

5510 SAYILI YASA İLE DEĞİŞTİRİLEN EMEKLİ AYLIĞI BAĞLAMA ORANLARININ OLASI FİNANSAL ETKİSİNİN SOSYAL POLİTİKA HEDEFLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRMESİ

Ferhat Sayım¹ - Turkyay Odabaş²

ÖZET

Bir yasal düzenlemenin, sosyal politika hedeflerini hangi açılardan karşılayıp karşılanmadığının belirlenmesi önemlidir. Bunun analizinde kullanılmak üzere; bir ölçüm tablosunun ve bağlı yönergesinin oluşturulmasına çalışılmıştır. Bu yöntemin, değerlendirmelerin objektifliğine ve bilimselliğine hizmet edeceği düşünülmüştür. Bu çalışmada, aylık bağlama oranlarında yapılan değişikliğin olası finansal etkilerinin değerlendirmesi yapılmıştır. Düzenlemelerin sosyal politika hedefleri açısından beş başlıkta uygunluğunun tespiti için, kriterler belirlenmiştir. Yönerge kısmında belirtilen kriterlerin, ağırlıklı karşılama durumu incelenmiştir. Bununla birlikte düzenlemenin o başlıktaki etkisi ifade edilmiştir. Ayrıca düzenlemenin sosyal politika araçlarıyla ilişkisi ifade edilmiştir. Hangi araçlar kullanılmıştır sorusu, cevaplanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Aylık Bağlama Oranı, Sosyal Politika, 5510 No'lu Yasa, Emeklilik

¹ Doç. Dr. Yalova Üniversitesi, İ.İ.B.F. İşletme Bölümü, (f_sayım@hotmail.com)

² Yalova Ün. İ.İ.B.F. Çalışma Ekonomisi, Yüksek Lisans Öğrencisi (turkayodabas@hotmail.com)

THE ASSESSMENT OF THE POTENTIAL FINANCIAL IMPACT OF THE CHANGE IN THE PENSIONS SALARY SETTING RATE BROUGHT BY THE LAW NO: 5510 IN TERMS OF SOCIAL POLICY OBJECTIVES

Ferhat Sayım - Turkey Odabaş

ABSTRACT

A legal regulation, it is important to determine whether the meeting which meet social policy objectives. To be used in this analysis; forming a measurement table has been studied and its guidelines. This method is intended to serve the assessment of objectivity and scientific. In this study, assessments of the potential financial impact were made for the amendments in the replacement rate. The criteria are determined, In terms of social policy objectives of the regulations for determining eligibility under five headings. Part of the criteria set out in the Directive, mainly covered the case was investigated. In addition, the effect of regulation is stated in that title. In addition, the relationship with the regulation of social policy tools was expressed. It seeks to answer the question that which tools are used.

Key Words: Income Setting Rate, Social Policy, Law No. 5510, Pensions

I-GİRİŞ

İnsanların tarih boyunca kendileri ve ailelerini hayat boyu karşılaştıkları çeşitli risklere karşı güvence altına alma ihtiyacı “sosyal güvenlik” fikrini doğurmuş ve bu kavramın zamanla toplumlarda önem kazanmasına neden olmuştur. Sosyal güvenlik kavramı toplumlarda değişik şekillerde benimsenmiş ve uygulamaları da bu anlayışlara göre farklılık göstermiştir. Sanayi öncesi toplumlarda sosyal güvenlik ihtiyacı bireysel olarak biriktirme yoluyla karşılanmaya çalışılmıştır. Sanayileşme ile birlikte bütün dünyada kent nüfusunun hızlı bir şekilde arttığı görülmektedir. Bu iki sürecin sonucu olarak da bir takım sosyal riskler ortaya çıkmıştır. İşte sosyal devlet ve onun en temel ilkesi olan sosyal güvenlik sistemi, ortaya çıkan bu toplumsal riskleri en aza indirerek insan onurunu koruma amacındadır. Sosyal devlet anlayışının yaygınlık kazanması ile birlikte sosyal güvenlik ilkesi evrensel bir ilke haline dönüşmüş ve sosyal riskleri önleyici işlevi üstlenen kurumsal yapılar ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de sosyal güvenlik uygulamaları; Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve diğer yardımlaşma sandıklarıyla uzun yıllar faaliyet göstermişlerdir. Bu kurumlar, çalışanlarına göre farklı uygulamalarda bulunmuş, farklı sosyal güvenlik risklerini karşılamış iseler de, kurumların ortak amaçları insanların sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak olmuştur. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemleri prim toplama tekniğine dayalı olup toplanan primlerle kurumları finans etme yoluna gidilmiştir. Primler, işçi ve işverenden Kanunda belirlenen oranlara göre alınmaktadır. Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde zamanla ortaya çıkan finansal ve yapısal sorunlar, bu alanda reformların yapılmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik sisteminde yapılan reformla, yıllarca problemlerle gündeme gelen sosyal güvenlik sistemimizin yeniden düzenlenerek, sosyal güvenlik sisteminin katılımcı, eşit ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Reform süreci, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması; standart ve norm birliği sağlanarak sosyal güvenlik ihtiyacın herkese eşit ve standart olarak verilmesini sağlamaktır. Türkiye’de sosyal güvenlik reformunun, sonuçlarının tam olarak değerlendirilmesinde zamana ihtiyaç duyulmaktadır. Bununla birlikte, sosyal güvenlik reformu ile sosyal güvenlik yapısının modern bir yapıya kavuşması, sosyal güvenlik kurumlarının daha düzenli çalışması, hizmet sunumunun kolaylaşması, hizmet alanların memnun olduğu bir sistem kurulması amaçlanmaktadır.

II-SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal güvenlik, “sosyal” ve “güvenlik” kelimelerinden oluşmaktadır. Bu terimde yer alan sosyal kelimesi, somut olarak bir insan topluluğunu ifade etmekten öte, insani boyutu ile toplumu ilgilendirmekte ve zihniyet olarak karşılıklı yardımlaşma, eşitlik ve sosyal adalet unsurlarını içeren bir mana taşımaktadır. Güvenlik kelimesi ise tehlike ile birlikte hatırlanır ve tehlikenin ve zararlarının olmadığı bir durumu ifade eder. Bu düşünce tarzı, sosyal güvenliği insanoğlunun en temel ihtiyaçlarından biri haline getirmiştir. Sosyal Güvenlik bireyi tüm yaşamı boyunca yakından ilgilendiren bir olgudur (Atatanır, 2011: 3).

İnsan, hiçbir şeyini bilemediği hayata gözünü açmasıyla; fiziksel ve sosyal bir takım problemlerle karşı karşıya kalmaya başlar. Hastalıktan yürümeye, eğitimden çevre kirliliğine kadar bir takım problemler, doğuşundan itibaren insanoğlunu çepeçevre sarmaya başlar. Fakat bu mücadele de insanın yalnız kalması düşünülemez. Böyle durumlar karşısında kişilerin sosyal güvenlik yöntemleriyle desteklenmesi gerekmektedir. Sosyal güvenlik tedbirleri sosyo-ekonomik risklere maruz kalan ve bu yüzden gelir kaybına uğrayan insanların, bugününü ve geleceğini güvence altına alır. Bu açıdan, fertlerin istekleri ve iradeleri dışında uğrayacakları tehlikelerin zararlarından kurtarılma garantisi olarak tarif edilebilen sosyal güvenlik, tehlike meydana gelmeden önce bu garantinin varlığına dayalı soyut bir tatmin duygusunu, tehlike meydana geldikten sonra ise tehlikenin zararlarını ortadan kaldırmaya yönelik somut tedbirler bütünü olarak ortaya çıkmaktadır. Esasen Sosyal güvenlik bu ihtiyacı karşılayan imkânlardan yalnızca biridir. Gerçekten kişileri tehdit eden rizikoların sayılamayacak kadar çok oldukları dikkate alınacak olursa, tek başına bütün bu rizikolara karşı güvenlik veren bir örgütlenme olmayacağı rahatça anlaşılır. Ancak her şeye rağmen modern anlamdaki sosyal güvenlik anlayışı artık, insanlığı tehdit eden rizikolara karşı onları en üst düzeyde güvence altına alma fikrinden geçmektedir (Koç, 2005).

Özetle, Sosyal güvenlik bir taraftan bireylere ekonomik güvence sağlarken, diğer taraftan sosyal ve politik istikrara da katkı da bulunmaktadır. Sosyal güvenlik, gelirleri ne olursa olsun, ülkede yaşayan herkesin, toplum huzurunu ve refahını bozan belli sayıdaki sosyal tehlikenin verdiği zararlardan, bir “insan hakkı” ve esas itibarıyla bir “devlet görevi” olarak primli veya primsiz rejimlerin kullanılması suretiyle kurtarılmasını amaçlayan bir sistemdir (Kurt, 2004).

A-SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI

Sosyal güvenliğin gayesi; her insana, hayatın türlü olayları karşısında, aşırı bir muhtaçlığa düşmeden ve hürriyetinden fedakârlık ettirmeden insan şahsiyetine yaraşır, bir hayat düzeyi sağlamaya yönelik kamusal sosyal düzenleme, sosyal sigorta, kamusal sosyal yardım ve muhtelif sosyal hizmetler alanında bir takım önlemler almaktır Böylece, değişik risklerle karşılaşan bireylere, gelirlerinin azalması ya da giderlerinin artmasına karşılık belirli parasal yardımlar yapılır. Bireyin bu risklerle karşılaşmadan önceki iktisadi-sosyal yaşantısında ulaştığı refah düzeyi korunmaya çalışılır. Uluslararası Çalışma Örgütü, Sosyal Güvenliğin temel amacını; sosyal ve ekonomik belirsizlikler karşısında bireylerin ve ailelerin yaşam düzeylerini ve yaşam kalitelerini geliştirmek olarak tarif etmiştir (Alper, 2002).

Sosyal güvenlik kısacası, toplumda yaşayan her kesimi hiçbir ayırım gözetmeksizin hayatın çeşitli sosyal risklerine karşı ekonomik güvence altına alarak yarın endişesinden kurtarmaya, toplumda yoksul ve muhtaç insanlara yardım ederek onlara insan onuruna yaraşır en az yaşam düzeyi sağlamaya çalışır. Günümüzde emek piyasasında baş gösteren esnek çalışma biçimleri, standart dışı iş sözleşmeleri, teknolojik gelişme, bilgisayar kullanımı, insanların eğitim ve bilgi düzeyinin yükselmesi, ekonomik sıkıntılar, ülkeler arası göç hareketinin artması, sosyal, kültürel, politik faktörler, aile yapısındaki değişiklikler, sosyal risklerin değişikliğe uğraması, sosyal güvenliğin kapsamının, amaçlarının değişmesine yol açmaktadır (Alper, 2002).

• Sosyal Riskleri Önleyici Amacı

Sosyal risk, ne zaman gerçekleşeceği bilinmemekle beraber ilerde gerçekleşmesi muhtemel veya muhakkak olan ve buna maruz kalan kişinin malvarlığında eksilmeye neden olan tehlikedir. Hastalık, sakatlık, işsizlik, ölüm gibi tehlikeler sosyal risk oluştururlarsa o zaman sosyal güvenlik işe karışır. Sosyal güvenlik önceleri birey üzerindeki sosyal riskleri ve bu sosyal risklerin zararlarını gidermeye yönelik çaba gösterirken, çağdaş güvenlik politikaları ile birlikte sosyal riskleri önleyici tedbirleri de kapsamına almaya başlamıştır (Göktaş vd., 2011).

• Sosyal Adaleti Sağlama Amacı

Sosyo-ekonomik yönden zayıf ve yoksul insanların maddi ve manevi durumlarını sosyal adalet anlayışı çerçevesinde iyileştirmek, hem sosyal gelişmenin bir parametresi, hem de sosyal siyasetin (alt-ara) hedeflerindedir. Sosyal

adalet, değişik toplum kesimleri arasındaki gelir dağılımı, hayat standardı, refah düzeyi gibi ölçütler arasından belirli bir dengeyi sağlanmış olması; kamplaşmalara yol açabilecek gelişme farklılıklarının ve uçurumların ortadan kaldırılmış olması durumudur. Bunun için sosyal hakların dağıtımında hak ve vicdan duygularına uygun olarak eşitlikçi davranılması kaçınılmazdır. İktisadi bir yaklaşımla sosyal adalet, gelir ve servetin adil dağılımı ile ancak sağlanır. Bir toplum içinde yaşayan kişilerin ihtiyaçlarını kendilerinin sağlaması olanaksız olduğunda ekonomik yönden güçlü olanların katkısı zorunludur. Zenginlerden vergi ve sigorta primi adı altında alınan değerlerin fakir sınıfların gelirlerine yansıtılması ulusal gelirin yeniden dağıtılması anlamına gelir. Böylelikle toplumdaki ekonomik eşitsizlikler bir ölçüde azaltılmış ve sosyal adaletin sağlanmasına yardımcı olunmuş olur (Göktaş vd., 2011).

• Sosyal Güvence Sağlama Amacı

Sosyal güvenlik, belirli sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkisini azaltmayı veya ortadan kaldırmayı amaçlarken, bir yandan da bireyin karşılaştığı bu sosyal risklerin ortaya çıkardığı gelir kayıplarına karşı ekonomik bir güvence sağlamayı amaç edinir. Dolayısıyla sosyal güvenlik bu yönüyle bireylerin fizyolojik ve toplumsal varlığını da korumayı amaçlamaktadır. Bir başka ifadeyle, sosyal güvenliğin bu işlevi, bireye, bütün yaşamı boyunca yeterli bir gelir düzeyi sağlayarak onun güvenlik gereksinimini tatmin etmektir (Göktaş vd., 2011).

III-SOSYAL POLİTİKA

Sosyal politika kavramı sosyal ve politika olmak üzere iki kelimedenden meydana gelmektedir. Kavramın temel ögesini, eski Yunanca bir kelime olan polisten gelen politika oluşturmaktadır. Politika çeşitli dillerde kısmen farklı anlamlar ifade etmekle birlikte genel olarak bir toplumda belirli bir amaca yönelik önlemler bütünüdür. Sosyal kelimesi aslı Latince socius, sözlük anlamı ile ortak arkadaş, dost demek olan bir kelimedenden gelmektedir. Sosyal kelimesi genel olarak toplumla ilgili konularda insanla ilgili sorunları ifade eden bir kelimedir. Sosyal politika kavramından kavramı oluşturan kelimelere göre, toplumun sosyal amaca yönelik önlemlerinin bütünü anlaşılmaktadır. Eğer sosyal ve politika sözcüklerinin karşılıkları bir araya getirilecek olursa, devletin bazı toplumsal hedeflere ulaşabilmek için aldığı kararlar ile bu kararlar doğrultusunda sürdürdüğü uygulamaların sosyal politikalar kapsamında yer alacağı söylenebilir. Bu çerçevede de sosyal politikanın sosyal

nitelikli tüm politikaları konu alan bir bilim dalı olduğunu, bireylerin sağlıklarından eğitimlerine, güvenliklerinden hak ve özgürlüklerine dek uzanan sınırları çok geniş bir çalışma alanının bulunduğunu düşünebiliriz. Sosyal politika başta işçinin korunması, işçi sınıfının işveren karşısında korunması ve sorunlarının çözülmesine yönelik politikalar olarak doğmuştur. Sosyal Politika, sadece işçilerle değil (vatandaş olmayanlar da dâhil) toplumun tüm üyeleriyle ilişkilidir. Sosyal politika, amaçları ve hedefleri; bu hedefleri gerçekleştirmek için kullanılan mekanizmalar ya da aktiviteler; sonuçları ya da etkileri açısından tanımlanabilir (Altan, 2007).

Sosyal politika kavramının sürekli ve hızlı gelişme göstermesi tüm zamanları kapsayacak bir tanımının yapılmasını güçleştirmektedir. Ortak bir tanım olmamakla birlikte değişik yazarların yapmış oldukları tanımlar vardır. Sosyal Politika, toplumun bağımlı çalışan, ekonomik yönden güçsüz ve özel olarak bakım, gözetim gereksinimi duyan kesimlerinin karşılaştıkları ya da karşılayabilecekleri olumsuzluklara karşı korunmalarını öngören kamusal politikaları konu alan bir sosyal bilim dalı olarak tanımlanabilir. Bir başka deyişle Sosyal Politika, gerek iş ve gerekse toplumsal yaşam içinde bireylerin karşılaştıkları ya da karşılaşılabilecekleri tüm olumsuzluklara karşı korunup, gerektiğinde ise bakılıp, gözetilmelerini öngören kamusal politikaları üreten, sorgulayan ve uygulayan sosyal bilim dalı olarak da tanımlanabilir. Sosyal politika, toplumu oluşturan bireylerin sosyal ihtiyaçlarını karşılama amacına yönelik faaliyetlerde bulunan disiplinler arası bir bilim dalıdır. Bu özelliği ile sosyal politika ekonomi sosyoloji, felsefe, hukuk ve siyaset bilimiyle yakın bir ilişki içindedir. Yine, sosyal politika, "hükümetin toplumdaki eşitsizlikleri düzeltme, avantajlı grupların şartlarını geliştirme ve zayıflara yardım sağlama amacıyla müdahalelerde bulunmasıdır" şeklinde tanımlanmaktadır. Tanımları artırmak ve çeşitlendirmek mümkündür. Ancak, tanım farklılıklarına rağmen hemen her tanımında bazı ortak özellikler bulunmaktadır. Bunlar, sosyal politikalarla vatandaşlara refah sağlama amacı güdülmesi ve bu politikaların gelirin yeniden dağılımına yönelik önlemler içermesidir. Sosyal Politika, devlet müdahalesini kapsar ancak bu müdahale, özellikle düzenleme, finans ya da sübvansiyon ve hizmetlerin doğrudan sunumu gibi bir ya da birden çok biçim alabilir (Şenkal, 2005).

Bununla birlikte sosyal politikayı belli başlı iki tanım grubuna ayırarak tanımlamak mümkündür.

A-DAR ANLAMDA SOSYAL POLİTİKA

Dar anlamda sosyal politika “İşçi sınıfı ile işveren arasındaki çelişkileri ve mücadeleleri azaltmayı ve bunları ortadan kaldırmayı, mevcut ve yürürlükteki düzeni devam ettirmeyi ve sağlamlaştırmayı amaçlayan bir politika” olarak ortaya çıkmaktadır. Dar anlamda sosyal politika işçi sınıfının işverenle olan ilişkilerinden doğan sorunlara karşı ücret, çalışma süresi, iş güvenliği gibi konularda alınan önlemleri kapsamaktadır. Bu bağlamdaki sosyal politikanın tek sorumlusu ulusal ölçekte yasama, yürütme ve yargı erkine sahip olan devlettir. Devletin dışındaki diğer kamu özel örgütlenmelerinin hiçbiri ekonomik ve sosyal koşulları işçi sınıfı lehine değiştirecek kapasite, yetki ve genellikle anlayıştan yoksundur.

Ülkemizde sosyal politika bilimi ve bu alandaki yazının ise daha çok dar anlamda sosyal politika yaklaşımı çerçevesinde geliştiği görülmektedir. Dar anlamda sosyal politikanın asıl hareket noktasını, üretim sürecine emeğiyle katılan işgücünün korunmasına, endüstri ilişkilerinin Adil bir şekilde kurumsallaşmasına ve böylece sınıflar arası sosyal gerginliklerin asgariye indirilmesine yönelik tedbirler oluşturmuştur. Amaç olarak önceleri sanayileşme ve kentleşme nedeniyle ortaya çıkan tehlikelere (iş kazaları) ve sefalet (yoksulluk, işsizlik, hastalık veya yaşlılık) karşı işçileri korumayı ve gerekli önlemler almayı amaç edinen sosyal politika kavramının hedef kitleleri zamanla değişime uğradı. Dolayısıyla, dar anlamıyla sosyal politika, sanayileşmenin doğrudan ya da dolaylı ürünü olarak görülmekte ve sanayileşmenin doğurduğu sosyal problemlerle savaşmak ya da bunları çözmek üzere geliştirilen kamu politikalarının toplamı olarak tarif edilmektedir (Şenkal, 2005).

B-GENİŞ ANLAMDA SOSYAL POLİTİKA

Geniş anlamda sosyal politika, adı üstünde bütün sosyal alanlar ve bütün sosyal grupların sorunları ile ilgilenmekte ve çözümler üretmektedir. Bu anlamda sosyal politika, sosyal gelişme sosyal adalet, sosyal denge ve sosyal bütünleşme hedeflerini içermektedir. Çalışma ilişkilerinden kaynaklanan sosyal politikalar daha yeni olmasına karşın, geniş anlamdaki sosyal politikalar insanlık tarihi kadar eskidir. Geniş anlamıyla sosyal politika, toplumun bütün sınıf ve zümreleri arasındaki tezat ve mücadeleleri ortadan kaldırmayı hedef edinmiştir. Burada söz konusu olan konu, sosyal sınıf ve zümrelerin

sosyal yapı içinde ahenkli bir şekilde yer alması ve sosyal bütünlüğü parçalamak eğiliminde olan gerginlik ve tezatların bertaraf edilmelidir. Bu bakımdan geniş anlamıyla sosyal politikanın ilgilendiği sorunlar Sanayi Devrimi'nden önceki devirlerde de mevcuttur (Özdemir, 2007).

Sosyal politika zaman içinde anlamını ve uygulamalarını değiştirecek gelişmelerle karşılaşmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1945-1975 arasındaki dönem sosyal politikanın geniş bir anlam kazandığı dönemdir. Bu dönem aynı zamanda sosyal devletin de geliştiği yaygınlaştığı dönemdir. Bu açıdan, yoksulluğun önlenmesi, herkesin belirli bir eğitim ve sağlık hakkı ile donatılması, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin belirli bir ölçüde de olsa giderilmesi, işsizliğin ortadan kaldırılması gibi hedefler sosyal politikanın temel hedefleri arasına girmiştir. Kısacası geniş anlamda sosyal politika önlemleri bir yandan geniş toplumsal kesimlere yönelmekte, öte yandan bu kesimler içinde yer alan özel grupların sorunlarıyla ilgilenmektedir. Kadın politikaları, özürllülere yönelik politikalar gençlere ve çocuklara yönelik politikalar artık sosyal politikanın ana konuları içinde yer almaktadır (Koray, 2000).

C-SOSYAL POLİTİKANIN AMAÇLARI

Sosyal Politikanın ilk ve en genel hedefi, refah seviyesinin yükseltilmesi ve refahın toplumsallaşmasıdır. Sosyal politikanın ana hedefini genel olarak özetlersek; toplumsal değişim göstermek ve toplumsal gelişme sağlamaktır. Sosyal devletin asli işlevi, toplumsal kalkınmayı veya gelişmeyi sürekli olarak ileri bir noktaya taşımaktır. Sosyal politika dinamik bir yapıya sahiptir. Sosyal yapı değiştikçe sosyal politika da bu değişime uygun bir yapılanma geçirir. Sanayi Devrimi'nin ilk dönemlerinde sosyal politika sorunları bugünkünden oldukça farklıydı. Ancak hangi dönemde olursa olsun sosyal politikanın değişmeyen temel misyonu toplumu oluşturan bireyler ve gruplar arasındaki sosyoekonomik dengeyi korumaktır. Bu anlayış sosyal politikanın temel misyonu olarak her zamana varlığını sürdürecektir (Ersöz, 2011).

Tablo 1. Sosyal Kurumlar, Örgütlenme Biçimleri ve Fonksiyonları

Sosyal Kurumlar	Örgütlenme Biçimleri	Temel Fonksiyonları	Sosyal Refah Fonksiyonları
Sivil Kesim	Aile, akraba, arkadaş, komşu	Üreme, sosyalleşme, koruma, dostluk, manevi destek	Bağımlı üyelerinin bakımı, aile içi mali destek
Din	Dini kurumlar	Ruhi gelişme	Üyelerine refah, sağlık, eğitim, sosyal hizmetler sağlamak ve danışmanlık
İşletme	İş organizasyonları	İstihdam	İstihdam ödenekleri
Piyasa (Özel Sektör)	Üreticiler (firma) ve tüketiciler (hane halkı)	Mal ve hizmetlerin değişimi	Ticari nitelikli sosyal refah malları ve hizmetleri
Sivil Toplum Kuruluşları	Gönüllü kuruluşlar, Gruplar	Karşılıklı yardım, İnsan sevgisi, Yardımseverlik	Kendi kendine yardım, gönüllülük, topluma yönelik Sosyal hizmetler
Devlet	Merkezi yönetimler Bölgesel ve yerel Yönetimler	Toplumsal amaçlarla kaynakların yönlendirilmesi ve dağıtılması	Yoksulluğun önlenmesi, ekonomik güvenlik, sağlık, eğitim ve konut hizmetleri

Kaynak: Ersöz (2011)

Tabloda görüldüğü gibi başlıca sosyal politika kurumları sivil kesim, dini kurumlar, özel sektör, işletmeler, sivil toplum kuruluşları ve yerel ve bölgesel yönetimlerden oluşan devlettir. Yerel yönetimler de sosyal politikada kamu yönetim aygıtının bir parçası olarak fonksiyon yüklenmektedir. Sonuç olarak sosyal politika devletlerin ana politikasıdır ve yukarıda sayılan sosyal politikanın ana hedeflerinin yanında sosyal politika açısından değerlendirilmesinde kullanılacak hedeflere aşağıda değinilecektir.

• Sosyal Uzlaşma

Bir görüş veya menfaat ayrılığını ortadan kaldırmak için, asgari düzeyde bile olsa değişik toplumsal kesimler arasında bir anlaşmaya varmak denebilir. Bir başka açıklamaya göre sosyal uzlaşma, siyasi ve sosyal sistemin mak-sadına kavuşması için, takip edilecek yol, metot, davranış ve faaliyet biçimi, hak, hukuk, vazife ve mesuliyet dağılımı, sistemin maksatlarıyla imtizaç halinde olan (bağdaşan) davranışların yönünü tayin eden kaideler ve elde edilecek neticeler üzerinde sosyal diyalog sürecine katılan bütün üyelerin ya da ekseriyetin anlaşmasıdır (Seyyar, 2011).

Bütün bu açıklamaların neticesinde sosyal uzlaşma; “Görüş ve menfaat ayrılıklarının giderilmesine yönelik kullanılacak metot ve düzenlemelerin

neler olacağı ve nasıl uygulanacağı noktasında konsensüsün en geniş katılımı ile oluşturulması hedefi olarak belirtilebilir. Bir düzenlemenin sosyal uzlaşma hedefine uygunluğunu ölçümlemede düzenleme ile getirilen metotların ne kadar kişi ve topluluk tarafından kabul edildiğini ölçümünün yanı sıra ne kadar kişi ve cemaat tarafından kabul edilemez olarak görüldüğünün de ölçümlemesi gerekir. Bu hedefin sağlanmasına yönelik olarak en önemli başarı kullanılacak metodun hemen hemen hiçbir kimse tarafından kabul edilemez olarak görülmemesidir (Sayım, 2013).

• Sosyal Barış

Sosyal siyasetin temel hedeflerinden olan sosyal barış, toplumun değişik kesimler arasında doğabilecek anlaşmazlıkların, uyuşmazlıkların ve menfaat çatışmalarının sulhu yöntemlerle çözümlenmesini sağlayan, dolayısıyla her türlü sosyal gerilimleri azaltan ve bunun yerine toplumsal huzuru temin eden ideal bir durumdur (Seyyar, 2011).

Sosyal politika, toplumsal olaylara, uyum ve devingenlik perspektifinden bakar. Bu açıdan toplumu meydana getiren unsurları ayrıştırmak yerine toplumu bütünleştirmeyi hedef alır. Sosyal sınıflar arasında sosyo-politik farklılıklar artıca sosyal çatışma kaçınılmazdır. Sosyal politika bilimi de bunun bilincindedir. Adalete dayalı bir barışın sağlanması ve herkese insan onuruna ve haysiyetine yaraşır bir yaşam sunmak temel hedeftir. Günümüzde uyuşmazlık ve çıkar çatışmalarının barışçı yollarla halledilmesi, sadece işçi- işveren arasında değil toplumu oluşturan bütün sınıflar arasında sağlanması temel hedeflerden biridir (Şenkal, 2005).

Yukarıdaki açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde sosyal barış; toplumda sosyopolitik farklılıkların artmasına bağlı olarak gelişen sosyal çatışmaların azaltılmasına yönelik önlemlerle ve toplumu meydana getiren unsurların daha fazla bütünleştirilmesi hedefidir. Bu çerçevede yapılan düzenlemeye gelen tepkilerin çatışmaya yol açan farklılıkları azaltıp azaltmadığı noktasındaki ağırlığı, düzenlemenin sosyal barış amacına uygun olup olmadığı konusunda ölçü olarak ifade edilebilir. Bu ölçümleme yapılırken düzenlemenin yeni farklılıklar ve yeni çatışmalar meydana getirip getirmediği ve getiriyorsa bunun ortadan kaldırdığı farklılıklara oranlanması da ihmal edilmemelidir (Sayım, 2013).

• Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik (sosyal güvence), gelirleri ne olursa olsun, insanlara belirli sosyal riskler karşısında sosyo- ekonomik güvence sağlamaya dönük ku-

rumsal tedbir ve uygulamalardır. Sosyal güvenliğin birçok tanımı yapılmaktadır. Bu tanımlardan birine göre sosyal güvenlik bir ülke halkının bu gününü ve yarınını güvence altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan kurumlar bütünüdür. Sosyal güvenliğin esas gayesi, her insana, hayatın türlü hadiseleri karşısında (aşırı bir) muhtaçlığa ve sefalete düşmeden ve insan hakları bağlamında hürriyetinden fedakârlık ettirmeden insan şahsiyetine yaraşır bir hayat düzeyi sağlamaktır (Tokol, 2000).

Yukarıda anlatılanlar bağlamında “Sosyal güvenlik hedefi” gelire bağlı olmayan otonom tüketimlerin sağlanmasında insanları kişiliklerinden ödün vermeden faydalanabilecekleri işlevsel ve yaygın (herkesi kapsayan) bir sosyal sigorta sisteminin kurulması ve sürekli geliştirilmesi hedefi olarak ifade edilebilir. Bu çerçevede bir düzenlemenin sosyal güvenlik hedefine uygunluğu, düzenlemenin, otonom tüketim tanımlamalarında değişiklik yapıp yapmadığı, bu değişikliklerin rasyonel olup olmadığı, sosyal güvenlik alt standartlarının geliştirilmesi hedefine hizmet edip etmediği, bütçe imkânlarıyla uyumlu olup olmadığı, dolayısıyla uygulanabilir olup olmadıklarının tespitiyle ölçümlenebilir (Sayım, 2013).

• Sosyal Refah

Sosyal refah toplumlarda Kişi başı GSMH'nin yüksek olduğu ve istisnasız herkesin, asgari seviyede de olsa, sosyal güvence içinde yaşaması sosyal refahıdır. Sosyal refah sadece maddi zenginlik (bolluk, servet, para, sermaye vb.) anlaşılmalıdır. Manevi zenginlik (ferahlık, huzur, saadet vb.) sosyal refahın tamamlayıcı unsurudur. Sosyal politikanın en önemli hedefi sosyal refahın sağlanması ve geliştirilmesidir. Sosyal refah, ekonomik sistemin sonuçlarının eşitlenme çabası olarak ifade edilebileceği gibi, toplum kesimlerin sosyal haklarının eşitliği doğrultusunda tüm sosyal hakların yükseltilmesi olarak da ifade edilebilir; eğitim, sağlık barınma, sosyal güvenlik alanlarında daha çok kişinin, daha yüksek seviyede yararlanması sosyal refahın amaçlarındandır (Seyyar, 2011).

Toplumun refah seviyesinin yüksek olması, o ülkenin zengin olduğuna da dalalettir. Bu gibi ülkelerde genelde servet (zenginlik), yatırımlara yönlendirilmekte ve dolayısıyla iş sahaları açılmakta ve işsizliğin önüne geçilmektedir. Servetin sadece zenginler arasında dolaşan mülkiyet haline dönüştürülmemesi için, sosyal devletler, gelir dağılımı politikalarıyla zenginliğin tabana yayılmasını ve toplamda sosyal refah seviyesinin dengeli bir şekilde artma-

sını sağlamaktadır. Maddi ve manevi zenginlik, sosyal devletlerin, asgari seviyede de olsa, toplumun her kesimine götürmek istedikleri ve adil bir biçimde sürekli olarak artırılmasını arzu ettikleri hedefdir (Seyyar, 2011).

Bu açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde “ Sosyal refah hedefinin” varılmak istenen nokta açısından birçok muğlak kavramı da içerdiğinden bahsedilebilir. Bütün bu muğlaklıkların sebebi aslında karşılaştırma yapılan diğer süljelerin durumlarının da değışken olmasına bağlıdır. Belki Dünya Sağlık Örgütünün (Who) sağlığın tanımını ortaya koyarken kullandığı metodoloji sosyal refah hedefinin tanımlanmasında da kullanılabilir. Dünya sağlık örgütünün tanımında “ Sağlık sadece hastalık durumu olmayışı değil, kişinin beden, ruhen ve sosyal yönden tam bir iyilik” halidir. Benzer şekilde sosyal refah hedefi “Sadece toplumda savaş, kıtlık, barınma sorunu vb. sorunların olması değil; toplumdaki gerçek ve tüzel kişilerin gelir seviyesi, adalet duygusu, manevi tatmin ve kendini güvende hissetme yönlerinden tam bir iyilik hali” beklentisi olarak kabul edilebilir. Bir düzenlemenin sosyal refah hedefine uygunluğunu test etmek için gerekli standartların belirlenmesi sorunu, aynen objektif sağlık kavramı çözümlemesinde olduğu gibi, dünya da refahın tanımlanması ve örneklendirilmesi noktasında model ülke, model uygulamalar ve inanç sisteminin değer yargılarının birleştirilmesi ile aşılabilir. Yeni düzenlenmenin uygunluğu maddi yönden kişi başı GSMH ve harcamaların gelişmiş ülkeler seviyesine getirilmesine yönelik olup olmadığı manevi yönden ise; kişinin özgürlük ve güven içinde bulunma hisleri ile manevi tatmini artırıcı diğer hislerin gelişimine ne kadar olumlu ve olumsuz katkı sunduğunun analizi ile tespit edilebilir (Sayım, 2013).

• Sosyal Adalet

Sosyal adalet, değişik toplum kesimleri arasında gelir dağılımı, hayat standardı, refah düzeyi gibi ölçütler açısından belirli bir dengenin sağlanmış olması; kamplaşmalara yol açabilecek gelişme farklılıklarının ve uçurumların ortadan kaldırılmış olması durumudur. Bunun için sosyal hakların dağıtımında hak ve vicdan duygularına uygun olarak eşitlikçi davranılması kaçınılmazdır (Seyyar, 2011).

İlk başlarda işçi sınıfıyla yakından ilişkisi olan sosyal adalet günümüzde daha geniş bir anlam kazanmıştır. Özellikle liberal politikaların izlendiği günümüzde işçilerin dışında kalan ve ekonomik açıdan zayıf kesimlerin güçlü olanlara karşı korunması da sosyal adaletin bir gereği haline gelmiştir. Bütün insanlar bağımlı olmadan yaşamlarını sürdürmeli ve kendilerini geliştiren-

bilme konusunda eşit fırsatlara sahip olmalıdırlar. Toplumdaki bireylerin gelişmesine katkıda bulunulmalı ki, bireysel gelişim sağlanıp, sağlıklı bir toplum oluşturulsun. Bu da ancak sosyal adalet anlayışının geliştirilmesiyle mümkün olabilir. Sosyal adaleti sağlamak sadece yoksullara fayda sağlamaz zenginlere de bir takım faydalar sağlar. Toplumdaki ayrıcalıklı insanlar eğer sosyal adalet sağlanamazsa, sahip oldukları sosyal kaynakları kaybetme gibi bir riskle karşı karşıya kalabilirler. Sosyal adalet en yalın anlatımla, nimet ve külfetlerin toplumda adil bir şekilde dağıtılmasıdır; kaynakların eşit dağıtıldığı ve bütün üyeleri bedensel, ruhsal ve sosyal açıdan güvende olan bir toplumun adil olduğunu belirtmiştir Sosyal adalet, toplum ve devletin güçlenmelerine, demokrasilerin sosyalleşmelerine yardımcı olmuştur. Kalkınma ve çağdaşlaşma uğraşlarında sosyal adalet ilkesinin çok büyük payı vardır (Şenkal, 2005).

Bu açıklamalar çerçevesinde “sosyal adalet hedefi” için şöyle bir kapsayıcı tanımlama yapılabilir: Sosyal adalet hedefi, yukarıda sayılan tüm diğer sosyal politika hedeflerinin sağlanmasından ziyade uzun vadede sürdürülebilir olmasına yönelik olarak toplumsal algının hem kısa hem uzun vadede “ adaletin varlığı ya da sağlanmaya çalışıldığı” ‘na dair başarılı bir şekilde yönetilmesi ve oluşturulan bu algının gerçekçi olması hedefi olarak ifade edilebilir. Bir düzenlemenin sosyal adalet hedefine uygunluğu düzenlemenin kısa ve uzun vadede adalete hangi açılarda yaklaşıtıp uzaklaştırdığı ve algıyı nasıl yönlendireceğinin analizi ile ölçümlenebilir (Sayım, 2013).

D-SOSYAL POLİTİKA ARAÇLARI

Sosyal politika, sosyal gelişme, sosyal eşitlik, sosyal adalet, sosyal barış ve sosyal bütünleşme gibi temel hedefleriyle, sosyal sorun çözümünde, sosyal reformcu yaklaşımlar izleyen ve insanların ve toplumsal grupların varlıklarını sürdürmedeki güvensizliklerini ortadan kaldırarak, onlara daha nitelikli, daha özgür, daha güvenli refah seviyesi yüksek bir sosyal hayat sağlamayı kendine amaç edinen bir bilim dalıdır (Aktan, 2013).

Sosyal politika, hedeflerine ulaşabilmek için değişik araçlara müracaat etmektedir. Sosyal politika araçlarının başında sosyal planlama, gelirler politikası, gelir dağılımı politikaları, sosyal konut politikaları, primli sistem (sosyal güvenlik- sosyal sigortalar), primsiz sistem (kamusal sosyal yardım, devletçe bakılma, sosyal hizmetler), Regülasyon ve Kontroller, Kamu İktisadi

Teşebbüsleri, Kamulaştırma ve Devletleştirme, gibi toplum düzenini iyileştirmeyi ve geliştirmeyi sağlayan uygulamaların hepsi sosyal sosyal politikanın amaçlarına ulaşmak için araçlarıdır.

1-Geniş Anlamda Sosyal Politika Araçları

Geniş anlamda sosyal politika araçları denildiğinde, sosyal devlet anlayışını kurumsallaştıracak tüm ekonomi politikası araçları anlaşılır

• Kamu Harcamaları ve Vergileme

Devlet, kişilere ya da ailelere belirli koşulların ya da olasılıkların gerçekleşmesi durumunda sosyal ihtiyaçları karşılamaya yönelik hizmetler sunar. Bu hizmetler, ya kişilere devlet tarafından mal ve hizmetleri satın almaları için para ödemeleri şeklinde ya da devletin doğrudan hizmeti “aynı” olarak üretmesi ve bunu bedelsiz ya da büyük ölçüde sübvansede edilmiş bir fiyattan sunması şeklinde ortaya çıkar. Devlet, sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal tazmin, sosyal hizmetler eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetlerini üstlenmiştir. Bu görevlerini bizzat kendisi üretip kullananlara bedelsiz sunabileceği gibi, özel sektörde üretilen tüketim malları için kişilere ödemedede bulunabilir ya da belirli bir hizmeti (örneğin yükseköğretim) piyasadan satın almaları için para verebilir (vergi yardımı şeklinde ya da nakit olarak).Devlet izlediği vergi politikası ile bir yandan harcamaları için sürekli bir gelir kaynağı olan vergilerden azami ölçüde yararlanmaya çalışmış, diğer yandan vergileme ile gelir ve servet eşitsizliklerini azaltma, ekonomik istikrar ve kalkınmayı sağlama gibi soyoekonomik bir takım amaçları gerçekleştirmek için de kullanır (Aktan, 2013).

• Regülasyon ve Kontroller

Devlet, ulaşmaya çalıştığı amaçları gerçekleştirmek için belirli ekonomik faaliyetleri doğrudan düzenlemeye tabi tutabilir ve/ veya mal ve faktör piyasalarında serbestçe oluşacak fiyatlara müdahale edebilir. Devletin piyasalara giriş ve çıkışı belirli kurallara bağlaması, bazı alanlarda yasal tekeller oluşturması ya da ithalatı kısıtlamak için miktar kotaları koyması gibi uygulamalar “ ekonomik regülasyon” lara; her düzeyde, ekonomik davranışı, firmaların faaliyetlerine ilişkin detaylı kurallar oluşturmak süratiyle düzenleyebilmektedir. Devlet ekonomik regülasyonlar dışında; toplumsal hayatın her alanına yönelik; vergilemeye ilişkin düzenlemeler, iş yerlerinde çalışma koşullarına ilişkin düzenlemeler, çalışma yaşına ilişkin düzenlemeler, trafikle ilgili düzenlemeler, çevre kirliliğini önlemeye yönelik düzenlemeler gibi regülasyon uygulamalarına da başvurmaktadır. Bu regülasyonları “yasal-idari regülasyonlar” olarak adlandırmak mümkündür (Aktan, 2013).

• Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Sosyal devletin temel amaçlarından biri de kamu iktisadi teşebbüsleri (ya da girişimleri) dir. Sosyal devlet uygulamalarının giderek yaygınlaşması ile birlikte devletin ekonomik hayata müdahaleleri de artmıştır. Kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT); “ bir kanun veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, özel mallar üretmek üzere, ticari ve sınai alanda piyasa koşullarına göre çalışmak ve sosyal fayda/maliyet ilişkilerini de göz önünde bulundurmamak amacıyla kurulan, tüzel kişilikleri, idari ve mali özerklikleri bulunan, yönetiminde ve sermayesinde kamunun hakim olduğu girişimlerdir.

Devlet KİT aracılığı ile özel girişimleri desteklemek ve özel kesime öncülük etmek, karlılık oranları düşük olmakla birlikte sosyal faydası yüksek olan ve bu nedenle özel sektörün girişmek istemediği yatırımları gerçekleştirmek, ekonomik yapıya yön vermek ve düzenlemek, kaynakların etkin kullanımı sağlamak, dışsalılıkların söz konusu olduğu üretim faaliyetlerini üstlenmek, tekelleri önlemek gibi çeşitli ekonomik amaçlara ulaşmaya çalışmaktadır. Devlet, KİT aracılığıyla bir yandan tam istihdamı sağlama ve milli geliri artırma; diğer yandan milli gelirin dağılımında adaletle ulaşma sosyal amaçları da gerçekleştirmeye uğraşmaktadır (Aktan, 2013).

• Sosyal Planlama

Sosyal planlama (toplumsal tasarlama), genelde sosyal gelişme özeldi iktisadi kalkınma kapsamında sosyo-ekonomik sorunların önceliklerine ve önemiyetine göre çözülmesini ve kaynakların rasyonel (akılcı) biçimde kullanılmasını öngören; hem sektörler hem de coğrafi bölgeler arasında denge kurmak suretiyle kabul edilebilir ve sürekli bir büyüme hızına ulaşılması; ulusal tasarrufun, yatırımın ve üretimin artırılması; fiyat istikrarı, tam istihdam ve dış ödemeler dengesinin sağlanması için sosyal devlet, ekonomik hayatı planlar vasıtasıyla yönlendiren bir planlama ve öngörü anlayışıdır. Sosyal planlamanın gayesi, teknoloji ile kültürümüzün gayri maddi yönü arasındaki farkın ortaya attığı sosyal sorunların yanında değişim sürecinde sosyal kurumlar arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkları ve gerginlikleri (çatlaklıkları) gidermek veya en aza indirmektir. Sosyal planlamanın konuları arasında nüfus; istihdam; çalışma hayatı; insan gücü; eğitim; sağlık, sosyal güvenlik gibi sosyal hayatımızı ilgilendiren bütün temel alanlar yer almaktadır. Böylelikle, kalkınmanın dengeli olmasını sağlar. Yatırımların bölgesel dağılımında, aynı zamanda bunların doğurabileceği sosyal sorunları da göz önünde tutarak, kalkınmanın nimetlerinden ülkenin her bölgesinde oturan kişilerin aynı ölçüde yararlanmalarını hedef alır (Aktan, 2013).

• Kamulaştırma ve Devletleştirme

Kişi özel mülkiyet hakkını istediği gibi kullanabileceği gibi, toplum yararına, içinde yaşadığı toplumun ihtiyaçlarına uygun biçimde kullanmak zorundadır. Anayasanın 46.maddesine göre kamulaştırma; özel mülkiyete tabi taşınmaz malların kamu mülkiyetine alınmasıdır. 47.maddesine göre devletleştirme ise; kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde; kanunda belirtilen usul ve esaslara göre hesaplanacak gerçek karşılığı ödenmek suretiyle kamu mülkiyeti kapsamına alınmasıdır.

• Gelirler Politikası

Belli bir ülkede, belirli dönemlerde meydana getirilen milli gelirin, fertler, gruplar veya üretim faktörleri arasında, mümkün mertebe adil bir biçimde bölünmesi, gelir dağılımı(nın) (politikalarının) özünü teşkil etmektedir. Gelirin adil dağıtılmasındaki maksat, fertler, sosyal sınıflar veya gruplar arasındaki eşitsizlikleri minimum seviyesine, bir başka ifadeyle farklı seviyedeki hayat şartları ve standartları asgari düzeye çekmektir. Gelir dağılımındaki eşitsizlik, belli oranda nüfusun, milli gelirden aldığı pay ile aynı oranda başka bir nüfusun milli gelirden aldığı pay arasındaki farklılığı ifade etmektedir (Koray, 2000).

Günümüzde sosyal politika önlemlerinden çoğu gelir dağılımı politikası ile ilgilidir. Sosyal politikanın gelir dağılımına yaklaşımı, düzeltici nitelikte olup, uygulama bazı ana prensiplerde istikrar kazanmıştır. Gelir dağılımı, belli bir ülkede belirli dönemlerde yaratılan gelirin bireyler, gruplar veya üretim faktörleri arasında bölünmesidir. Gelir dağılımı ile eşitsizlik kavramı arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Eşitsizlik çeşitli sosyal sınıfların yaşam koşulları ve yaşam standartları arasındaki farklılık olarak belirtilebilir. Gelir dağılımındaki eşitsizlik belli oranda nüfusun ulusal gelirden aldığı pay ile aynı oranda başka bir nüfusun ulusal gelirden aldığı pay arasındaki farklılığı ifade etmektedir (Tokol, 2000).

Gelirler politikası, geniş açılımla servet, ücret ve fiyat politikalarından oluşmaktadır. Bu politikanın hedefi, başta bağımlı çalışanlar olmak üzere bütün alt gelir gruplarının satın alma gücünü korumaktır.

✓ Servet Politikası

Servet politikası, servetin geniş kitlelere yaygınlaştırılması yoluyla, gelir dağılımı eşitsizliklerinin ortadan kalkmasını hedefleyen tedbirlerin ve uygulamaların bütünüdür. Sosyal devletler, servet politikası vasıtasıyla servetin ve gelirin eşit olmayan dağılımını düzenlemek için, öncelikle servetin kaynağını oluşturan tasarrufların, bağımlı çalışanların elinde varlık haline gelmesi yönünde politikalar belirlemektedir. Bunun için de, tasarrufu özendirici tedbirler almaktadır (Seyyar, 2011).

✓ Ücret Politikası

Özellikle "ücretli toplumu" konumuna gelen ve iktisaden faal nüfusun %85-90'ını ücretlilerin belirlediği sanayileşmiş toplumlarda, işçileri ve diğer bağımlı çalışanların hayat şartlarını ve seviyelerini belirleyen tedbir ve programların bütünüdür. Ücret politikası, emek piyasasında " olması gerekenle" ilgilenmekte, yani normatif bir yaklaşımla düzenleyici ve müdahaleci tedbirlere müracaat etmektedir (Koray, 2000).

✓ Fiyat Politikası

Fiyat politikası sayesinde, tüketicilerin haklarını korumak maksadıyla özellikle dar ve sabit gelirlilerin alım gücü korunmaktadır. Bir başka ifadeyle, toplumdaki geniş kesimlerin tükettiği temel ihtiyaç mallarının fiyatlarında istikrar sağlanması açısından, bu malların dolaylı veya dolaysız sübvansedilmesine gidilmektedir.

✓ Sosyal Konut Politikası

Sosyal konut politikası, sosyal devletin, özellikle gelir seviyesi düşük çocuklu ailelerin, ucuz ve sosyal konut ihtiyacını karşılamak ve genel olarak konut sorununa çare bulabilmek için, mesken oluşturma bakımından sistemli bir şekilde uygulamaya koyduğu programların bütünüdür. Sosyal konutlar, özellikle muhtaç insanların barınma ihtiyaçlarını, kendi bütçelerine uygun olarak karşılamak üzere yaptırılan meskenlerdir. Türkiye'de sosyal konut, "kamu kuruluşları ve sosyal maksatlı, kar gayesi gütmeyen kuruluşlar kanalı ile satmak veya kiraya vermek üzere, idare ile konutta oturacak aileler arasındaki münasebeti de kapsayacak şekilde yapılan konut" olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'de Devlet Anayasasının 49. Maddesinin "Devlet, yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayan tedbir alır" hükmü gereğince (sosyal) konut politikasını oluşturmayı kendini görevli kılmıştır. Ancak Türkiye'de konut üretimindeki devlet payı ancak %5-10 civarındadır. Almanya'da ise bu oran, %50 civarındadır (Seyyar, 2011).

2-Dar Anlamda Sosyal Politika Araçları

Dar anlamda sosyal politika araçları, sosyal sigorta, sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal tazmindir.

• Sosyal Sigortalar

Bir işyerine bağlı olarak çalışanların işgücünü belirli sosyal risklere karşı korumak gayesiyle tesis edilen bir sosyal güvenlik kurumudur. Kişiyi ve geçindirmekle yükümlü olduğu kişileri, zorunlu olarak ödenen primlerle ya-

sayla tanımlanan risklere karşı korumaya dayanan bir sistemdir. Devletçe organize edilmiş, kendi kendine yönetim esasına göre işleyen, kamu hukuku karakterli, baskın olarak zorunluluk esasına dayanan, çalışan nüfusun büyük bir kısmını gelir elde etme yeteneğinin kaybı, ölüm ve işsizlik gibi tehlikelere karşı koruyan kendine özgü bir sigortadır. Bu sistemde, sosyal sigortalıların ve işverenlerin ödedikleri sosyal sigorta primleri ve gerektiğinde devletin yaptığı finansman katkıları karşılığında, sosyal riske uğrayan sigortalılara, önceden belirlenmiş olan bir sosyal gelir (işsizlik ödeneği, emeklilik aylığı vb.) bağlanmakta veya ücretsiz sağlık hizmetleri sunulmaktadır (Demirbilek, 2005)

• Sosyal Yardım

Kendi ellerinde olmayan sebeplerden dolayı fakir olarak doğan veya sonradan fakirliğe düşen ve dolayısıyla mutlak anlamda yardıma muhtaç hale gelen veya yeterli gelire sahip olmadıklarından dolayı kısmen yardıma muhtaç olan kişilere-ailelere, çoğu kez devlet bütçesinden yapılan karşılıksız maddi yardım ve desteklerdir (Seyyar, 2011).

• Sosyal Hizmet

Sosyal politikanın daha çok gayri maddi hizmet alanı olan sosyal çalışma, korumaya muhtaç kişilere sağlık, psiko-sosyal danışmanlık, hukuk, finans, gayrimenkul yönetimi, mesken temini ve eğitim desteği gibi alanlarda yapılan yardım ve desteklerdir.

Sosyal hizmetler, kişi, grup ve toplulukların yapı ve şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında meydana gelen bedeni, zihni ve ruhi eksikliği, fakirlik ve eşitsizliği gidermek veya azaltmak, toplumun değişen şartlarından doğan sosyal sorunları çözümlenmek, insan kaynaklarını geliştirmek, hayat standartları iyileştirmek ve yükseltmek, fertlerin birbirleriyle ve sosyal çevresi ile uyum sağlamasını kolaylaştırmak amacıyla insan şeref ve haysiyetine yaraşır eğitim, danışmanlık, bakım, tıbbi ve psiko-sosyal rehabilitasyon alanlarında devlet veya gönüllü-özel kuruluşlar tarafından sistemli bir şekilde ifa edilen hizmet programlarının bütünüdür (Seyyar, 2011).

• Sosyal Tazmin

Bu yöntem çok eski bir yöntemdir. Örneğin savaş malullerine toprak verilmesi, subaylara emeklilik maaşı bağlanması geçmişte uygulanmıştır. Ancak günümüz çerçevesinde baktığımızda sosyal güvenliğin temel yöntemlerinden biri olarak karşılaşılan riskin nedenlerine bakılmaksızın ve kişisel bir fark gözetilmeksizin toplumun tüm bireylerinin temel ihtiyaçlarını karşılamasıdır.

IV- SOSYAL GÜVENLİK REFORM SÜRECİ

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde yıllardır devam eden önemli sorunlar bulunmaktadır. Türkiye’de özellikle son yıllarda sosyal güvenlik kurumlarının sundukları hizmetlerde yaşanan memnuniyetsizliklerin artması ve sistemde yaşanan bazı tıkanıklıklar sosyal güvenlik sisteminde öne çıkan sorunlar olmuştur. Türkiye’de sosyal güvenlik var olduğu süre boyunca yukarıda da sayılan genel sorunların sebep olduğu durumlar neticesinde dönem dönem sistemde gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemindeki ilk ciddi reform adımları 1999’da 4447 Sayılı kanunla yapılan değişikliklerle başlamış, 2001’de Bireysel Emeklilik Sistemi’ne geçilmesiyle reform sürecindeki ilk aşama bitmiştir. Reform sürecinin 2.aşaması ise 15.01.2003 tarihinde Hükümet Planı Ve Acil Eylem Planı çerçevesinde Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından emeklilik, sağlık ve sosyal yardımlar konusundaki reformların hayata geçirilmesi çalışmaları ile başlayıp günümüze kadar süregelmıştır. Ülkemizde tüm kesimi etkileyen iki büyük reform vardır: bunlar 08.09.1999 tarihinde 4447 sayılı kanunla getirilen ve özellikle kademeli emeklilik sistemini getiren yasa, bu yasanın hemen uygulamaya giren kısmı 08.09.1999 tarihidir. Ancak itirazların olduğu düzenlemelerin yetişmediği kalan kısmı 23.05.2002 yılı da reform süreci için önemli bir tarihtir. Sonrasında 2006 yılında 5502 sayılı kanunla kurumların birleşmesi ve 01.10.2008 tarihinde yapılan belki de cumhuriyet tarihin de gerçekleştirilen en önemli kanun olan 5510 sayılı kanun ve bu kanunda da itirazların ve düzeltilmelerin sonucunda 5754 sayılı kanun sonucunda yapılan reformlardır (Tiyekli, 2008).

A-5510 SAYILI KANUN

Ülkemizdeki sosyal güvenlik reform sürecinin ikinci aşamasını oluşturan düzenlemelerden bir diğeri ise 16 Haziran 2006 tarihinde yasalaşan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunudur. Ancak, ilgili kanunun özellikle devlet memurları için uygulanmasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, iptal edilen bu hükümlere ilişkin değişiklik içeren yeni bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarı 17.04.2008 tarihinde 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun adı altında Resmi Gazete ’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Esasen 5754 sayılı

Kanunda hüküm altına alınan düzenlenmeler temel olarak, 5510 sayılı Kanunun esas aldığı düzenlemelerdir. Bu yönüyle 5754 sayılı Kanun, 5510 sayılı Kanunun fiilen uygulamaya geçmesini sağlayan bir yasa olarak nitelendirilebilir. Sosyal güvelik reformuna ilişkin yasalar; hemen hemen bütün ülkelerde hazırlanması ve üzerinde mutabakat sağlanarak yürürlüğe konulması en zor yasalardandır. Çünkü bu reform yasaları insanların kaderini, hayatları boyunca alacakları sağlık ve sigorta yardımlarını, sosyal haklarını belirler. Bu nedenle bu tür düzenlemelerde alınacak bir eksik ya da yanlış karar; ya ülke ekonomisine büyük bir darbe vuracak, (ülkemizde reform öncesi sosyal güvenlik sisteminin ekonominin bir kara deliği olarak görülmesi gibi) ya da tüm ülke vatandaşlarının mağduriyetine yol açarak sosyal devlet anlayışına zarar verecektir. Bu nedenle üzerinde mutabakatı zor olan bu türden yasaları hazırlayarak uygulamaya koymak çok fazla özen ve dikkat istemekte, bu da bu türden reformların daha uzun soluklu olmasına, sürdürülebilir programlarla desteklenmesi gerekliliğine yol açmaktadır.

5754 sayılı kanunun en temel ilkesi; "Tüm vatandaşlara eşit ve adil bir sosyal sigortacılık hizmeti sunulmasıdır." Ne var ki, sadece şimdiki nesil değil gelecek nesiller açısından da bu ilkenin zedelenmeden korunabilmesi, orta ve uzun dönemde sosyal sigortalar sisteminin mali olarak sürdürülebilir olmasını gerektirmektedir. Bir diğer ifadeyle, yapılacak yeni düzenlemeler, mevcut sistemde beş farklı emeklilik rejimine tabi SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığına (Tarım sigortası ve Tarım Bağ-Kur'u ile birlikte) bağlı sigortalılar arasında da eşitlik ve adalet ilkesinin korunmasını gözetmelidir. 5754 sayılı kanun ile sosyal sigortalar sisteminde tasarlanan reformun temel amacı, mevcut emeklilik sisteminde yer alan tüm sigortalılara anayasal bir yükümlülük olan eşit ve adil bir hizmet sunulmasını sağlayacak etkin, verimli, sürdürülebilir çağdaş kamu hizmeti ilkelerine uygun tek bir sosyal sigortalar rejiminin oluşturulmasıdır (Tiyekli, 2008).

B-5510 SAYILI KANUN'A GÖRE AYLIK BAĞLAMA SİSTEMİ

5510 sayılı Kanun ile getirilen sistemde, 4447 sayılı Kanunla getirilen sisteme benzer şekilde sigortalıların hizmet yıllarına ait prime esas kazançları tahsis talep veya ölüm yılına güncellenmekte ve bu işlem için güncelleme katsayısı kullanılmaktadır. Güncelleme katsayısı; her yılın Aralık ayına göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yıllık tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranının (TÜFE) % 100'ü ile sabit fiyatlarla

gayri safi yurtiçi hasıla gelişme hızının (GH) % 30'unun toplamına (1) tam sayısının ilave edilmesi sonucu hesaplanır.

Yeni sistemde aylık, ortalama aylık kazancın aylık bağlama oranı ile çarpılması sonucu hesaplanır ve $Aylık = Ortalama Aylık Kazanç \times Aylık Bağlama Oranı$ şeklinde formüle edilir.

• Ortalama Aylık Kazanç

Tahsis talep veya ölüm yılı ile bundan bir önceki yıl hariç olmak üzere, her takvim yılına ait prime esas kazanç, kazancın ait olduğu takvim yılından sonra tahsis talep veya ölüm tarihine kadar geçen her takvim yılında, her yılın güncelleme katsayısı ile artırılarak güncellenir.

Tahsis talep veya ölüm yılı ile bundan bir önceki takvim yılı kazancı da dahil edilerek, güncellenen kazançların toplamı alınır.

Kazançlar toplamı, sigortalılık süresindeki toplam prim ödeme gün sayısına bölünerek, ortalama günlük kazanç (OGK) bulunur. Ortalama günlük kazancın 30 katı alınarak, aylığın hesabına esas sigortalının ortalama aylık kazancı (OAK) bulunur ($OAK = OGK \times 30$).

• Yaşlılık Aylıkları İçin Aylık Bağlama Oranı

Aylık bağlama oranı, sigortalının malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tabi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için % 2 olarak uygulanır. Bu hesaplamada 360 günden eksik süreler orantılı olarak dikkate alınır.

5510 sayılı Kanun'un 28. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkralarına göre aylığa hak kazanan sigortalıların aylıklarının hesabına esas aylık bağlama oranının tespitinde çalışma gücü kayıp oranı dikkate alınır.

4-1/a sigortalıları için hesaplanacak aylık bağlama oranı, prim ödeme gün sayısı 7200 günden az olanlar için çalışma gücü kayıp oranının 7200 gün prim ödeme gün sayısı ile çarpımı sonucu bulunan rakamın % 60'a bölünmesi suretiyle hesaplanan gün sayısına göre ($\text{Çalışma gücü kaybı oranı} \times 7200 / \% 60 = ABO$ 'ya esas prim gün sayısı), % 40'ı geçmemek üzere,

4-1/b sigortalıları için hesaplanacak aylık bağlama oranı, prim ödeme gün sayısı 9000 günden az olanlar için çalışma gücü kayıp oranının 9000 gün prim ödeme gün sayısı ile çarpımı sonucu bulunan rakamın % 60'a bölünmesi suretiyle hesaplanan gün sayısına göre ($\text{Çalışma gücü kaybı oranı} \times 9000 / \% 60 = ABO$ 'ya esas prim gün sayısı), % 50'yi geçmemek üzere

tespit edilir. Prim ödeme gün sayısı 4-1/a sigortalıları için 7200, 4-1/b sigortalıları için 9000 günden fazla olanlar için ise toplam prim ödeme gün sayısına göre aylık bağlama oranı belirlenir.

Aylık bağlama oranı % 90'ı geçemez.

• **Malullük ve Ölüm Aylıkları İçin Aylık Bağlama Oranı**

- 4-1/a sigortalıları için % 40'dır. (7200 günden az prim ödeme gün sayısı olanlar için) 7200 günden fazla her tam yıl için bu oran % 2 puan artırılır.

- 4-1/b sigortalıları için % 50'dir. (9000 günden az prim ödeme gün sayısı olanlar için) 9000 günden fazla her tam yıl için bu oran % 2 oranında artırılır.

Aylık bağlama oranının hesabında, 360 günden eksik süreler orantılı olarak dikkate alınır. Sigortalı başka birinin sürekli bakımına muhtaç ise tespit edilen aylık bağlama oranı 10 puan artırılır. Ancak, aylık bağlama oranı % 90'ı geçemez.

• **Aylığın Hesaplanması**

Ortalama aylık kazanç ile aylık bağlama oranının çarpılmasıyla sigortalının tahsis talep yılına ait Ocak aylığı bulunur. Formüle edersek; Aylık = Ortalama Aylık Kazanç x Aylık Bağlama Oranı.

C-AYLIK BAĞLAMA ORANININ REFORM ÖNCESİ-SONRASI KARŞILAŞTIRILMASI

Reformun sigortalılar için getirmiş olduğu en büyük sorunlardan biri olduğu söylenebilir. Aylık bağlama oranına bağlı olarak reform öncesi çalışması olanlar ile reform sonrası çalışması geçenlerin emekli aylıklarında ciddi farklar olduğu gözükmemektedir. Yapılan düzenlemelerin birçoğunda bir durum düzeltilirken başka bir yerde sorunların ortaya çıktığı söylenebilir. Burada da prim gün sayısını tamamlayan sigortalıların aktif çalışma yaşamından çekilerek, yeni insanlara iş imkânı sağlanması düşünülmüş olabilir; ancak başka bir gerçek durum göz ardı ediliyor kişi prim gün sayısını tamamlamış yaşını veya sigortalılık süresinin dolmasını beklerken maddi geçimini nasıl sağlaması beklenir. Bu olay kayıt dışı çalışmaya bir teşviktir. Yoksa kim aylığın düşmesini ister ki siz çalışıyorsunuz prim ödüyorsunuz hem prim ödeme gün sayınız artıyor sonuç itibarıyla aylığınız düşüyor.

Reform sonrası dönemde yıllar itibarıyla 2010'da en düşük 725 TL olarak bağlanan emekli maaşı, 2011'de 695 TL'ye indi. Bu rakam 2012 için 639 TL'ye düştü. 2013'te ise düşüş daha büyük oldu ve emekli maaşı 403 TL'ye kadar geriledi. Asgari ücretli bir işçi için yaklaşık 315 TL SSK primi ödendiği dikkate alındığında bağlanan maaşın yetersizliği daha net ortaya çıkmaktadır. Reform ile düşük prim ödeyenlerin emekli maaşları çalıştıkça da düşmeye başladı. 2008'den sonra asgari ücret veya asgari ücrete yakın ücretle

adına prim ödenenlerin alacağı emekli aylığı gün geçtikçe azalmaktadır. Türkiye’de çalışanların önemli bir bölümünün asgari ücret üzerinden sigortalı gösterildiği dikkate alındığında çalışanların önemli bir bölümünün maaşında düşüş getirmektedir. Mevcut sistem işçileri erken emekliliğe teşvik etmektedir. İşçi emekli olmakta, kıdem tazminatını almaktadır. Ardından başka bir işyerinde ya da aynı işyerinde, destek primine tabi olarak hem emekli aylığı hem de ücret alarak çalışmaktadır. Oysa sistemin geç emekli olmayı ve çalıştıkça daha fazla emekli aylığı bağlanmasını sağlayan ve özendiren bir sistem olması düşünülebilmektedir.

• Reform öncesi Aylık Bağlama Oranı

SSK’da ve Bağ-Kur’da sigortalı hizmetin ilk on yılı için %3,5, sonraki 15 yıl için %2,5, sonrasında her yıl için %1,5 aylık bağlama oranı uygulanmaktayken (506 SK. md:61), Emekli Sandığında 25 yıla kadar % 75’i, 25 yıldan az olanlara her tam yıl için % 1 eksiği, fazla olanlara da her tam yıl için % 1 fazlası üzerinden aylık bağlanmaktaydı (5434 SK. md:41).Halen 25 yıllık sigortalılık süresi için brüt ücret/maaş üzerinden SSK ve Bağ-Kur’da % 65, ES’de % 75 olan aylık bağlama oranları, sırasıyla, yıllık bazda ortalama % 2,6, % 2,6 ve % 3’e denk gelmektedir. İlave çalışılan her yıl için ise aylık bağlama oranı SSK ve Bağ-Kur’da % 1,5, ES’de ise % 1 olarak uygulanmaktadır Emekli aylığı bağlanması için öngörülen sürenin dolmasından sonra ilave çalışılan her yıla verilen aylık bağlama oranının normal çalışma süresinde verilen aylık bağlama oranından düşük olması, uzun süreli çalışmayı özendirmemektedir.

• Reform Sonrası Aylık Bağlama Oranı

5754 sayılı kanunla öngörülen aylık bağlama oranı ise; yeni sistemde gelecek her yıl için % 2’dir. Ayrıca daha önceki düzenlemelerde aylık bağlama oranında tavan sınırı yokken 5754 sayılı kanunla aylık bağlama oranı % 90 ile sınırlandırılmıştır (5510 m.17). Mevcut düzenlemeyle aylık bağlama oranı düşürüldüğü gibi tavan sınırlaması da getirilmiştir. % 90 olan üst sınırı yakalayabilmek için 45 yıl fiili çalışma gerekeceğinden (her yıl için % 2) tavan sınırlaması sigortalıların emekli aylıklarını çok fazla etkilemeyecektir. Asıl sorun aylık bağlama oranının düşürülmesidir. Asgari ücretle çalışan bir kişi emekli olduğunda (45 yıl fiilen çalıştığı takdirde) en fazla alacağı aylık asgari ücretin % 90’ı kadar olacaktır. Sigortalıların büyük bir kısmının 45 yıl fiilen çalışamayacağı da bir gerçektir. Hizmet akdine göre çalışan sigortalıların emekli aylığına hak kazanabilmeleri için 7200 gün prim ödenmiş olması gerekmektedir. Şu halde asgari ücretle çalışan ve 7200 günden emekli olan bir sigortalı emekli olduğunda asgari ücretin % 40’ı kadar emekli aylığı alacaktır.

Buda sosyal devletin temel hedefi olan insan onuruna yaraşır asgari bir hayat seviyesinin epeyce altında kalmaktadır.

Tablo 2. Emekli Aylıklarının Sosyal Politika Değerlendirmesi

SOSYAL POLİTİKANIN HEDEFLERİ (AMAÇLARI) AÇISINDAN DEĞERLENDİRME	Uygunluk
Sosyal Uzlaşma: (Bu hedefin sağlanmasına yönelik olarak en önemli başarı kullanılacak metodun hemen hemen hiçbir kimse tarafından kabul edilemez olarak görülmemesidir.)	
Düzenleme ile aylık bağlama oranının düşürülmesi neticesinde emekli aylıkları özellikle asgari ücretli kişilerin aylıklarında ciddi anlamda düşüşe sebebiyet vermekte, primleri yüksek olan kişilerin maaşlarında ise büyük çapta bir değişiklik oluşmamaktadır. Teknik yönü ağır basan bu uygulamanın daha önce emekli olanlara göre daha az emekli maaşı alacak olan geniş bir kesim tarafından kabul edilemez görüleceği doğal bir beklentidir.	Uygun Değil
Sosyal Barış: (Bu ölçümleme yapılırken düzenlemenin yeni farklılıklar ve yeni çatışmalar meydana getirip getirmediği ve getiriyorsa bunun ortadan kaldırdığı farklılıklara oranlanması da ihmal edilmemelidir.)	
Düzenleme ile özellikle asgari ücretli olarak çalışan kişilerin yasa öncesi ile karşılaştırıldığında emekli aylıklarında ciddi anlamda düşüşlerin olduğu görülmektedir. Aynı yaş ve aynı gün sayısı ile emekli olan kişilerin yasa öncesi ve sonrası karşılaştırıldığında aylıkların farklı olması toplumsal barışı zedeleyen bir durum olarak değerlendirilebilir.	Uygun Değil
Sosyal Güvenlik: (Bu çerçevede bir düzenlemenin sosyal güvenlik hedefine uygunluğu, düzenlemenin, otonom tüketim tanımlamalarında değişiklik yapıp yapmadığı, bu değişikliklerin rasyonel olup olmadığı, sosyal güvenlik alt standartlarının geliştirilmesi hedefine hizmet edip etmediği, bütçe imkânlarıyla uyumlu olup olmadığı, dolayısıyla uygulanabilir olup olmadıklarının tespitiyle ölçümlenebilir.)	
Düzenleme ile aylık bağlama oranının düşürülmesi neticesinde emekli aylıkları özellikle asgari ücretli kişilerin aylıklarında ciddi anlamda düşüşe sebebiyet vermektedir. Bu durum otonom tüketim harcamalarına olumsuz etki edecektir. Uygulamanın yüksek ücretli kişilere etki etmezken, asgari ücretlilerin emeklilik aylıklarının daha da düşürülmesinin çok da rasyonel olmadığı değerlendirilebilir. Uygulamadaki teknik ayrıntılar aynı şartlarda çalışma hayatını sürdürmüş ve prim gün sayısı aynı tarihte tamamlamış aynı yaştaki iki asgari ücretlinin emeklilik aylığında farklılığa yol açmaktadır. Buna göre prim günü tamamlandıktan sonra emeklilik yaşına kadar çalışan kişinin maaşı, bu süre boyunca fazladan prim yatırmış olmasına rağmen, bu süreyi herhangi bir çalışma ve prim yatırması olmayan diğerinden, daha düşük duruma	Kısmen

gerilemektedir. Bu durum rasyonel görülmediği gibi istihdamda kayıt dışılığı teşvik eder bir uygulama olarak da değerlendirilebilir. Rasyonel olmayan bu uygulama bütçe imkânları açısından olumsuzluk getirmemekte tam tersi düşük ücret politikası sebebiyle kurum giderlerini azaltıcı etki etmektedir.	
Sosyal Refah: (Yeni düzenlenmenin uygunluğu maddi yönden kişi başı GSMH ve harcamaların gelişmiş ülkeler seviyesine getirilmesine yönelik olup olmadığı manevi yönden ise; kişinin özgürlük ve güven içinde bulunma hisleri ile manevi tatmini artırıcı diğer hislerin gelişimine ne kadar olumlu ve olumsuz katkı sunduğunun analizi ile tespit edilebilir.)	
Düzenleme sonrasında zaten yaşam şartları açısından eleştirilen ilk kademe aylıkların daha da fazla düşmesinin kişi başı GSMH'yi olumsuz etkileyeceği değerlendirilebilir. Bu durumun diğer ekonomik gelişme ve dengeler bir kenara bırakıldığında maddi ve manevi tatmin açısından sosyal refah hedefinden uzaklaşmaya sebep olacağı düşünülebilir.	Uygun Değil
Sosyal Adalet: (Bir düzenlemenin sosyal adalet hedefine uygunluğu düzenlemenin kısa ve uzun vadede adalete hangi açılarda yaklaştırıp uzaklaştırdığı ve algıyı nasıl yönlendireceğinin analizi ile ölçümlenebilir.)	
Aylık bağlama oranının düşmesi kısa vade de kendini çok belli ettirmekle beraber 2008 sonrası çalışmaların artmasına bağlı olarak aylıkların uzun vade de daha da düşeceği öngörülebilmektedir. Bu düşüş sonrası kişiler arasındaki emekli aylıklarındaki farkların artmasının düzenlemeye ilişkin adaletsizlik algısını daha da artıracacağı ve olumsuz etkileyeceği değerlendirilebilir.	Uygun Değil
Bu reform Hangi sosyal politika araçları kapsamına girmektedir?	
Bu düzenlemenin sosyal politikanın araçlarından " Vergi ve Gelirler Politikası" ile ilintili olduğu görülmüştür.	

Kaynak: Sayım (2013)

V-SONUÇ

Toplumlar, sosyal açıdan korumasız olmaları nedeniyle tarih boyunca çok acılar çekmiş ve sorunlarla nasıl baş edilebileceği hakkında pek çok şey öğrenmiştir. Sosyal devlet anlayışı ve sosyal güvenlik kavramı, bu acı deneyimlerin ve bu uğurda verilen mücadelelerin bir ürünüdür. Sosyal güvenlik sistemleri; ilkel, aile içi ve dinsel nitelikten, günümüzde devletin sağlamakla yükümlü olduğu, kurumsallaşmış, çağdaş modellere doğru bir evrim geçirmiştir. Ülkemizde de bu anlayışla sosyal güvenlik alanında reform yapma düşüncesi özellikle, 1990'lı yıllardan sonra her zaman gündemde olmuştur. Ne var ki gelişmekte olan ülkelerde yaşanan ekonomik, demografik, idari, hukuksal

sorunlar gibi birçok sorun ülkemizde de görülmektedir. Ülkemizde, sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı sorunların temelinde; devletin sosyal güvenliğe bakışındaki farklılık yatmaktadır. 1970'li yıllardan bu yana devlet, sosyal güvenlik fonlarına, bütçe ihtiyaçlarını karşılamada yararlanacak kaynaklar olarak bakmıştır. Bunun yanı sıra, sosyal güvenlik sisteminin temelinde yatan aktüerya kavramı görmezden gelinerek, kurumlarımız prim karşılığı olmaksızın hizmet sağlayan “yardım kurumları” niteliğine bürünmüştür. Geçmişteki sorunlar bugün varlığını sürdürse de, sosyal güvenlik sistemimizin temel problemleri; finansman ve kurumlarımızın devlet bütçesine getirdiği yük olarak kabul edilmektedir. Bu durum, sadece ülkemizde değil bütün dünyada genel kabul gören bir anlayış niteliğindedir. Gündemimizdeki reform yasalarının da odağına yerleşen bu anlayış, aslında soruna maliyet açısından bakılmasından öte, sosyal güvenliğe bakış açısının değiştiğinin kanıtını oluşturmaktadır.

Düzenleme ile değiştirilen aylık bağlama oranının sosyal uzlaşa açısından bakıldığında teknik yönü ağır basan bu uygulamanın daha önce emekli olanlara göre daha az emekli maaşı alacak olan geniş bir kesim tarafından kabul edilemez görüleceği doğal bir beklentidir. Aynı yaş ve aynı gün sayısı ile emekli olan kişilerin yasa öncesi ve sonrası karşılaştırıldığında aylıkların farklı olması, toplumsal barışı zedeleyen bir durum olarak değerlendirilebilir. Uygulamadaki teknik ayrıntılar, aynı şartlarda çalışma hayatını sürdürmüş ve prim gün sayısı aynı tarihte tamamlamış aynı yaştaki iki asgari ücretlinin emeklilik aylığında farklılığa yol açmaktadır. Yaşam şartları açısından eleştirilen ilk kademe aylıkların daha da fazla düşmesinin kişi başı GSMH'yi olumsuz etkileyeceği değerlendirilebilir. Bu durumun, diğer ekonomik gelişme ve dengeler bir kenara bırakıldığında, maddi ve manevi tatmin açısından sosyal refah hedefinden uzaklaşmaya sebep olacağı düşünülebilir.

Aylık bağlama oranının düşmesi kısa vadede kendini çok belli ettirmemekle beraber 2008 sonrası çalışmaların artmasına bağlı olarak aylıkların uzun vadede daha da düşeceği öngörülebilir. Bu düşüş sonrası kişiler arasındaki emekli aylıklarındaki farkların artmasının düzenlemeye ilişkin adaletsizlik algısını daha da artıracığı ve olumsuz etkileyeceği değerlendirilebilir. Ülkemizdeki ortalama insan ömrü göz önüne alındığında, emeklilikte geçirilen ortalama sürenin gereğinden fazla kısaldığı, aylık bağlama oranının da çok fazla düşürüldüğü göze çarptığı, bu durumun bireylerin emekli olacaklarına olan inançlarını azaltacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AKTAN, Can; "Sosyal Devletin Araçları", <http://www.canaktan.org/politika/re-fah-devleti/araclar.htm> 30.09.2013
- ALPER, Yusuf; (2002), "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik", Çimento İşveren Dergisi, Mart 2002, Sayı.2 Ankara.
- ALTAN, Ömer Zühtü, (2007), "Sosyal Politika", Açık Öğretim Yayınları, Eskişehir.
- ATATANIR, Hicran; (2011), "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman Krizinin Aşılması Noktasında İzlenen Politikalar", Sosyal Güvenlik Kurumu Yayınları, Ankara
- DEMİRBILEK, Sevdâ; (2005), "Sosyal Güvenlik Sosyolojisi" Legal Yayınları, Ankara.
- DENK, Nevzat; (2010), "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Antropolojik İncelemesi ve Emeklilik Sorunları Üzerine Bir Alan Araştırması", Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- ERDOĞAN, Gürbüz; (2010), "İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku", Detay Yayıncılık, Ankara.
- ERSÖZ, Halis Yunus; (2011), "Sosyal Politikada Yerleşme" İTO Yayınları, İstanbul.
- GÖKTAŞ, M. E. Çakar, M. Özdamar; (2011), "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik ve Primsiz Rejim" Yaklaşım Yayınları, Ankara.
- KOÇ, Muzaffer; (2005), "Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Malatya.
- KORAY, Meryem; (2000), "Sosyal Politika", Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- KURT, Resul; (2004), " İş Hukuku ve Sosyal Sigortalar Mevzuatında Usul ve Esaslar" İSMMM Yayını (İstanbul Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası), İstanbul.
- ÖZDEMİR, Süleyman; (2007), "Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti" , İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:2004-69, İstanbul.
- SAYIM, Ferhat ; (2013), "Sosyal Güvenlik Ve Sağlık Harcamaları İle Sosyal Politika İlişkilerini Değerlendirmede Ölçek Geliştirilmesi" www.ferhatsayim.net (01.06.2014).
- SEYYAR, Ali; (2011), "Sosyal Politika Bilimine Giriş", Sakarya Yayıncılık, İstanbul.
- ŞENKAL, Abdülkadir; (2005), "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika" , Alfa Yayınevi, İstanbul.
- ŞİMŞEK, Nergis; (2011), "En Son Değişiklik Çerçevesinde Tüm Yönleriyle SSK ve BAĞ-KUR'da Emeklilik" Yaklaşım Yayınları, Ankara.
- TİYEKLİ, Mustafa; (2008), "Sosyal Devlet İlkesi Bakımından Türkiye'de Sosyal Güvenlik Uygulaması Ve Sosyal Güvenlikte Reform Arayışları" Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde.
- TOKOL, Aysen; (2000), "Sosyal Politika", Vipaş Yayınları, Bursa.