

KÜRESELLEŞME VE SOSYAL GÜVENLİK KRİZİ

Doç. Dr. Şerife Özsuca

Ankara Üniversitesi

Siyasal Bilgiler Fakültesi



Özet

1970'li yılların sonunda nüfuzu artan neo-liberalizm, ulus devlet düzeyinde sosyal alanın bastırılma sürecini başlatmıştır. Dünya ekonomilerinin artan oranda bütünleşmesi ve sermayenin sınırlar arası serbestliği, hükümetlerin geniş kapsamlı refah politikaları uygulama olanaklarını ve finansman kabiliyetlerini erozyona uğratmıştır. Uluslararası rekabet baskısı ülkeleri işgücü maliyetlerini düşürmeye zorlarken, gelişmekte olan ülkelerin arasındaki işgücü maliyetlerini düşürme yarışı "dibe doğru yarış", gelişmekte olan ülke insanların sosyal güvenliklerini ciddi ölçülerde zedelemiş ve nüfuslarının önemli bir bölümünün sosyal güvenlikten yoksun kalmalarına yol açmıştır. Türkiye 1980'li yıllarda uygulamaya koyduğu ekonomik programla dünya pazarlarına açılmıştır. Bu süreç sosyal güvenlik kuruluşlarını doğrudan yada dolaylı yollardan etkilemiş, Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman kabiliyeti ciddi ölçülerde sınırlanmış, sistem krize girmiştir. Diğer taraftan, uygulanan politikalar sonucu artan gelir eşitsizlikleri, yoksullaşma, işgücü piyasasının esnekleşmesi, geniş toplum kesimlerinin sosyal güvenlik ihtiyacını daha da artırmıştır. Türkiye rekabet edebilirliğini güçlendirecek politikaları geliştirmek zorundadır. Sadece işgücü maliyetlerini geriletmeye yönelik politikalar sosyal istikrarı ve güvenliğini ciddi bir biçimde tehlikeye sokmaktadır.

Temel Kavramlar: Sosyal güvenlik, küreselleşme, işsizlik, gelir eşitsizliği, ekonomik kriz.

Globalisation and Social Security Crisis

Abstract

Neo-liberalism, having increased its influence at the end of 1970's, set out the process of suppression of the social field at nation-state level. The ever-increasing integration of the world economies and free movement of capital over national boundaries eroded the possibilities for comprehensive welfare policies and limited the finance capabilities of the governments. While the pressures from the international competition forced the countries to lower the labor costs, the race among the developing countries to lower the labor costs to the bottom, seriously damaged the social protection of their peoples and resulted in the deprivation of significant parts of their population from social security. Turkey opened its economy to the world markets through the economic programme put into effect in the 1980's. This change had direct and indirect effects on the social security institutions; limited the finance capability of Turkish social security system and the system entered into crisis. On the other hand, increased income inequalities, impoverishment, flexibilization of the labor markets which resulted from the policies applied, expanded the need of the broad sections of the population for social security. Turkey has to develop policies to strengthen her competitiveness. Policies aimed only at the reduction of labor costs seriously endanger the social stability and security.

Key Words: Social Security, globalization, unemployment, income inequality, economic crisis.

Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin büyük çoğunluğu, hatta neredeyse tamamı, 1980 ve 1990'li yıllarda sosyal güvenlik sistemlerinde ciddi bir türbülans yaşamıştır. Sosyal politikaları yol ayrımına getiren bu türbülans, ülkeleri sosyal güvenlik sistemlerinde yeni düzenlemeler yapmaya zorlamıştır. Bu süreç, İkinci Dünya Savaşı izleyen dönemin birbirini karşılıklı destekleyen, birbirini güçlendiren "pozitif toplamlı" ekonomik ve sosyal düzenini sona erdirmiştir.

1970 sonrasında yaşanan küreselleşmenin ekonomik boyutu, kar maksimizasyonunu temel başarı kriteri olarak sunmuş; kar maksimizasyonunun önündeki her türlü kısıtlamayı irrasyonel saymıştır. Küreselleşmenin neo-liberal özü piyasa güçlerinin sağlamlaştırılmasıdır. Tümüyle kuralsızlaştırılan serbest piyasa ekonomisi kaynak dağılımında etkinliği sağlayacak, böylece ekonomik refah da artacaktır. Ekonomilerin küreselleşme sürecine sosyal boyutun bastırılma süreci eşlik etmiş; kar maksimizasyonunun önünde engel oluşturan sosyal olan her şeyi özel alana havale etmenin yolları aranmıştır.

1970'lerin sonunda nüfuzu artan neo-liberalizm, öncelikle ulus devlet düzeyinde sosyalin bastırılma sürecini başlatmıştır. Dünya ekonomilerinin artan oranda bütünleşmesi ve sermayenin sınırlararası serbestliği, hükümetlerin geniş kapsamlı refah politikaları uygulama olanaklarını ve finansman kabiliyetlerini erozyona uğratmıştır. Uluslararası rekabet baskısı, ülkeleri işgücü maliyetlerini düşürmeye zorlarken, gelişmekte olan ülkelerin arasındaki işgücü maliyetini düşürme yarışı "dibe doğru yarış", gelişmekte olan ülke insanların sosyal güvenliklerini ciddi ölçülerde zedelemiş, nüfusun önemli bir bölümü bütünüyle sosyal güvenlikten yoksun kalmıştır (GUAN, 2001).

Türkiye'de 1980'li yıllarda uygulamaya koyduğu ekonomik programla dünya pazarlarına açılmıştır. Bu süreç sosyal güvenlik kuruluşlarını doğrudan yada dolaylı yollardan etkilemiştir. Bu çalışmada, Türkiye'nin dışa açılma sürecinde sosyal güvenlik sisteminin krizini derinleştiren unsurlar incelenerek çözüm yolları geliştirilecektir.

1980 DÖNÜŞÜMÜ VE SOSYAL GÜVENLİK

24 Ocak 1980 istikrar ve yapısal uyum programı ile, ekonominin kısa dönemli istikrarını kurmanın yanısıra, ekonomik yapının özel sektör öncülüğünde yürütülecek pazar ekonomisine dönüştürülmesi de hedeflenmiştir. 1980 programı ile yurtiçi talebe dönük, dış ticarete koruma rantlarıyla beslenen sanayileşme stratejisinden vazgeçilmiş; dış pazarlara eklenmeyi sağlayacak ihracata yönelik bir büyüme stratejisine geçilmiştir. İhracatın teşvik edilmesi, ithalatın liberalizasyonu, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, yabancı sermaye girişlerinin özendirilmesi programın önemli unsurları arasında yer almıştır. Program nihai olarak, ekonominin serbest piyasa ve uygun işbölümü koşullarında dışa açılarak dünya ekonomisiyle bütünleşmesini hedeflemiştir. Dışa açılma ve dünya pazarları için üretim bir etkinlik kriteri olarak kullanılmıştır. Sermayenin değerlendirilmesi, verimlilik ve kar artışının önündeki engelleri kaldırmaya yönelik kurumsal düzenlemeler yapılmıştır.

Ulusal şirketlerin daha etkin, uluslararası düzeyde daha rekabetçi olabilmelerini sağlamak; diğer taraftan yabancı sermaye girişlerini cazip kılmak, sosyal güvenlik sistemlerini finanse edebilecek gelir kaynaklarının cılızlaşmasına yol açmıştır. Emek piyasasındaki serbestleşme ve kuralsızlaştırma, emeğin giderek marjinalleşmesiyle sonuçlanırken; sosyal güvenlik sisteminde bağımlılık oranının düşürülememesine neden olmuştur. Küreselleşen ekonominin ortaya sıklıkla çıkardığı krizler formel sektörde kitlesel iş kayıplarına, işsizlikte hızlı artışa ve enformel istihdamın daha da genişlemesine kaynaklık etmektedir. Yapısal uyum ve sosyo-ekonomik değişimler artan bir nüfusu tehlikelere açık bir hale getirmekte; bunların sosyal sigortaya katkı yapmaları olanaksızlaşmaktadır. Dünya ekonomisiyle bütünleşme sürecinde, yeterli sayıda ve kaliteli iş, yeterli gelir ve elverişli ekonomik koşulların nüfusun küçümsenmeyecek bir çoğunluğu için yitirilmiş olması, bir taraftan bunların sosyal güvenlik ihtiyaçlarını artırırken, diğer taraftan sosyal güvenlik sisteminin krizini de derinleştirmektedir. 1980 sonrası izlenen politikalar çerçevesinde sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman yapısını olumsuz etkileyen unsurlar aşağıda tartışılacaktır.

1. FİNANSMAN KAYNAKLARININ EROZYONU

Sosyal güvenlik kurumlarının finansman kaynakları arasında en önemli kalem çalışanların ve işverenlerin ödediği primlerdir. Çalışanların ücret düzeyi ve prime esas kazanç düzeyi sosyal güvenlik kurumlarının toplayabileceği gelir düzeyinin belirleyicileridir. 1980 sonrası uygulanan istikrar ve yapısal uyum programlarının başarısında ücret politikaları önemli bir rol üstlenmiştir. Korumacı dış ticaret rejiminin geçerli olduğu ithal ikameci sanayileşme

modelinde büyük istikrarlı bir iç pazar, kitlesel tüketimin garanti altına alınması, ücret düzeyinin yüksek tutulmasını gerektirmekteydi. 1980'li yıllarda ise talebin kaynağını iç piyasadan dış piyasaya kaydırmak ve ülkenin rekabet gücünü artırmak için ücretlerin düşük tutulması gerekmiştir. 1980'lerin ihracat yönelimli büyüme stratejisinde ihracat artışı reel devalüasyonlar, büyük miktarlara ulaşan ihracat teşvikleri ve reel ücretlerin düşürülmesi sağlamıştır (SENSES, 1989).

Ülkemizdeki ücret verileri, güvenilirlik ve uluslararası tanımlara uygunluk açısından sorunludur. Ekonominin bütünü için ortalama ücretleri gösteren veriler bulunmamakta, sektörel düzeydeki verilerin önemli bir bölümü serileştirilebilirlik özelliği taşımamaktadır. DİE'nin 1994 yılından bu yana ücret istatistiklerini iyileştirmeye yönelik çalışmalar yapmasına karşın ücret istatistiklerine ilişkin sorun aşılanmamıştır. Bu nedenle DPT'nin Planlarda ve Yıllık Programlarda yer verdiği ücret verileri bu çalışmada kullanılmıştır. Kamu ve özel kesim işçi ücretlerinin reel gelişimine baktığımızda ücretlerin seksenli yıllar boyunca sürekli geriletildiği, kamu kesiminde reel ücret kaybının daha yüksek olduğu gözlenmektedir. Kamu kesiminde reel ücretlerdeki gerileme 1988 yılında 1981'e göre yaklaşık yarı yarıya azalmış, özel kesimde ise bu azalış yaklaşık yüzde 20 oranında gerçekleşmiştir (bakınız tablo 1). Ücretli çalışanların imalat sanayi katma değeri içindeki payı 1983 yılında özel sektörde yüzde 27.5'den 1987'de yüzde 17.0'a; kamu sektöründe yüzde 25.0'dan yüzde 13.0'a düşürülmüştür (YELDAN,2001:44). Kamu ve özel kesimde 1989, 1990 ve 1991 yıllarında ücretler reel olarak büyük sıçrama göstermiş, kamuda sırasıyla yüzde 39.2, yüzde 18.8 ve yüzde 43.4; özel kesimde ise yüzde 32.1, yüzde 15.9 ve yüzde 37.2 oranında artışlar gerçekleşmiştir. Ücretlerin, 1992 yılından 1994'e kadar artmakla birlikte reel artış hızının düştüğü; kamu kesiminde 1995'de yüzde -17.6, 1996'da yüzde -24.3 azaldığı, 1997'de yüzde 19.2 arttığı, 1998'de yüzde -1.1 azaldığı, 1999 yılında yüzde 41.3 oranında önemli bir artışın gerçekleştiği, 2000'deki yüzde 6.9 düzeyindeki artışın arkasından yüzde 11.5 ve yüzde 8.9 oranında reel azalışların ortaya çıktığı saptanmaktadır. Özel kesimde ise ücretlerin 1994'de yüzde -18.6, 1995'de yüzde -8.7 azaldığı, 1996'da yüzde 2.2 arttığı, 1997'de yüzde -2.9 azaldığı 1998'de yüzde 9.6, 1999'da yüzde 11.5, 2000'de yüzde 0.6 arttığı, ancak 2001 yılında reel olarak yüzde 20.5 azaldığı gözlenmektedir. 1994 krizinin reel ücretleri düşürerek aşılmasını takiben reel ücretler hemen durgunluğa itilmiş, 2000'lerde yaşanan krizin etkisiyle ücretler son yıllarda tekrar reel olarak geriletılmıştır.

Prime esas aylık kazancın alt ve üst sınırlarındaki gelişmeleri de incelediğimizde, taban ve tavan ücret arasındaki aralığın daraldığı gözlenmektedir. 80'li yıllar boyunca prime esas aylık kazancın taban ve tavanı

arasındaki aralık 2 kata kadar inmiştir. Reel ücretlerin kamuda yaklaşık yüzde 50, özel kesimde yüzde 20 oranında gerilediği bir dönemde, prime esas kazanç tavanının aşağıya çekilmiş olması Sosyal Sigortalar Kurumu'nun prim gelirlerini olumsuz etkileyecek bir düzenlemedir. Nitekim 1970'lerin son yıllarından başlayarak prim gelirlerinin reel artış oranlarında gözlenen yavaşlama hatta 1984 yılındaki gerilemenin nedenlerinden biri, anılan dönemde reel ücretlerin gerilemesi, prime esas tavan ücretlerinin aşağıya çekilmesidir (ayrıntılı bilgi için bakınız ÖZŞUCA, 1990). Prime esas kazanç tavanının 1988 yılında yükseltildiği taban ve tavan arasındaki açığın 9 kata çıktığı, 1991'de 5.8'e, 1994'te 3.9'a gerilediği, 1995'de tekrar 2'ye düştüğü 2000 yılına kadar bu durumun sürdüğü hesaplanmaktadır. 2000 yılında prime esas kazanç üst sınırı alt sınırın 3 katına, 1.08.200-31.03.2001 tarihleri arasında 4 katına, 1.04.2001 tarihinde ise 5 katına yükseltilmiştir.

Tablo 1: Reel Ücret Endeksi (1981-2002)

Yıllar	Reel Ücret Endeksi		Reel Değişme (yüzde)	
	Kamu	Özel	Kamu	Özel
1981	100	100		
1982	89	96	-11.0	-4.0
1983	86	88	-3.4	-8.3
1984	74	83	-14.0	-5.7
1985	62	78	-16.2	-6.0
1986	54	76	-12.9	-2.6
1987	55	86	1.2	13.2
1988	46	81	-16.4	-5.8
1989	64	107	39.2	32.1
1990	76	124	18.8	15.9
1991	109	170	43.4	37.2
1992	115	180	5.5	5.9
1993	125	183	8.7	1.7
1994	125	149	0.0	-18.6
1995	103	136	-17.6	-8.7
1996	78	139	-24.3	2.2
1997	93	135	19.2	-2.9
1998	92	148	-1.1	9.6

1999	130	165	41.3	11.5
2000	139	166	6.9	0.6
2001	123	132	-11.5	-20.5
2002 (1)	112		-8.9	

KAYNAK: KİSK, TİSK, DİE, DPT

(1) Tahmin

(2) Reel hesaplamalarda DİE Tüketici Fiyatları Endeksi kullanılmıştır.

2. KAYITDIŞINA YÖNELEN İŞGÜCÜ PİYASASI VE DÜŞÜK DÜZEYLERDE KALAN İSTİHDAM ARTIŞI

1980 sonrası uygulanan yapısal uyum programlarından kuramsal beklenti istihdamı artırmıştır. Bu programların dışı açık faaliyetleri artırmasının rekabet ortamı ve verimlilik artışları yaratacağı, emek yoğun faaliyetleri artıracacağı, iç ve dış finansal serbestleşmenin yatırımların finansmanı için gerekli kaynakları artıracacağı, dolayısıyla da istihdamı artıracacağı varsayılmaktadır. Türkiye’de 1980 yılından bu yana uygulanan yapısal uyum ve istikrar politikalarının istihdam artışı üzerindeki etkileri, beklentilerin tersine sınırlı düzeyde kalmıştır (UYGUR, 1990; BULUTAY, 1995; ŞENSES, 1996; KEPENEK, 1996; TAYMAZ, 1999; ANSAL vd., 2000). 1980- 1996 döneminde formel işgücü istihdamı imalat sanayinde sadece yüzde 31.8 oranında artmıştır (KÖSE/ YELDAN, 1998).

Reel ücretler düşerken istihdamın yeterli düzeyde artmamasının gerisinde ekonominin bazı yapısal özellikleri etkili olabilmektedir (ayrıntılı bilgi için bakınız YENTÜRK, 1999)

Ücretlerin düşmesinin yeterli istihdam artışı yaratmamasının nedenlerinden biri, mal piyasalarının yeterince rekabetçi olmaması; mal piyasasında eksik rekabetçi yapının ve mark-up fiyatlamanın egemen olmasıdır. Dış ticaretin serbestleşmesiyle artan rekabeti işverenler düşen ücretlerle dengelemektedir. Reel devalüasyonların neden olduğu ücret dışı girdi maliyetlerindeki artışı düşen ücretler tazmin ederken, kar marjlarının düşmesi mark-up fiyatlama sürdürülerek engellenmiş; kar marjları beklentilerin tersine daha da yükselme eğilimine girmiştir (YENTÜRK, 1999:170; ONARAN, 2000:197; YELDAN, 2001:76). Özel imalat sanayinde 1983’de yüzde 31 olan ortalama kar marjı, 1987’de yüzde 38’e, 1989-1993’te yüzde 39.6’ya, 1994’de yüzde 47’e çıkmıştır (YELDAN, 2001:76).

Türkiye’de ücret düşüşünün yeterli istihdam artışı yaratamamasının nedenleri arasında ücret ve verimlilik arasındaki ilişkinin zayıf olması, 1980 sonrasında ücretler ve emek üretkenliği arasındaki ilişkinin neredeyse

bütünüyle birbirinden koparılmasıdır (ayrıntılı bilgi için bakınız YELDAN, 2001). Ücret düzeylerinin belirlenmesinde verimlilik, yatırım, istihdam gibi ekonomik faktörlerden çok siyasi ve sosyal faktörlerin belirleyici olabilmektedir. Nitekim 1987 ve 1989 yıllarındaki ücret artışları yerel ve genel seçim dönemlerine denk düşmektedir (YENTÜRK, 1999: 172; ANSAL vd., 2000:73, 76, 87-88).

Ücret düşüşleri karşısında istihdamın yeterli artmamasının gerisinde yatan bir başka yapısal özellik, diğer gelişmekte olan ülkelerde bulunan stagnasyonist rejimin Türkiye'de etkili olmasıdır (YENTÜRK, 1999:171). Hızlandıran prensibinin çalıştığı stagnasyonist rejimlerde, gelirin düşük tasarruf eğilimi olan gruplar lehine dağıtılması efektif talebi artırmaktadır. Ulusal gelir içinde ücretlerin payının yükselmesi yatırımlar üzerinde artış yönünde etki yaratmaktadır (TAYLOR,1991'den aktaran YENTÜRK, 1999:171). Ücretlerin azaltıldığı durumda yatırımlar ve dinamik büyüme engellenmekte, istihdam artışı düşük düzeylerde gerçekleşmektedir. Bu durum Türkiye'de ücretlerin talep yönünün önemli olduğuna işaret etmektedir.

Ücretlerin reel olarak gerilediği 1980-1988 aralığında karlar artarken yatırımlar aynı hızda artmamıştır. İmalat sanayinde özel sektör yatırımları 1981-1982'de yüzde 4.8, 1983-1987 aralığında yüzde 7.7 reel artış göstermiştir. Kamu imalat sanayi yatırımları ise 1981-1982'de yüzde -11.2, 1983-1987'de yüzde -9.6 daralmıştır. İmalat sanayine yönelik toplam yatırımlara baktığımızda 1981-1982'de yüzde -0.8 oranında azalmanın, 198-1987 döneminde ise yüzde 3.7'lik bir artışın ortaya çıktığı, 1980-1988 arasında reel artışın yüzde 1.8'i aşmadığı görülmektedir. 1980 yılında toplam sabit sermaye yatırımlarının GSMH'ye oranı yüzde 21.8 iken, 1986 yılına kadar bu oranın altında kalındığı; 1981 yılında özel sabit sermaye yatırımlarının yüzde 13.1 olan GSMH'ye oranının 1987 yılına kadar yüzde 11'ler civarında seyrettiği gözlemlenmektedir (bakınız tablo 2). Ücretlerin reel olarak düştüğü seksenli yıllarda Türkiye yeni yatırımlardan çok kapasite kullanımına yönelmiş, ihracat kapasitesini artıracak bir sanayileşmeyi gerçekleştirememiştir (ŞENSES, 1989; VOYVODA/ YELDAN, 1999; YELDAN, 2001). Ücretlerin reel olarak arttığı 1989-1992 aralığında özel kesim imalat sanayi yatırımı yüzde 14, toplam imalat sanayi yatırımları ise yüzde 12.4 oranında reel olarak artmıştır. Özel imalat sanayi yatırımlarındaki son üç yıllık yüzde değişmeye baktığımızda, 1998 yılı fiyatlarıyla 2000'de yüzde 25 artış, 2001'de yüzde -42 azalma, 2002'de yüzde 6 (program) artış kaydedilmektedir. Kamu kesimi imalat sanayi yatırımlarında ise 2000'de yüzde 32.7, 2001'de yüzde 5.7 artış, 2002 de yüzde -9.3 (program) azalış hesaplanmıştır(DPT, 2002a:35). Toplam ve özel sabit sermaye yatırımlarının GSMH'ye oranlarında da 1980-1987 dönemine göre 1988'den başlayarak bir iyileşme olmuştur (son kriz yılları hariç).

1980'li yıllarda uygulanan yapısal uyum programları Türkiye işgücü piyasalarındaki katmanlı yapıyı güçlendirmiştir. İşgücü piyasası kural ve kurumlarının güçlü olmadığı Türkiye'de, yapısal uyum programları ile daha da esnekleşen işgücü piyasasında istihdamın enformel sektöre kaydığı, kayıtdışı işgücü kullanımının yaygınlaştığı saptanmaktadır (KÖSE/YELDAN, 1996; KÖSE/ YELDAN, 1998; ŞENSES, 1996; BULUTAY, 1995). 2001 yılı verilerine göre toplam işgücü (15 yaş üstü) 22.269 bin kişi, toplam istihdam 20.367 bin kişi işsizler ise 1.902 bin kişidir. Toplam çalışanların 11.781 bini aktif olarak sigortalıdır. Dolayısıyla çalışanların sadece yüzde 57.8'i sigortalıdır. Sigortalı çalışan oranı 1990 yılı için yüzde 42, 1997 yılı için yüzde 47'dir.. Sektörel düzeyde aktif sigortalıların oranı 1990 yılında sanayide yüzde 68, hizmetler kesiminde yüzde 75 tarımda yüzde 8; 1997 yılında sırasıyla yüzde 68, yüzde 78 ve yüzde 11'dir (Köse/ Öncü, 2000:83) 2002 yılı III.Dönem Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre tarım sektöründe çalışan 7.217 bin kişiden 1.042 bin kişi sigortalı olup tarımda çalışan aktif sigortalıların payı

TABLO 2: SABİT SERMAYE YATIRIMLARI (Yüzde)

Yıllar	Kamu/Toplam	Özel/Toplam	Toplam/GSMH	Kamu/GSMH	Özel/GSMH
1980	40,0	60,0	21,8	8,7	13,1
1981	45,5	54,5	19,8	9,0	10,8
1982	42,7	57,3	19,2	8,2	11,0
1983	43,3	56,9	20,1	8,7	11,4
1984	41,5	58,5	19,3	8,0	11,3
1985	45,5	54,5	20,1	9,2	11,0
1986	44,7	55,3	22,8	10,2	12,6
1987	40,5	59,5	24,6	10,0	14,7
1988	33,9	66,1	26,1	8,9	17,3
1989	33,5	66,5	22,5	7,5	15,0
1990	30,8	69,2	22,6	7,0	15,7
1991	31,7	68,3	23,7	7,5	16,2
1992	31,5	68,5	23,4	7,4	16,0
1993	27,4	72,6	26,3	7,2	19,1
1994	20,2	79,8	24,5	4,9	19,6
1995	17,5	82,5	24,0	4,2	19,8
1996	20,3	79,7	25,1	5,1	20,0
1997	23,1	76,9	26,3	6,1	20,2

1998	25,8	74,2	24,3	6,3	18,1
1999	29,6	70,4	2,1	6,6	15,6
2000	30,6	69,4	22,6	6,9	15,6
2001(1)	30,9	69,1	18,4	5,7	12,7

KAYNAK: DPT (2000b):8

(1) Tahmin

yüzde 14.4'e çıkmıştır. Aynı anketin sonuçları 2001 yılına göre 2002'de kayıtdışı çalışmada bir artış olduğunu göstermektedir. 2002 yılı III. döneminde istihdam edilenlerin Türkiye genelinde yüzde 52.9'u, kentsel yerlerde yüzde 34.8'i kırsal yerlerde yüzde 73.5'i herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı değildir. Kayıtsız çalışan 11.485 bin kişinin yüzde 65.1'i kırsal yerlerde olup, bunların yüzde 86.5'i tarım sektöründe çalışmaktadır. Türkiye genelinde istihdamdakilerin yaklaşık yarısı kayıtdışı çalışmaktadır.

İmalat sanayi istihdamına bakıldığında, 1980 yılında imalat sanayi toplam istihdamının yüzde 41'nin kayıtsız işgücünden oluştuğu görülmektedir. 1990'lı yıllar boyunca imalat sanayiinde kayıtsız işgücü kullanımının daha da arttığı, 1992'de yüzde 47.7'ye, 1994'te yüzde 49.1'e kadar yükseldiği, 1995'de yüzde 43.9'a gerilediği, 1999'da tekrar yüzde 46'ya yükseldiği saptanmaktadır (KÖSE/ÖNCÜ, 2000:83; YELDAN, 2001:96). Özel imalat sanayiinde kayıtsız işgücü kullanımı boyutlarının çok yükseldiği, 1994 yılında kayıtlı işgücü sayısını aştığı, 1995 yılında formel işgücünün yüzde 90'ı seviyesine ulaştığı hesaplanmaktadır (YELDAN, 2001:96).

İmalat sanayiinin sektörel bileşimine göre kayıtsız işgücü kullanımına bakıldığında emek ve kaynak yoğun alt sektörlerinde yaygınlaşma gözlenmektedir. Bu sektörlerde küçük işletmecilik egemen ücret ilişkisini belirlemektedir. Ölçek yoğun sanayilerde ve farklılaşmış/bilim yoğun sanayilerde kayıtdışı işgücü azalmakta yüzde 15'ler düzeyine düşmektedir (KÖSE/ÖNCÜ, 2000:83-84).

Türkiye genelinde istihdam edilenlerin yarısının herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmamasının gerisindeki en önemli unsur, düşük ücretli ve esnek bir işgücü kullanımı olanağına sahip olma, böylece işgücünün sosyal maliyetlerinden kaçınmaktır. Sanayileşme stratejisinin piyasa mekanizmasına terk edildiği 1980 sonrası dönemde, Türkiye'nin emek yoğun sektörlerde karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu varsayımı işgücü piyasalarındaki esnekliğin artırılmasını gerekli kılmıştır. Uluslararası işbölümünde emek yoğun sektörlerde uzmanlaşma formel işgücü istihdamının artırılmamasıyla sonuçlanmıştır.

3. SIKLAŞAN EKONOMİK KRİZLER VE ARTAN İŞSİZLİK

Son on yılda hızlanan küreselleşme, beklentilerin tersine küresel ekonomide yüksek istihdam ve çıktı artışı sağlayamamıştır. 1990'ların başından bu yana dünya ölçeğinde finansal krizlerin şiddeti artmış ve yaygınlaşmıştır. Artan finansal ve ekonomik krizler istihdamın korumasızlığını artırmış, işsizlikte artışlar ortaya çıkarmıştır (bakınız Lee,2000: 18-20). 1998 sonunda dünya işgücünün üçte birinin, yaklaşık 1 milyar işgücünün işsiz veya eksik istihdamda olduğu, gerçek işsiz sayısının yaklaşık 150 milyonu bulunduğu tahmin edilmektedir. Asya finansal krizi, Kore Cumhuriyetinde Kasım 1997 Temmuz 1998 aralığını kapsayan dokuz aylık sürede 20 çalışandan birinin işini kaybetmesine neden olmuş; 1997 sonunda yüzde 2.3 olan işsizlik oranı 1999 yılı başında yüzde 8'e yükselmiştir (ILO, 2001:19).

Finansal serbestleşme süreci ile Türkiye ekonomisinin krize girme sıklığı artmıştır. 1989 yılında yüzde 8,6 olan işsizlik oranı 2001 yılında yüzde 8.5 olarak gerçekleşmiştir (DPT, 2002b:48). İşgücüne katılım oranlarındaki düşme ve tarım istihdamı ile perdelenen işsizliğin; geçim sorunlarının işgücüne katılma yönündeki etkisi ve tarım istihdamındaki azalmanın kentlere yansımaları sonucu 2000'den sonra işsizlik Türkiye genelinde ve kent boyutunda artma eğilimine girmiştir. Türkiye genelinde 2001'in I.döneminde yüzde 8.6 olan işsizlik oranının 2001'in IV.döneminde yüzde 10.6'ya; 2002'nin I.döneminde yüzde 11.8'e yükseldiği, 2002 III.dönemde yüzde 9.9 olarak gerçekleştiği saptanmaktadır. 2002 yılı III.dönem Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre Türkiye genelinde işsiz sayısı geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 24.4 artmış (466 bin kişi) 2.373 bin kişiye ulaşmıştır. İşsizlerin yüzde 19.3'ünü işten çıkartılanlar oluşturmuştur. İşten çıkartılanların toplam işsizler içindeki payı 2001 yılında yüzde 20.9 olarak gerçekleşmiştir. İşyerinin iflası ve işten çıkarılma nedeniyle işsiz kalanların oranı 1999 yılında yüzde 15.3, 2000 yılında yüzde 16.3, 2001 yılında yüzde 27'dir (DİE,2002). 1990'ların başında toplam işsizlik içerisinde ilk kez iş arama nedeni, işsiz kalanların oranı içinde en yüksek paya sahipken, özellikle işten çıkarılanların oranındaki hızlı artış, bu ağırlığın işini kaybetme nedeni ile işsiz kalanlar tarafına dönmüştür. Kenttsel işsizlik oranlarındaki artış daha çarpıcı olup, 2001'in III.döneminde yüzde 11.6'ya, 2002'nin aynı döneminde yüzde 14.7'e ulaştığı tahmin edilmektedir. Ekonomik krizlerin formel sektörde ortaya çıkardığı kitlesel iş kayıplarının sadece işsizliği artırmadığını, enformel ekonomide istihdam genişlemesine yol açtığını söyleyebiliriz.

4. ARTAN GELİR EŞİTSİZLİĞİ

Küreselleşme ulusal ve uluslararası düzeyde gelir eşitsizliklerini büyümüştür. Dünya ölçeğinde 1965 yılında 0.66, 1980'de 0.68'e olan gini katsayısı, 1990'da 0.74'c yükselmiştir (UNCTAD, 1998). Gini katsayısı sadece 1988-1993 arasında 3 puan artmıştır. 1990'ların sonunda dünya nüfusunun yüzde 14'ünü oluşturan yüksek gelir grubu ülkeleri, bugün dünya gelirinin dörtte üçünden daha fazlasına sahiptir (WATKINS, 2002:2). Yapısal uyum programı uygulayan pek çok ülkede 1980'lerden başlayarak yoksulluk artma eğilimine girmiş, ülke içinde gelir eşitsizlikleri artmıştır (ülke düzeyinde ayrıntılı bilgi için bakınız STEWART/BERRY, 2000; STEWART, 1995).

DİE'nin 1994 Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi Sonuçları 1987'deki duruma göre Türkiye'de gelir dağılımının daha da bozulduğunu göstermektedir. Yüzde 20'lik hane gruplarının gelir paylarını saptayan çalışmaya göre, 1987 yılında ulusal gelirden yüzde 5.2 oranında pay alan en düşük yüzde 20'lik hane grubunun, 1994 yılında aldığı pay yüzde 4.9'a gerilemiştir. En üst yüzde 20'lik hanehalkı grubunun ulusal gelirden aldığı pay ise yüzde 49.9'dan yüzde 54.9'a yükselmiştir. Alt ve orta gelir düzeyini oluşturan yüzde 60'lık hane gruplarının 1987'de yüzde 28.9 olan payı 1994'te yüzde 26.1'e düşmüştür. En yüksek gelir diliminde bulunanların gelirden aldığı payın artmasına karşılık orta, alt ve en altta bulunanların payları gerilemiştir (bakınız tablo 3).

*TABLO 3: GELİR DAĞILIMI 1987, 1994
(Hanelerin %20'lik dilimlerine göre)*

Hanehalkı Yüzdeleri	1987	1994
Birinci % 20	5,2	4,9
İkinci % 20	9,6	8,6
Üçüncü % 20	14,1	12,6
Dördüncü % 20	21,2	19,0
Beşinci % 20	49,9	54,9

Kaynak: DİE (1987, 1994)

Yapısal uyum ve sosyo-ekonomik değişimler Türkiye'de savunmasızlığı artan geniş bir grubun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Artan gelir eşitsizliklerini de dikkate aldığımızda, bu nüfusun sosyal güvenlik sistemine katkı yapmaları, daha gerçekçi bir ifadeyle katkı yapabilmeleri neredeyse olanaksız duruma gelmiştir.

5. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ FİNANSMAN KRİZİ VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM: 4447 SAYILI KANUN

1994 yılından itibaren Türk sosyal güvenlik sistemi açık vermeye başlamış, 1994 yılında GSMH'nın yüzde 1'ini bulan açık düzeyi 1999 yılında GSMH'nın yüzde 3.7'sine ulaşmıştır (www.hazine.gov.tr). Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengelerini yeniden kurmak ve kurumsal etkinliğini geliştirmek amacıyla, iki aşamalı kapsamlı bir sosyal güvenlik reform süreci tasarlanmıştır. Reform planının ilk aşamasında sosyal güvenlik sisteminin temel parametrelerinde önemli değişiklikler içeren 4447 sayılı yasal düzenleme yapılmıştır. 8 Eylül 1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı kanun ile temel olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini artırmaya harcamalarını kısma yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Gelirleri artırmaya yönelik düzenlemeler, prime esas gün sayılarının artırılması, prime esas kazanç taban ve tavan düzeylerinin yükseltilmesi; prim oranlarının yükseltilmesi, yeni primlerin getirilmesi, bazı sigorta kollarının yardımlarından yararlanmak için sigortalı ve bağımlılarının katkıda bulunması şeklinde özetlenebilir. Giderleri kısma yönelik düzenlemeler ise emeklilik yaşının kademeli bir biçimde yükseltilmesi, emeklilik ödemelerini hak kazanma koşullarının zorlaştırılması, aylıkların hesabında esas alınan kazanç döneminin değiştirilmesi, emekli aylıklarını bağlama oranlarının düşürülmesidir. 4447 sayılı kanun ayrıca, kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik tedbirler getirmiş, işsizlik sigortası sistemi uygulamaya geçirilmiş; işsizlik sigortası ve işsizlik ödeneğinin yanısıra, yeni iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulamasına geçilmiştir. Sosyal güvenlik reformunun ikinci aşamasında orta ve uzun vadeli tedbirleri içeren düzenlemeler bulunmakta, sosyal sigorta kuruluşlarının etkinlik ve verimliliklerini artırmaya yönelik teknolojik ve kurumsal yeniden yapılandırılmalar; bireysel emeklilik sisteminin kurulması; sağlık hizmetlerinde kaynakların daha verimli kullanımlarına yönelik yeniden yapılanma; kapsamlı bir sosyal yardım sisteminin kurulması hedeflenmiştir. Bireysel emekliliğe ilişkin olarak 7.04.2001 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu 28.02.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

4447 sayılı kanunla sosyal sigortaların finansman yapısına yönelik olarak getirilen değişiklikleri aşağıdaki başlıklar altında toplayıp biraz daha ayrıntılı analiz edebiliriz.

1. **Prime esas kazanç sınırlarının belirlenme koşullarının değiştirilmesi:** Sosyal Sigortalar Kurumu'nda daha önce var olan gösterge tablosu, gösterge rakamları ve memur maaş katsayısının çarpımı ile alt ve üst

sınırların hesaplanması uygulamasına son verilmiştir. 1 Ocak 2000 tarihinden itibaren prime esas kazançların alt sınırı 4 milyon TL, üst sınırı ise bunun 3 katı olarak belirlenmiş, üst sınırın alt sınırın 5 katına kadar yükseltilmesi yetkisi Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Ayrıca prime esas kazançların yılda bir kez artırılması karara bağlanmıştır. Prime esas kazançların alt sınırı, Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından açıklanan bir önceki yıla ait kentsel yerler tüketici fiyat indeksindeki artış kadar artırılırken, daha sonra aynı döneme ait GSYİH'nın sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar artılarak hesaplamalar yapılacaktır. Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamındaki isteğe bağlı sigortalılar diğer sigortalılar için geçerli olan prime esas alt ve üst kazanç sınırları arasında kalmak kaydıyla ödeme yapacağı miktarı kendi belirleyebilecektir. 2925 sayılı kanun kapsamındaki tarım işçileri sigortalılarının prime esas kazançları, 506 sayılı kanun kapsamında bulunan sigortalılar için belirlenen prime esas kazancın alt sınırı olarak kabul edilmiştir. Bağ-Kur sigortalılarının prim matrahlarının hesaplanmasında, 24 basamaklı gelir tablosu kullanımının esas alınmasına, ancak gelir basamaklarının Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından açıklanan bir önceki yıla ait kentsel yerler tüketici fiyat indeksindeki artış oranında artırılması, daha sonra da aynı döneme ait GSYİH'nın sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar artırılarak hesaplamaların yapılması kabul edilmiştir.. Bu düzenleme Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'da prime esas kazançların hesaplanmasında aynı koşulların geçerli olmasını sağlamıştır. Bağ-Kur sigortalıları için basamak yükseltme zorunluluğu büyük bir yığılmanın gerçekleştiği 6. basamaktan 12. basamağa çıkartılmıştır.

2. **Prim oranlarının yükseltilmesi ve yeni primlerin getirilmesi:** Sosyal sigorta kuruluşlarından emekli aylığı alma hakkını kazanmış sigortalıların çalışmayı sürdürmeleri durumunda bağlı oldukları sosyal güvenlik kuruluşlarına ödeyecekleri sosyal güvenlik destek primleri yükseltilmiş, ayrıca daha önce bu türden bir ödeme yükümlülükleri bulunmayan bazı meslek grupları için bu primleri ödeme yükümlülüğü getirilmiştir. Bu çerçevede Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan gelir ve aylık alan bir sigortalının 506 sayılı kanuna tabi bir işte çalışmaya başlaması durumunda, ödemesi gereken sosyal güvenlik destek primi oranı yüzde 24'ten yüzde 30'a yükseltilmiştir. Bu oranın yüzde 7.5'i sigortalı yüzde 22.5'i işveren payı olarak kabul edilmiştir. 2925 sayılı kanun kapsamındaki tarım işçileri sigortalılarının ödemeleri gereken prim oranı yüzde 20'den yüzde 30'a; 2926 sayılı kanun kapsamındaki tarım Bağ-Kur'u kapsamındaki sigortalıların prim oranı ise yüzde 15'den yüzde 20'ye yükseltilmiştir. Bağ-Kur sigortalılarının ve 1999 yılında sağlık sigortası kapsamına alınan 2926 sayılı kanun kapsamındaki sigortalıların ödemeleri gereken sağlık sigortası

prim oranı yüzde 12'den yüzde 15'e çıkartılmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan emekli aylığı alan ancak çalışmalarını sürdüren avukat ve noterlerin sosyal yardım zammı dahil aldıkları emekli aylığının yüzde 15'i oranında daha önce ödemedikleri sosyal güvenlik destek primi ödemeleri yeni bir düzenleme olarak hükme bağlanmıştır. Benzer bir biçimde 1479 sayılı kanuna tabi olup Bağ-Kur'dan emekli aylığı alan sigortalıların çalışmayı sürdürmeleri durumunda sosyal güvenlik destek primi olarak aylıklarından yüzde 10 oranında kesinti yapılması kabul edilmiştir. 4447 sayılı kanun ile oluşturulan işsizlik sigortası kapsamında sigortalı ve devletin yüzde 2, işverenin yüzde 3 oranında işsizlik sigortası primi ödemesi sağlanmıştır. 2002 yılı Bütçe Kanunuyla bu oranlar düşürülmüş olup bu oranlar sigortalı ve devlet için yüzde 1, işverenler için yüzde 2 oranına çekilmiştir.

3. **Bazı sigorta kollarının yardımlarından yararlanmak için sigortalı ve bağımlılarının katkıda bulunması:** 506 sayılı kanun kapsamındaki sigortalıların kendilerine, çocuklarına ve geçindirmekle yükümlü oldukları eşlerine verilecek protez araç ve gereçlerin bedellerinin yüzde 20'sinin sigortalı tarafından ödenmesi; ödenecek tutarın kendisi ve çocukları için 16 yaşından büyükler için belirlenen asgari ücretin bir buçuk katını, eş için bir katını aşamayacağı kabul edilmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan gelir ve aylık almakta olanların kendileri, çocukları ve geçindirmekle yükümlü oldukları eşlerine verilecek protez araç ve gereçlerin bedellerinin yüzde 10'unun sigortalı tarafından ödenmesi; ödenecek tutarın 16 yaşından büyükler için belirlenen asgari ücreti aşamayacağı kabul edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı'ndan emekli aylığı alanların kullandıkları protez araç ve gereç bedellerinin yüzde 10'unun hak sahiplerince ödenmesi, bu miktarın ek 19. madde hükümlerince hesaplanan aylıklardan fazla olamayacağı öngörülmüştür. Bağ-Kur sigortalılarının ayakta yapılan tedavilerinde poliklinik muayene ücretinin ve kendilerine verilen ilaçların bedellerinin yüzde 20'sini sigortalı ve hak sahipleri tarafından; yüzde 10'unun ise aylık alan ve hak sahipleri tarafından ödenmesi; bu şekilde ödenecek tutarın sigortalılarda birinci gelir basamağının bir buçuk katını, aylık alanlarda yüzde 65'ini geçemeyeceği kabul edilmiştir.
4. **Emeklilik yaşı ve emekliliğe geçişte kademeli yaş uygulaması:** 4447 sayılı kanun hizmet süresiyle emekli olma imkanını kaldırmış, emeklilik için kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşın doldurulması şarta bağlanmış; prim ödeme gün sayısı ve 20-25 yıllık sigortalılık sürelerini tamamlamaları durumunda emekli aylığı almaya hak kazanacaklar için geçiş süreleri ve emeklilik yaşı belirleyen kademeli bir geçiş öngörülmüştür (mevcut

sigortalılara yönelik asgari emeklilik yaşı düzenlemesi Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş, ilgili düzenleme yeniden TBMM’de görüşülmüştür).

5. **Prim ödeme gün sayılarının artırılması:** Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamındaki sigortalıların prim ödeme gün sayıları artırılmıştır. İlk defa sigortalı olacaklar için prim ödeme gün sayısı 5000 günden 7000 güne çıkartılmış, geçiş süreci için 6000 güne, kısmi emekli aylığı alacak olanlar için 3600 günden kademeli olarak 4500 güne yükseltilmiştir.
6. **Aylık bağama oranlarının düşürülmesi ve aylık hesabına esas alınan kazanç döneminin değiştirilmesi:** 4447 sayılı kanun ile uzun vadeli sigorta kollarından bağlanan aylıkların oranları düşürülmüş, aylıkların bağlanmasında bütün sigortalılık süresindeki kazançların dikkate alınması esası getirilmiştir. Son yıllarda daha yüksek prim ödeyerek yüksek emekli aylığı alma imkanını ortadan kaldıran bu uygulama; aylık bağlama oranının hesaplanmasında toplam prim gün sayısını dikkate almaktadır. Prim ödemede ilk 3600 işgünün her 360 günü için yüzde 3.5 oranında, 3600 günden sonraki 5400 kadarının her 360 günü için yüzde 2 oranında, 5400 günden sonraki günlerin her 360 günü için ise yüzde 1.5 oranında artış yaparak aylık bağlama oranı hesaplanmaktadır. Aylıkların bağlanmasında yüzde 70 olan alt sınır yüzde 35’e düşürülmüştür.
7. **Kayıt dışı çalışmayı engellemeye yönelik düzenlemeler:** Sosyal sigorta kuruluşlarını önemli gelir kayıplarına uğratan sigortasız çalışma ve eksik gün veya kazanç bildirmeyi önlemeye yönelik bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede işyerlerinin sigortalı çalıştırmaya başlamadan önce Kuruma bildirilmesi, sigortalıların işe başlamadan önce Kuruma bildirilmesi, sigortalıların ay içinde çalışmadıkları bildirilen eksik günlerinin işverence belgelenmesi, sigortalıların çalışmaya başladıktan sonra 30 gün içinde sigortalı çalışmaya başladıklarını Kuruma bildirmeleri kabul edilmiştir. Sigorta müfettişlerinin yanısıra Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulu kararı ile görevlendirilecek memurlara sigortalıların işlemleri ile ilgi yoklama ve tespit yetkisi verilmiştir. Bu doğrultuda genel ve katma bütçeli kamu kurumlarının denetim elemanlarının da kendi mevzuatları çerçevesinde yapacakları denetimlerde işyerlerinde sigortalı çalıştırıp çalıştırılmadığını kontrol edebilecekleri kabul edilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminde reform öngören 4447 sayılı kanunla getirilen düzenlemelerin temel amacını sosyal sigorta kuruluşlarının mali yapılarını güçlendirmek ve açıkların bütçe üzerinde oluşturduğu yükü hafifletmek şeklinde özetleyebiliriz. 4447 sayılı kanunun getirdiği düzenlemeler sonucunda 2000 yılında sosyal güvenlik kurumu açıklarının GSMH’ya oranı yüzde 2.6’ya gerilemiştir. Ancak 2001’de yüzde 3.1’e, 2002’de yüzde 3.4’e yükselmiştir (www.calisma.gov.tr/istatistik/sosguv/sayfa08.htm). Sosyal güvenlik kurum-

larının açıklarının düzeyi, kurumların sadece gelirlerinde artış giderlerinde azalış sağlayacak, esas olarak sigortalıların üzerine yük bindiren düzenlemelerle, kurumların finansman sorunlarının çözülemeyeceğini göstermektedir. Sosyal güvenlik sisteminin idare edilmiş tarzı ve sunulan hizmetlerdeki yetersizlikler; kötü yönetim sisteme duyulan güvenin giderek yitirilmesine neden olmaktadır. Sistemin finansman olanaklarını, ekonominin artan küresel bütünleşmesi daraltmakta; devletin vergi ve sosyal güvenlik primi tahsil etme gücü ciddi ölçülerde zaafa uğramaktadır. Küreselleşmenin ulus devletin egemenliğini azaltması sosyal güvenlik sistemimiz yönünden önemli bir tehdit oluşturmaktadır.

Kamu kesimi borçlanma gereğinin yaklaşık üçte birini oluşturan açıkların çözümünü, sadece sosyal güvenlik sistemlerinin “finanse edilebilirliklerine” yada “sürdürülebilir finansmana” odaklamak, sorunu bir ölçüde çözümsüzlüğe itmektir. Sosyal güvenlik sistemlerinin finanse edilebilirlik sorunlarını çözmesi kuşkusuz önceliklidir. Ancak sorunu sadece bu çerçeveye oturttuğumuzda, sorunun neo-liberal yansıması, devletin sosyal güvenliği bir yük olarak görmesi ve artan sosyal güvenlik yükünden devletin kaçınmasıdır. Bu bakış açısının doğal uzantısı, devletin sosyal güvenliğe doğrudan katılımının sınırlandırılması ve özel sektörün bu alandaki rolünün artırılmasıdır. Devletin sosyal güvenlik alanındaki sorumluluğu asgari düzeyde bir koruma sağlama olup, bunun ötesinde sadece düzenleyici ve koordinatör rolünü üstlenmesiyle sınırlandırılmaktadır.

6. DERİNLEŞEN SOSYAL GÜVENLİK KRİZİ VE ALTERNATİF ARAYIŞLAR

İşgücü piyasalarının süreç içinde esnekleşmesi, sosyal güvenlik programlarında da bu yönde arayışları gündeme getirmiş; programların bu doğrultuda esnekleştirilmesi gerekmiştir. Özelleştirmenin esnekleşen işgücü piyasalarının sorununu çözmeye uygun bir araç olabileceği öngörülmüştür. Ancak bu yöndeki uygulamalar özel zorunlu emeklilik tasarruflarının sosyal sigorta emeklilik programlarının yerini almasının, uzun dönemde olası emekli sayılarını azaltabileceğinin ipuçlarını vermektedir. Kısa dönemde ise yüksek geçiş maliyetleri nedeniyle kamu harcamaları sorunu daha da ağırlaşmaktadır (ILO, 2000:219; GILLION vd., 2000:36; MESA-LAGO, 2000:57).

Kamu sosyal güvenlik kuruluşlarının sunduğu hizmet kalitesinin yetersizliği, özelleştirme yönündeki eğilimleri güçlendirmektedir. Kamunun tekeli yönetimi anlayışına göre özel sektör işletmeleri arasındaki rekabetin, hizmetlerin daha kaliteli ve daha etkin sunulmasını sağlayacağı varsayılmaktadır. Ancak uygulamalar kamu programlarının idari maliyetlerinin özel

sektör işletmelerinin maliyetlerinin altında kaldığını göstermektedir (GILLION vd., 2000: 37). Tanımlanmış katkı programları ve sosyal güvenlik idaresinin özelleştirilmesi nüfus kapsamının artmasına katkı sağlamamaktadır. Yoksullar için bu programların doğal olarak çekici olmadığı, kendi hesabına çalışanlar ve enformel sektör çalışanlarının ise bu programlara ilgilerinin zayıf olduğu gözlenmektedir. Diğer taraftan büyük ölçüde özel mesleki programlara dayanan güvence, süreç içinde yaşlı nüfus arasındaki gelir eşitsizliklerini daha da artırabilmektedir (GILLION vd., 2000:428-429).

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin 1990’lı yıllarda belirginleşen krizi, Türkiye’nin genel makroekonomik kriz sürecinden bağımsız değildir. 1980 sonrası izlenen politikalar kriz sürecini adım adım oluşturmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını çözebilmek ulusal makroekonomik dengeleri oluşturacak bütüncül reform süreçlerini gerekli kılmaktadır. Uzun dönemli aktüeryal dengeleri kuracak, işlevi ve etkinliği açısından tutarlı ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin, güçlü bir toplumsal dayanışma ve ekonomi üzerinde önemli bir gelişme potansiyeli yaratacağı açıktır.

SONUÇ

Ekonomik, sosyal ve işgücü piyasaları alanında yaşanan gelişmelere sosyal güvenlik sistemlerinin cevap vermesi gerekmektedir. Günümüzde sayıları hızlanarak artan çok sayıda sigortalı çalışan, kendi kontrolleri dışındaki nedenlerle yaşamlarının bir bölümünde sigorta kapsamı dışına çıkmaya itilmektedir. Küreselleşme ulus devletlerin geniş kapsamlı refah politikaları uygulamalarını ve finansman kabiliyetlerini erozyona uğratmakta; diğer taraftan artan gelir eşitsizlikleri, yoksullaşma, işgücü piyasasının esnekleşmesi bireylerin sosyal güvenlik talebini şiddetlendirmektedir. Hükümetler “sosyal güvenlik ikilemi” ile karşı karşıyadır. Bir taraftan sosyal istikrarı sağlamaya, diğer taraftan uluslararası rekabet için işgücü maliyetlerini aşağıya çekmeye zorlanmaktadır.

Küreselleşen dünya ekonomisinde gelişmekte olan ülkeler iki tür uluslararası rekabet içindedir. Bir rekabet alanı gelişmiş ülkelerin “dikey rekabet” olarak adlandırılabilir yüksek teknolojili ekonomik sektörleriyle rekabettir. Diğer gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarında temel olarak emek yoğun sektörlerde “yatay rekabet” olarak tanımlanabilecek (GUAN, 2001:254) rekabet alanıdır. Yüksek teknolojili sektörlerde ucuz emek avantaj yaratmamakta, tersine beyin göçüne neden olduğu için rekabet edebilirliği zayıflatmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin işgücü maliyetini düşürerek rekabet edebilecekleri alan gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarında, esas olarak emek yoğun sektörlerde dayalı rekabettir. Emek maliyetini aşağıya

çekmek için sosyal korumanın zayıflatılması ve gelişmekte olan ülkelerin birbirlerini izleyerek bu yola başvurması; hiçbir gelişmekte olan ülkenin uluslararası rekabetten yarar sağlayamamasıyla sonuçlanmaktadır. Ancak, gelişmekte olan bir ülkenin diğer gelişmekte olan ülkelerin refah harcamalarını sınırladığı bir ortamda, vatandaşlarına yüksek bir koruma sağlaması neredeyse olanaksız bir hal almıştır. Gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkeler karşısında rekabet edebilirliklerini güçlendirmeleri temel hedef olmalı; emek maliyetlerini geriletmeye yönelik uygulamalardan uzun vadede bir yarar beklenmemelidir. Tersine, gelişmekte olan ülke hükümetleri işgüçlerinin bu süreçten alabileceği hasarı engellemek ve ulusal düzde egemenliklerini koruyabilmek için, dünya ölçüğünde sosyal koruma standartlarını hayata geçirecek işbirliğine yönelmelidir.

Kaliteli ve yeterli iş, insan odaklı kalkınma ve sosyal güvenliği kapsamlı kalma kavramlarını tartışmaların merkezine taşımak gerekmektedir. “Güvenliği” bireylerin talep ettiği bir mal olarak değerlendirdiğimizde, ölçek ekonomisi, ters seçim ve işlem maliyetleri sorunları nedeniyle piyasada ekonomik etkinliğin sağlanamayacağı açıktır. Bu durum son 30 yıllık süreçte krizde olmasına ve tüm tartışmalara karşın sosyal güvenlik sistemlerinin görece istikrarını açıklayabilir.

Türk sosyal güvenlik sistemi krizi sürdürülemez boyutlardadır. Parametrik değişiklikler sosyal güvenlik kuruluşlarının mali dengelerine geçici bir süre katkı sağlamakta, ancak temel sorunları çözmede yetersiz kalmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesinden beklenen yararların ortaya çıkmadığı, ekonomik olarak etkin çalışmadıklarını ülke örnekleri göstermektedir (ayrıntılı bilgi için bakınız GILLION vd., 2000:427-430). Kaldı ki özelleştirme devletin bu alandaki rolünü, sorumluluğunu ve yükünü azaltmamaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik krizini aşabilmek büyük ölçüde işgücü piyasasında artan enformelleşmeyi engellemeye bağlıdır. Kaçak işçi çalıştırmaya yol açan tüm uygulamaların önünü almak, sigorta kapsamı dışında kalan işgücünü formel kesime kazandırmak, sosyal güvenlik sistemlerinin krizini çözenin önkoşuludur. Mali, ekonomik ve sosyal bakımdan güvenilebilir, sosyal harcamaları kabul edilebilir düzeyde tutacak tek strateji bağımlılık oranının düşürülmesi; işgücü piyasasında enformelleşmenin en azından sınırlarının daraltılmasıdır. Ekonomik alanda maliyeti düşürme, kar maksimizasyonu gibi gereksinimler ile sosyal alanda istikrar, güvenlik, ait olma duygusu ve uyum gibi gereksinimler arasındaki kopukluğu daha fazla büyütmeden; sosyal alanda ileri adımların atılması ve sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Atılacak adımların geciktirilmesi, uygulanacak programın başarı şansını sınırlayacaktır.

Kaynakça

- ANSAL, Hacer/KÜÇÜKÇİFTÇİ, Suat/ONARAN, Özlem/ORBAY, Benan Z. (2000), *Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik* (İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı).
- BORATAV, Korkut/YELDAN, Erinç/KÖSE, Ahmet (1999), "Globalisation, Distribution and Social Policy," *CEPA and The New School for Social Research* (New York: Working Paper Series, No. 20).
- BULUTAY, Tuncer (1995), *Employment, Unemployment and Wages in Turkey* (Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü/ International Labour Office).
- DİE (2002), *Çalışma İstatistikleri 2000-2001* (Ankara).
- DİE (2001), *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları 2000* (Ankara).
- DİE (1994), *Hanehalkı Gelir Dağılımı Sonuçları* (Ankara).
- DİE (1987), *Hanehalkı Gelir Dağılımı Sonuçları* (Ankara).
- DPT (2002a), *Temel Ekonomik Göstergeler* (Ankara).
- DPT (2002b), *Sayılarla Türkiye Ekonomisi Gelişmeler (1980-2001 Tahminler (2002-2005)* (Ankara).
- GILLION, Colin/TURNER, John/BAILEY, Clive/LATULIPPE, Denis (Eds.) (2000), *Social Security Pensions Development and Reform* (Geneva: International Labour Organization).
- GUAN, Xiping (2001), "Globalization, Inequality and Social Policy: China on the Threshold of Entry into the World Trade Organization," *Social Policy and Administration*, 35/3:242-257.
- ILO (2001), *Social Security: Issues, Challenges and Prospects* (Geneva: International Labour Organization).
- ILO (2000), *World Labour Report 2000, Income Security and Social Protection in a Changing World* (Geneva: International Labour Organization).
- KASNAKOĞLU, Haluk (1996), "Türkiye'de Ücretler ve Fiyatlar: 1960-1995," *Ekonomide Durum*, Güz/1:49-58.
- KEPENEK, Yakup (1996), "Kullanıcı Gözüyle Türkiye İşgücü Piyasası Verileri," *ODTÜ Gelişme Dergisi* (Cilt 23, Sayı 1): 35-57.
- KÖSE, Ahmet/ÖNCÜ, Ahmet (2000), "İşgücü Piyasaları ve Uluslararası İşbölümünde Uzmanlaşmanın Mekansal Boyutları: 1980 Sonrası Dönemde Türkiye İmalat Sanayi," *Toplum ve Bilim* (Güz 2000, Sayı 86):72-90.
- KÖSE, Ahmet/YELDAN, Erinç (1998), "Makroekonomik Politikalar Açısından Türkiye Emek Piyasasının Çözülmesi, Devlet İstatistik Enstitüsü," *Türkiye İşgücü Piyasası ile İlgili Yükler ve Politikalar Semineri* (Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü).
- KÖSE, Ahmet/YELDAN, Erinç (1996), "Türkiye Ekonomisinde Sektörel İşgücü İstihdamı ve Ücret Yapısı Üzerine Bir Deneme," *İktisat, İşletme ve Finans* (Cilt 11, Sayı 118):11-25.
- LEE, Eddy (2000), "Globalization and Employment: The New Policy Agenda," *Development*, 43/2: 18-20.
- MESA-LAGO, Carmelo (2000), "Experiences in the Latin Americas with Social Security Pensions and Their Reform: Lessons for Workers and Unions," *Labour Education*, 4/121:51-58.
- MISHRA, Ramesh (1998), "Beyond the Nation State: Social Policy in an Age of Globalization," *Social Policy and Administration*, 35: 5481-500.
- ONARAN, Özlem (2000), "Türkiye'de Yapısal Uyum Sürecinde Emek Piyasasının Esnekliği," *Toplum ve Bilim* (Güz 2000, Sayı 86):194-210.
- ÖZŞUCA, Şerife (1990), *Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965-1988)* (Ankara: Gazi Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi).
- STEWART, Frances/BERRY, Albert (2000), "Globalization, Liberalization, and Inequality: Real Causes Expectations and Experience," *Challenge*, 43/ 1:1-37.
- STEWART, Frances (1995), *Poverty and Adjustment Options and Choices* (London).

- ŞENSES, Fikret (1996), "Structural Adjustment Policies and Employment in Turkey," *ERC Working Papers in Economics*, 1996/01.
- ŞENSES, Fikret (1989), "The Nature and Main Characteristics of Recent Turkish Growth in Export of Manufacturing," *The Development Economics*, 27/ 1: 19-33.
- TANZI, Vito (2001), "Globalization Without a Net," *Foreign Policy* (125, July/August): :70-72.
- TAYMAZ, Erol (1999), "Trade Liberalization and Employment Generation: The Experience of Turkey in the 1980s," *Middle East Technical University Economic Research Center Working Paper*, 1999/11.
- TAYLOR, L. (1988), *Varieties of Stabilization Experience* (Oxford: Clarendon Pres).
- UNCTAD (1998), *Trade and Development Report 1998* (Geneva: UNCTAD).
- UYGUR, Ercan (1990), "Policy, Productivity, Growth and Employment in Turkey, 1960-1989, and Prospects for the 1990s," *MIES Documents 90/4*, ILO.
- YENTÜRK, Nurhan (1999), "Türk İmalat Sanayinde Ücretler, İstihdam ve Birikim," *Yüzyıl / Binyıl Biterken Dünyada ve Türkiye'de Durum, Türk-İş 1999 Yıllığı* (Cilt 2): 167-194.
- VOYYODA, Ebru/ YELDAN, Erinç (1999), "Türk İmalat Sanayinde İşgücü Üretkenliği ve Ücretlerin Gelişimi," *Yüzyıl / Binyıl Biterken Dünyada ve Türkiye'de Durum, Türk-İş 1999 Yıllığı* (Cilt 2): 195-219.
- WATKINS, Kevin (2002), "Making Globalization Work for the Poor," *Finance and Development*, 39/1:1-8.

www.calisma.gov.tr.

www.hazine.gov.tr

- YELDAN, Erinç (2001), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi* (İstanbul: İletişim Yayınları).
- YELDAN, Erinç/KÖSE, Ahmet (1998), *Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme* (Teksir).