

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKANIN DÖNÜŞÜMÜ: DEĞİŞİM ve REFORM EĞİLİMLERİ

Tekin Akgeyik¹

¹ORCID ID: [orcid.org/ 0000-0002-7339-363X](https://orcid.org/0000-0002-7339-363X)

Öz

Sosyal politika, bireyi ve toplumu sosyal risklere karşı korumak amacıyla kolektif yardım mekanizmalarını ve düzenleyici mevzuat ile çeşitli kurumlarla geliştirmiş olduğu politikaları tanımlamaktadır. 1945'ten 1970'li yılların ilk dönemine kadarki dönem sosyal politikanın altın çağıdır. 1970'li yıllarda başlayan Neo-liberalizm çağı geleneksel sosyal politikayı değiştirmiştir. Neo-liberalizm, Adam Smith'in ekonomik felsefesinin çağdaş yorumunu temsil etmektedir. Bu felsefe serbest ticaret, serbest piyasa ekonomisi ve işgücü piyasası esnekliğini savunmaktadır. Küreselleşme, bu dönemde Neo-liberal felsefenin en önemli söylemi haline gelmiştir. 1980'den sonraki dönemde Neo-liberalizm sadece ekonomik politikaları değil aynı zamanda sosyal politikaları da etkilemiştir. Bu periyotta İsveç, Danimarka, Norveç, Avustralya ve Türkiye gibi birçok ülkede Neo-liberalizmin öngördüğü reform programları uygulanmıştır. Türkiye'de Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Mayıs 2001'de uygulamaya konulmuştur. Program Türk ekonomisinde ve toplumunda geniş ve köklü değişimlere yol açmıştır. Güçlü ekonomiye geçiş programı geleneksel sosyal politika yaklaşımının da dönüşümü anlamına gelmekteydi. Yeni sosyal politika yaklaşımının iki temel hedefi öngörülmüştür: işgücü piyasası esnekliği ve sosyal sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi. Bu makalenin amacı, Türkiye'de 2000'li yıllarda sosyal politika alanında yaşanan dönüşüm sürecini analiz etmektir. Makale, dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde sosyal politika alanındaki dönüşüm süreci, Neo-liberal bir perspektiften analiz edilmektedir. Sonraki bölümde Neo-liberalizmin Türkiye'de sosyal politikaya etkisi incelenmektedir. Üçüncü olarak, Türkiye'de reformları harekete geçiren demografik, sosyal ve ekonomik faktörler değerlendirilmiştir. Son bölümde ise, 2000'li yıllarda Türkiye'de sosyal politikanın transformasyonu işgücü piyasası esnekliği ve sosyal politika reformları bağlamında irdelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Sosyal politika, reform, işgücü piyasası esnekliği, sosyal güvenlik reformu.*

¹ Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İstanbul/Türkiye

E-posta: akgeyik@istanbul.edu.tr

TRANSFORMATION OF SOCIAL POLICY IN TURKEY DURING THE 2000S: CHANGE AND REFORM TRENDS

Tekin Akgeyik

ABSTRACT

Social policy refers to a set of public policies including collective solidarity mechanisms, regulatory legislation and several institutions. The period of 1945 to early 1970s was the golden age of social policy. Starting in the 1970s the age of Neo-liberalism changed the conventional social policy. Neo-liberalism is a modern interpretation of Adam Smith's economic philosophy. It advocates free trade, free markets, and labor market flexibility. Globalization has become a dominant issue in the age of Neo-liberalism. Neo-liberalism affected not only economic but also social policies since 1980's. During that period social policy reforms were carried out in many countries such as Sweden, Denmark, Norway, Australia, New Zealand, and Turkey. The Program for Transition to a Strong Economy began in May 2001. The Program has affected widespread and profound change in the Turkish economy and society. The PTSE has meant the transformation of the traditional social policy approach. New social policy approach had two main goals: labor market flexibility, and a sustainable pension system. The aim of this study is to analyze the transformation of social policy in Turkey during the 2000s. The paper is structured in four parts. The first part provides the transformation of social policy is assessed from the perspective of Neo-liberal. In the next part, the effects of Neo-liberalism on social policy in Turkey are examined. Thirdly, the demographic, social and economic factors triggering the reforms in Turkey are investigated. In the last part, the transformation of social policy in Turkey during the 2000s analyzed in the context of labor market flexibility and social security reforms

Keywords: *Social policy, reform, labor market flexibility, pension reform*

Giriş

Sosyal politika, bireyi ve toplumu sosyal risklere karşı korumak amacıyla kolektif yardım mekanizmalarını (sosyal güvenlik gibi) ve devletin düzenleyici mevzuat (iş hukuku gibi) ve çeşitli kurumlarla (istihdam kurumları gibi) geliştirmiş olduğu politikaları tanımlamaktadır. Bu açıdan sosyal politika, geniş anlamda, gelir desteği (emeklilik aylıkları, işsizlik ödenekleri gibi), istihdam ve işgücü programları, sağlık ve konut politikaları ve sosyal hizmetler gibi çeşitli alanları kapsayan genel bir kavramı ifade etmektedir.

Sosyal politika uygulamalarının Türkiye gündemine girişi, 1940'lı yılların ikinci yarısına rastlar. Mevzuat düzenlemelerinin ve sosyal kurumların oluşturulduğu Savaş sonrası süreç, siyasal ve ekonomik açılımların da yaşandığı bir dönemi temsil etmiştir. Kuramsal düzlemde, gerek yasal gerekse kurumsal açıdan batı tipi bir sosyal politika anlayışının benimsendiği Türkiye'de, uygulama modeli ise, şekilsel olmaktan öteye geçememiştir. Devlete bağımlı toplumsal sınıflar yaratmayı hedefleyen kamu bürokrasisi, ekonomik ve sosyal mekanizmaları ulufe kültürü ile işletmeyi tercih etmiştir.

Bu nedenle ulusal ekonominin iflas etme eşiğine geldiği 2000'li yıllara kadar ülkemizde sosyal politika anlayışı, kamu kaynaklarının sosyal kesimler arasında paylaştırılmasını ifade etmiştir. Yoksulluğu ve gelir dağılımı dengesizliğini veri kabul eden bu yaklaşım, 1990'lı yılların sonunda finansal açıdan sürdürülemez bir konuma gelmiştir.

Aynı dönemde sosyal yapıda, işgücü piyasasında, aile yapısında ve demografik parametrelerde gözlenen değişimler, mevcut toplumsal sorun alanlarına statükocu politika araçları ile çözüm üretilemeyeceğini ortaya koymuş ve köklü reformları kaçınılmaz hale getirmiştir.

Geleneksel politik felsefesinin çöktüğünü ilan eden 2001 Ekonomik Krizi, geleneksel ekonomik ve sosyal modelin dönüştürülmesine ilişkin reform politikalarının, toplumsal ve bireysel alanda kabullenilmesini zorunlu hale getirmiştir. 2002 sonrasında bu dönüşüm hızlı bir ivme kazanmış ve sosyal politika yaklaşımı yeni bir modelde evrilmiştir. Bu reformların belirleyici karakteri, proaktif sosyal politika argümanını esas almasıdır. Böylece popülist, irrasyonel ve dağıtım esaslı sosyal politika anlayışı yerini gerçekçi, dengeli ve sürdürülebilir yeni bir modele bırakmıştır.

Bu makalenin amacı, Türkiye'de 2000'li yıllarda sosyal politika alanında yaşanan dönüşüm sürecini analiz etmektir. Dar anlamda bir kavramsal çerçeveyi esas alan bu çalışma kapsamında, sosyal politika terminolojisi, ağırlıklı olarak,

istihdam stratejisini, aktif istihdam politikalarını, sosyal güvenlik reformlarını ve çalışma yaşamına ilişkin düzenlemeleri tanımlayan bir kavrama atıf yapmaktadır.

Makale, dört bölümden oluşmaktadır. İlk iki bölümde, sosyal politika alanındaki dönüşüm süreci, Neo-liberal bir perspektifte analiz edilmekte, geçiş sürecinin ideolojik zeminini tanımlayan bu boyut, Türkiye özelinde irdelenmektedir. Reformu tetikleyen sosyal parametrelerin ele alındığı üçüncü bölümde, demografik, sosyal ve toplumsal dinamiklerin yaratmış olduğu baskıların sosyal politika reformlarındaki rolü değerlendirilmektedir. Son bölümde ise, 2000'li yıllarda Türkiye'de yaşanan sosyal politika gündemi, dönüşüm paradigması çerçevesinde analiz edilmekte, özellikle, işgücü piyasası ve sosyal güvenlik reformları ekonomik ve politik sonuçları ile irdelenmektedir.

Neo-Liberal Eğilimler: Dönüşüm Sancıları

Kökeni 1970'li yıllara kadar uzanan küreselleşme, Neo-liberalizasyon ve deregülasyon tartışmaları, sonraki dönemde gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin öncelikli gündemi haline gelmiştir. 1980'li yıllarda Neo-liberalizm Reagan'ın liderliğinde ekonomi-politik bir yaklaşım olarak önce ABD'de sonra diğer birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. 2008 yılına küreselleşmenin mottosu olan Neo-liberalizm uluslararası finans krizi sonrasında 2010-2016 döneminde restorasyon sürecine girmiştir (Rasmus, 2019, s. 2).

Neo-liberalizm, Adam Smith'in ekonomik felsefesinin çağdaş yorumunu temsil etmektedir (Strak, 2018, s. 42). Yeni yaklaşım, piyasa koşullarının egemen kılınmasını, rekabetçi koşulların yaratılmasını, devletin ekonomiye müdahale alanının sınırlandırılmasını ve işgücü piyasası düzenlemelerinin esnekleştirilmesini esas almaktadır. Küreselleşme, bu dönemde, Neo-liberal felsefenin en önemli söylemi haline gelmiştir (Hayat ve Shafiai, 2018, s. 6).

Neo-Liberal akımların yaratmış olduğu tsunami dalgalarından geleneksel sosyal devlet algısı da nasibini almıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında gelirin yeniden dağılımı ve yoksulluğun azaltılmasında oldukça önem bir rol oynayan sosyal politika, kamu odaklı ve kolektif bir yapıda gelişmiştir. Oysa Neo-liberalizm döneminde bu anlayışın önemli ölçüde aşındığı ve sosyal politika kavramının yeni bir boyut kazandığı açıktır.

Neo-liberalizm, sosyal devlet veya refah devleti gibi Keynezyen ekonomik anlayışın bakiyesi gördüğü sistemlerin sona erdiğini ileri sürerken, siyaset ve

ekonomide olduğu gibi sosyal politika alanında da liberalizm çağının başladığını iddia etmekteydi (Strak, 2018, s. 43). Neo-liberal felsefe, deregülasyonu teşvik eden bir rol oynarken, bu süreç birçok ülkede sosyal politika konteksinde köklü reformların gündeme taşınmasını gerektirmiştir. Sonuçta sosyal politika alanındaki deregülasyon arayışları, Neo-liberal ekonomik ve politik süreçlerle uyumlu bir periyotta gelişmiştir (Williams, 2006, s. 13).

Bu sürecin anahtar nitelikli uluslararası organizasyonları (IMF, OECD ve Dünya Bankası, gibi) sosyal politika alanındaki dönüştürücü reform girişimlerini yönlendirmede stratejik bir misyonu temsil etmişlerdir. Önerilen reform programları piyasa odaklı, finansal istikrarı önceleyen ve refah devletinin küçültülmesini hedefleyen bir temelde oluşturulmuştur. Reformlar üye ülkelerin sosyal politika deregülasyonunda oldukça önemli bir fonksiyon üstelenirken, özellikle hazırlanan kılavuz dokümanlar yeni bir sosyal politika sisteminin inşa edilmesinde işaret fişeği ve yol haritası olmuştur. Örneğin 1994 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan "Averting the Old Age Crisis" Raporu, kamu sosyal güvenlik sistemlerinin reforme edilerek üçayaklı bir sisteme geçilmesini önermiştir (Brycz, 2018, s. 229). Aynı yıl "Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı" (OECD) tarafından yayınlanan "Job Study" Raporu ise, esnek işgücü piyasa stratejilerini öngörmekteydi.

Neo-liberal reformların temel ilkesi haline gelen işgücü piyasası esnekliği, işgücü piyasasındaki katılıkların azaltılmasını, işgücünün daha esnek kullanımını ve istihdamın ekonomik koşullara daha hızlı uyumunu savunan bir yaklaşımı tanımlamaktadır (Arnold and Bongiovi, 2013, s. 294). Diğer bir ifade ile ekonomideki ve işgücü piyasasındaki aktörlerin yeni koşullara uyum sağlayabilme kabiliyeti işgücü piyasası esnekliğidir. Bu strateji, işverenlerin çalışma koşullarını asgari müdahale şartlarında düzenleyebilme kolaylığını ve işyeri koşullarının ekonomik dalgalanmalara esnek bir şekilde uyarlanabilmesini öngörmektedir (Elgrably, 2005, s. 1).

Neo-liberallere göre, esnek olmayan işgücü piyasaları ve geleneksel refah devleti anlayışı gelişmiş ülkelerde yaşanan sosyal ve ekonomik sorunların kaynağıdır (Chatterjee, Wadh, and Patel, 2018, s. 506). Bu anlayışla uyumlu bir şekilde OECD, son 30 yıllık dönemde, üye ülkelere ekonomik alanında yaşanan sorunların popülist politikaların ve aşırı koruyucu mevzuatın bir sonucu olduğuna ilişkin görüşünü angaje etme çabasıdadır. Aynı politik argümanı savunan Dünya Bankası ise, artan işsizlik çözümünde işgücü piyasası esnekliğinin önemli araç olduğunu ileri sürmektedir (Aiginger, 2005, s. 567). Bu argüman

ampirik bulgularla da örtüşmektedir. Daha esnek işgücü piyasalarının büyümeyi ve toplam verimliliği desteklediği görülmüştür (Abbritti ve Weber, 2018, s. 2).

Neo-liberal perspektif, ekonomi ve işgücü piyasalarının esnekleştirilmesini yükselen bir değer haline getirirken, yönlendirici küresel aktörler tarafından ulusal hükümetlere küresel sisteme entegrasyonu mümkün kılacak işgücü piyasası esnekliğidir reformları önerilmiştir. Böylece işgücü piyasalarında Neo-liberal politikaları destekleyecek koşulların yaratılması mümkün olacaktır. Esnek modelleme esasına dayanan bir işgücü piyasasının, şirketlerin rekabet gücünü geliştirebileceği ve hızla değişen ekonomik koşullara uyum yeteneğini arttıracığı varsayılmıştır.

Sosyal politika alanında yeni dönemi simgeleyen bu yaklaşım tarzı, OECD tarafından üye ülkelere bir dizi reform önerileri ile somutlaştırılmıştır; (i) işgücü piyasası müdahalelerinin sınırlandırılması, (ii) iş güvencesi yerine istihdam edilebilirlik kavramının ikame edilmesi yani konjoktürel dalgalanmalara karşı esnek uyum kabiliyetinin desteklenmesi, (iii) ücret politikalarının esnek bir zeminde kurgulanması ve (iv) sendikalara dönük yasal ve politik desteğin sınırlandırılması (Perry, 2006, s. 9).

Küresel aktörlerin yeni sosyal politika felsefesiyle uyumlu reform beklentileri kısa sürede karşılık bulmuş, kapsamlı dönüşüm programları, birçok ülkede, toplumsal ve politik gündemin önceliği haline gelmiştir. Örneğin 2013 yılında Avrupa Birliği komisyonunun girişimi ile İtalya, Romanya, Estonya ve Slovenya gibi üye ülkeler çeşitli sosyal politika alanlarında reform sürecine başlamışlardır (Zeitlin ve Vanhercke, 2015, s. 77). İsveç, Danimarka, Norveç, İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda bu kapsamda zikredilmesi gereken diğer ülkelerdir. Geleneksel olarak refah devleti ideolojisini benimsemiş olan bu ekonomiler, dönüştürücü sosyal politika reformlarına öncülük eden ülkeler olarak ön plana çıkmışlardır (Stiller, 2007, s. 6).

Reformlar birçok geleneksel refah devletinde hükümetlerin sosyal hizmetlerini gerçekleştirmede piyasa araçlarını daha fazla kullanmasına yol açmıştır (Meagher ve Wilkins, 2018, s. 1). Örneğin sosyal güvenlik sistemleri dönüştürülerek bireysel emeklilik programları uygulamaya geçirilmiştir. Ayrıca kamu tekeli kaldırılarak özel sektörünün istihdam hizmetlerinde yer almasının önü açılmıştır. Benzer biçimde sosyal yardım mekanizmaları büyük ölçüde sivil toplumsal alana transfer edilmiştir. Bu geçişlerin piyasa mekanizmasıyla uyumlu bir ekonomi yaratacağı ve sistemin şoklara dayanma kapasitesini geliştireceği varsayılmıştır (Kilponen, Mayes ve Vilmunen, 2000, s. 100).

Konseptsel Devrim: Yeni Sosyal Politika Çağı

1990'lı yılların politik, ekonomik ve sosyal açıdan sorunlu geçen periyodu, Türkiye'de reform gündemini ikinci plana itmiş, 24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan dönüşüm aksiyonu akamete uğramıştır. Dönemin sonunda AB aday üyeliği, "Uluslararası Para Fonu" nun (International Monetary Fund-IMF) yapısal istikrar programları ve 2001 Krizi'nin tetiklediği ekonomik dönüşüm ivmesi, sonraki 10 yıllık periyotta Türkiye'yi en hızlı gelişen piyasalardan biri konumuna taşımıştır.

Ekonomik alanda gözlenen dönüşüm sürecinin sosyal politika alanındaki yansımalarının da ağırlıklı olarak reform odaklı olması kaçınılmazdır. 1990'lı yıllarda ihmal edilen sosyal politika alanındaki reform politikaları, 2001 ve özellikle politik istikrarın hüküm sürdüğü 2002 sonrasında gündeme hızla taşınmış ve bu alanda ciddi mesafeler alınmıştır.

Geleneğin İflası

2001 Ekonomik Krizi sonrasında başlayan ekonomik, sosyal ve politika alanlardaki reform dönemi öncesinde, Türkiye'deki geleneksel sosyal politika anlayışı "baba devlet" ve "popülist aksiyona" dayalı bir ideolojik formasyonu baz almaktaydı. Sistemin belirgin karakteristik özelliği, devletin ekonomik alandaki hâkimiyeti ve böylece sosyal alana keyfi ve yandaşvari şekilde müdahalesine imkân tanıyan güçlü pozisyonuydu. Kamu şirketleri (KİT'ler), sosyal güvenlik kurumları ve tarım destekleme politikaları, bu müdahalenin en fütursuzca yapıldığı zeminleri tanımlamaktaydı. Seçkin devlet eliti, 1990'lı yılların sonuna kadar bu "müflis kamu zihniyeti"ni "sosyal devlet anlayışı" olarak takdim etmiştir.

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, ömrünü tamamlamış olan bu politika argümanının iflasını açık bir şekilde ilan etmiştir. Sonraki 18 yıllık dönem ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki yapıları köklü ve kalıcı bir şekilde dönüştürücü bir reform dalgasına sahne olmuştur. Reform sürecinde kamunun ekonomik alandaki rolü ve etkinliği sınırlandırılırken, popülist reflekslere dayalı sosyal politika anlayışı yerini rasyonel temelli politika yaklaşımlara bırakmıştır. Siyasal iktidara toplum karşısında büyük bir güç veren kamu iktisadi teşekkülleri özelleştirilirken, tarımsal alan daraltılmış ve tarım kooperatifleri, kamu erkinin etki alanı dışına çıkarılmıştır. Bu dönüşümün, kamu merkezli yapıdan piyasa odaklı bir ekonomik modele geçişi ifade etmekteydi.

Geçiş sürecinin sosyal politika üzerinde iki temel etkisi olmuştur. İlk olarak, sosyal politika alanı ekonomik rantın dağılımında bir araç olmaktan çıkarılmıştır. İkinci ve daha önemlisi, kamu elitinin toplumsal sınıfları dizginlemek için kullandığı “sosyal ve ekonomik arpalıklar” etkinliğini yitirmiştir. Bu dönüşüm, aslında, yeni milenyumda yeni bir ekonomik ve sosyal politika ideolojisinin habercisi niteliğindedir.

2000’li yılların reform periyodu iki iktidar dönemine sahne olmuştur. Birinci dönem, 2001 Krizi’nden sonra Kemal Derviş’in ekonomiden sorumlu olduğu Bülent Ecevit başkanlığındaki hükümet, ikinci dönem ise, 2002 sonunda iktidara gelen Ak Parti hükümetleridir. Her iki iktidar döneminde de IMF ve Dünya Bankası ekonomik ve sosyal, Avrupa Birliği ise, politika reformlarının belirleyici ve yönlendirici aktörleri olmuştur.

Reform aktörleri, 1990’lı yıllarda büyük ölçüde aksayan ticari ve finansal liberalizasyon adımlarını hızla atarken, bununla uyumlu sosyal politika aksiyonları da gündeme taşınmıştır. Bu dönemde ekonomi politikalarının biçimlenmesinde IMF’in önerdiği “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nın belirleyici bir rol oynadığı görülmektedir.

Mayıs 2001 tarihinde kamuoyuna açıklanan Program, 2000’li yıllarda uygulanan ekonomik ve sosyal politikalarının çerçevesini tanımlamıştır. Programın nihai amacı, ekonomide sürdürülebilir bir gelişme ortamını sağlayarak, kaynak kullanma sürecinde verimliliği artırmak, dışa açık bir yaklaşımla piyasa koşullarında rekabet gücünü geliştirmek ve böylece ekonomide büyümeyi, yatırım ve istihdamı arttırarak refah düzeyini kalıcı bir biçimde yükseltmek olarak açıklanmıştır (Doruk ve Yavuz, 2018, s. 2249).

Program kapsamında sosyal politika tedbirlerine de yer verilmiş özellikle toplumsal dayanışmayı güçlendireceği düşünülen politika aksiyonlarına özel atıflar yapılmıştır. Programda ayrıca kamu istihdam politikalarının dönüştürülmesiyle ilgili argümanlara da değinilmiştir. Bu kapsamda iki temel kategori üzerinde durmak mümkündür: harcama ile ilgili getirilen yeni düzenlemeler ve ekonomide rekabeti ve etkinliği arttırmayı hedefleyen politikalar.

Harcama tedbirleri kapsamında program, özellikle KİT’lerin etkin çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler çerçevesinde personel sayısının azaltılması ve yatırım harcamalarının kısılmasını öngörmüştür. Ekonomide rekabeti ve etkinliği arttırmayı hedefleyen politikalar kapsamında ise, program, şeker ve tütün piyasasının yeniden düzenlerken, üretimde kota sisteminin ve taban fiyat uygulaması yerine gelir desteğinin benimsenmesini öngörmüştür.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, ekonomi ağırlıklı bir yapısal uyum programı olarak değerlendirilse de 2000'li yıllarda gerçekleşen sosyal politika reformlarının, bu programın çizmiş olduğu ilkelere göre şekillendiği görülmektedir. Bu nedenle ülkemizde son 18 yıllık dönemde gerçekleştirilen sosyal politika reformlarının analizinde Programın ilkeleri dikkate alınmalıdır.

Yeni Sosyal Politika Doktrini

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, özünde ulusal ekonomi politikasının ideolojisini temsil eden Neo-liberal felsefeyle uyumlu yeni bir sosyal politika doktrinine işaret etmekteydi. Yeni doktrin, öncelikli olarak, ekonomik sistemin finansal istikrarına vurgu yapmakta, piyasa mekanizmalarının etkinliğini bozacak müdahalelerden kaçınmayı ve sosyal sınıflar arasında yükümlülük ve hak dengesini kurmayı vaat etmekteydi. Piyasa aktörleri ve sivil toplumla daha yakın bir işbirliği ve ilişki öngören bu yaklaşım, kamudan özel sektöre, kolektif alandan bireye dönük bir dönüşümün de habercisiydi. Bu süreçte kurumsal yapılar dönüştürülürken, özel ve kamu aktörlerinin rolleri ve hedefleri stratejik bir çerçevede yeniden tanımlanmıştır.

Yeni sosyal politika doktrininin çerçeve dokümanı, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'dır. Program, 2001 sonrası dönemde yeni sosyal politika anlayışını ve uygulamalarını tanımlayan referans bir belge niteliğindedir. Dünya Bankası ve OECD politikalarıyla örtüşen bir anlayış çerçevesinde oluşturulan Program, sosyal politikaya ilişkin yol haritasını tanımlamıştır. Bu kapsamda sosyal güvenlik alanındaki reformlar ve işgücü piyasalarının liberalizasyonunu öncelemede kararlı bir duruş sergilenirken, eş zamanlı olarak, yoksullukla mücadelede ve gelir dağılımı dengesizliğini gidermede yeni politika araçları geliştirmiştir.

2000'li yıllarda Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla uyumlu hükümet programları, işsizliğe öncelikli bir hedef olarak dikkat çekmekle beraber daha çok ekonomik büyümeye dayalı çözümler üzerinde durmuş ve işgücü piyasasının esnekliğini güçlendirecek politikalara yönelmişlerdir. Programları, sıkı maliye politikaları ile kamu harcamalarının, kamu yatırım stratejisinin etkinleştirileceğine vurgu yaparak finansal istikrarı önceleyen ve bu yönüyle yeni doktrinle uyumlu bir politika öngörmüşlerdir. Aynı kaygıdan hareketle hızlı bir özelleştirme süreci de hedeflenmiştir. Nihayet, devlet personel rejimi reformu ile kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçileceği bildirilmiş ve esnek çalışma modellerinin kamu sektöründe uygulanacağı kaydedilmiştir.

İşgücü piyasasının işlerliğini etkinleştirecek uygulamalar üzerinde de durulan hükümet programları ayrıca okuldan işe geçişi etkinleştirmek için mesleki

ve teknik eğitime ağırlık verilmesi, esnek çalışma biçimlerinin uygulamaya geçirilmesi ve işgücünün niteliğinin geliştirmesi amacıyla Türkiye İş Kurumu'na yeni rollerin verilmesi hedeflenmiştir.

Dönüştürücü Toplumsal Parametreler

Sosyal politik alanında 2000'li yıllarda gözlenen reform sürecinin önemli tetikleyicilerinden biri de toplumsal yapıyı dönüştüren parametrelerin varlığıdır. Özellikle demografik trendlerdeki hızlı geçişler, sosyal politika alandaki reform beklentilerini ve taleplerini güçlendirmiştir. Bu geçiş periyodunun kritik alanındaki bazı eğilimlere bağlı olarak reform girişimlerini önceliklendirdiği açıktır. Bu eğilimler arasında özellikle (i) doğurganlık oranında gerileme projeksiyonu, (ii) yaşam beklentisinin belirgin biçimde yükselmesine ilişkin tahminler, (iii) bunlara bağlı olarak bağımlılık oranının artması ve (iv) aile yapısında gözlenen hızlı değişim ön plana çıkan değişkenlerdir.

Demografik kırılmayı yaratan temel değişken kadın başına düşen bebek sayısının gerilemesidir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, özellikle 1980'li yıllardan sonra doğurganlık oranlarında belirgin bir gerileme olduğu açıktır. Nitekim 1970'li yıllarda ortalama bir kadın 5,2 çocuk edinirken günümüzde toplam doğurganlık oranı 2,1'ye gerilemiştir. Bu oranın, 2025 yılında 2,09 düzeyine gerileyeceği tahmin etmektedir. Halen %1.01'dir düzeyinde olan net yenileme hızının da, 2025 yılında 0.95'e düşeceği öngörülmektedir (TÜİK, 2019a).

Doğurganlık oranındaki gerileme; (i) doğum kontrol yöntemlerinin etkinliğine, (ii) kentsel alanlarda kadınların giderek daha fazla işgücüne katılmalarına, (iii) boşanma oranındaki artışa ve (iv) evlilik ve çocuk doğurma yaşının sürekli yükselmesine bağlanabilir (çocuk doğurmada annenin ortalama yaşı 28,7 düzeyindedir).

Öte yandan, TÜİK projeksiyonları ölüm oranlarındaki gerilemenin yaşam beklentisini uzatacağını ortaya koymaktadır. Projeksiyonlar ölüm ve doğurganlık oranında gözlenen azalma ile yaşam beklentisindeki artışın gelecek periyotta demografik dönüşümün ana elementleri olacağını göstermektedir. Nitekim 2000 yılında doğumda beklenen yaşam süresi, 71 iken bu sürenin 2025 yılında 79,6'ya ulaşması beklenmektedir. Daha detaylı bir analizle 2000 yılında doğan bir erkek, 2025 yılında 77 yaşına kadar yaşam beklentisine sahip olurken, bu süre aynı tarihte doğan bir kadın için 82,2 yıla ulaşacaktır.

Nihayet, demografik eğilim açısından göz önünde tutulması gereken bir diğer veri, 75 ve üstü yaş grubunda gözlenen artış eğilimidir. 2000 yılında sadece 2,6 oranında olan 75 ve üstü yaşlı nüfusun oranı, günümüzde %3,3, 2025 yılında ise, 1,6 kat artarak, %4,1'e yükselecektir. 65 ve üstü yaş grubu dikkate alındığında ise, bu oranın 2025 yılında %11'e ulaşacağı projekte edilmektedir (TÜİK, 2019a).

Sosyal alanda dönüşümü zorlayan bir diğer parametre ise, kırsal alanın daralması, kentsel nüfusun genişlemesidir. Bölgeler arasındaki gelişmişlik farkı birçok durumda iş fırsatlarının daha yüksek olduğu gelişmiş bölgelere dönük göçü teşvik edebilmektedir. Bu eğilim, toplumsal yapıda iki önemli sorun yaratmaktadır (TÜİK, 2019b).

İlk olarak, göç nedeniyle daha gelişmiş bölgelerdeki nüfus yoğunluğu aşırı ölçüde artmaktadır. Örneğin TÜİK verileri baz alındığında Tekirdağ, Edirne ve Kırklareli bölgesi %11,2 ile en fazla göç alan olduğu bölge konumundadır. Daha az gelişmiş kentsel alan ve bölgelerden daha gelişmiş bu bölgelere güç eğiliminin hız kazandığı görülmektedir. En çok göç alan bölgeler milli gelirin ortalamasının üzerinde olduğu illeri barındırmaktadır. Buna karşılık, işsizliğin ve yoksulluğun daha yaygın olduğu bölgelerde dışarı göç trendi giderek artmaktadır. Nitekim bu konumda olan Ağrı, Kars, Iğdır ve Ardahan en fazla göç veren (-%21,9) illerdir.

Önemli bir diğer sonuç ise, göç eğiliminin son 25 yıllık dönemde gelişme potansiyeli daha yüksek olan bölgelere kayma trendi göstermesidir. Örneğin Muğla bölgesi 1975-80 döneminde sadece %4,3 göç alırken, özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda turizm ekonomisinin yaratmış olduğu ivme ile hızlı bir gelişme kaydeden ilin bunun bir sonucu olarak net göç oranı hızla yükselerek %19,4'e ulaşmıştır. Tüm bu hareketliliğin arka planında ekonomik cazibe faktörü önemli bir rol oynamaktadır (TÜİK, 2019b).

Kentler ve bölgeler arasındaki hızlı göç olgusu, birçok sosyal problemi de beraberinde getirmektedir. Sözelimi düşük vasıflı işgücünün metropol alanlara akışı, yüksek verimli bölgelere dönük emek arzını genişlettiği için bu coğrafyalarda işsizlik ve eksik istihdam genişleyebilmektedir. Nitekim 1990 yılı verilerine göre, kırsal istihdamın toplam istihdama oranı, %54 (11,4 milyon) düzeyinde iken, 2018 yılında bu oran %18'e (5,3 milyon) gerilemiştir. Bu dönemde, kırsal kesimde kaybedilen iş miktarı yaklaşık 6 milyon düzeyindedir (TÜİK, 2019c).

Göç problemi, konut sorunu ve sosyal kamu hizmetlerine dönük talep artışı hali hazırda yoğun olan bölgelerin yüksek olan kamu harcamalarını arttırdığı

gibi toplumsal açıdan da gecekondulaşma ve güvenlik sorunlarını ön plana çıkarmaktadır.

Sosyal politika alanını etkileyen temel değişkenlerden bir diğeri de özellikle aile yapısındaki gözlenen hızlı değişim sürecinin bir yansıması olarak ortaya çıkan yeni sosyal gereksinimlerdir. Kadın işgücünün özellikle kentsel ekonomiye daha fazla katılması, geç yaştaki evlilikler, doğurganlık yaşının yükselmesi ve boşanma oranlarının artması gibi faktörler sosyal politika alanındaki reformlara yön veren temel değişkenler olarak ön plana çıkmaktadır.

Sosyal arka planda yaşanan tüm bu değişimler beraberinde yeni bir sosyal uyum süreci beklentisini güçlendirmiştir. Özellikle göç olgusu, kırsal ve buna bağlı olarak tarımsal istihdamın daralması kentsel bölgelerde daha fazla sayıda üretken istihdam alanları yaratmayı ve işgücü politikalarının daha aktif bir zeminde kurgulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu süreçte küresel rekabete karşı işgücü piyasası esnekliği, hem yeni istihdam modelleri yaratma da hem de yeni istihdam pozisyonları oluşturmada önemli bir araç olarak ön plana çıkmıştır. Esnek (atipik) istihdam modelleri, ayrıca, çalışma konseptindeki değişimin de bir yansımasıdır.

Demografik değişimler geleneksel sosyal politika kurumlarını zorlayıcı bir etki yaratmaktadır. BM verilerine göre, küresel ölçekte 2012 yılında 810 milyon olan 60 ve daha yaşlı nüfus 2050 yılında 2 milyara ulaşacaktır. Dolayısıyla halen küresel nüfus içinde %8,3 olan 60 ve üstü yaş grubunun 2050 yılında %22'ye yükseleceği tahmin edilmektedir. 2055 yılında insanlık tarihinde ilk defa yaşlı nüfusun oranı (%22,2) 0-14 yaş grubundaki çocuk nüfusu oranını (%20,9) aşmış olacaktır. Gelişmekte olan ülkelerde yaşlanmanın tahmin edilenden daha hızlı bir süreçte gerçekleşmesi küresel yaşlanmanın ivme kazanmasına yol açmaktadır (Zaiceva ve Zimmermann, 2014, s.2). Bu projeksiyonlar sosyal güvenlik alanındaki reformları kaçınılmaz kılmıştır.

Bu alanda reformu gerekli kılan bir diğer değişkense aile kurumunun daralmasıdır. Aileye dayalı geleneksel sosyal güvenlik sistemi giderek yıpranırken kentleşme olgusu da geniş aile konseptini aşındıran ve reformu zorunlu kılan bir diğer faktör olmuştur (Daly ve Scheiwe, 2010, s.181).

Reform Gündemi

Türkiye'de Sosyal Politikanın Dönüşümü

1990'lı yılların istihdam yaratmayan düşük oranlı büyüme değişkeni, ihmal edilen reformlar ve sosyal dinamiklerin baskısı 2000'li yıllarda işgücü piyasası

politikalarında paradigmatik değişimlerin tetiklenmesine yol açmıştır. Bu değişimleri etkileyen içsel değişkenler yanında IMF ile yapılan yapısal uyum programları ve AB üyelik beklentisi, belirleyici faktörler olmuştur. Bu dönemde gerçekleştirilen sosyal politika reformları, Neo-liberalizm ekonomi politikalarının bir yansıması olarak işgücü piyasası esnekliğini sağlamaya dönük adımları içermiştir.

2001 sonrasında daha esnek bir mevzuat yanında çeşitli kurumsal ve politika araçları ile ekonomik ve sosyal aktörleri konjonktürel dalgalanmalara karşı daha güçlü ve uyumlu kılmaya dönük önemleri uygulamaya geçirmiştir.

Reformun bir diğer boyutu ise, yeni ve daha aktif roller ve sorumluluklarla donanımlı kılınan kamu ve özel istihdam kurumları yoluyla istihdam edilebilirlik beceri eğitimlerine dönük önceliklendirme stratejisinin geliştirilmesidir. İstihdam edilebilirlik, işgücü piyasasında istihdam fırsatlarını güçlendiren beceri ve yetkinleri tanımlamaktadır (Harry, Chinyamurindi, ve Mjoli, 2018, s. 2). Böyle bir formasyon XXI. yüzyılda ön plana çıkan yalın ve yüksek performans odaklı üretim profilinin de bir gereğidir (Martin, 2009, s. 21). Bu süreç, yeni beceri alanlarını harekete geçirirken, donuk ve statik bir öğrenme anlayışı yerine, yaşam boyu öğrenme ve gelişme konseptini egemen kılmaktadır. İstihdam edilebilirlik vasıfları yeni dönemin en önemli stratejisi olarak nitelendirilmektedir (Smith ve Comyn, 2003, s. 15).

Esnek Mevzuat-Deregüle İşgücü Piyasası

İşgücü piyasalarının deregüle edilmesi çerçevesinde öncelikli olarak 1990'lı yıllarda yoğun bir tartışma gündemi yaratan ancak mesafe alınamayan çalışma mevzuatı reformu gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, bireysel iş mevzuatı, 2003 yılında yasalaştırılarak, ulusal işletmelerin küresel piyasalarda rekabetçi gücünü destekleyen ve doğrudan yabancı yatırımların ülkeye çekilmesini motive eden oldukça stratejik bir adım atılmıştır.

3008 sayılı İlk İş Kanunu'ndan yaklaşık 67 yıl sonra, Mayıs 2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 4857 sayılı İş Yasası, Cumhurbaşkanı'nın onayı ile Haziran 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İşgücü piyasası müdahalelerinin sınırlandırılması yönünde önemli bir aşamayı ifade eden mevzuat reformunun amacı, istihdam edilebilirlik kavramının desteklenmesiyle işletmelerin konjoktürel dalgalanmalara karşı esnek uyum kabiliyetinin güçlendirilmesi olarak açıklanmıştır. Bu amaç, OECD tarafından geliştirilen "Job Study" yaklaşımına uygun bir profil sergilemektedir.

Yeni mevzuatın bu kapsamda ciddi değişimler getirdiği açıktır. Özellikle işletmelerce küresel rekabet baskılarına karşı talep edilen işgücü piyasası esnekliği araçlarının Yasanın genel kurgusuna hâkim olduğu görülmektedir. 4857 sayılı İş Yasası'nın "Job Study" raporunda yer alan önerilere uyumlu bir şekilde, işgücü piyasası esnekliğini destekleyen esnek istihdam modelleri, çalışma süreleri, işyeri ve ücret esnekliği araçlarına yer verdiği görülmektedir.

İşgücü piyasalarındaki katılıkların elimine edilmesi amacıyla mevzuatın ağırlıklı olarak esnekleştirdiği alan iş süreleridir. Kavram olarak, iş sürelerinin esnekleştirilmesi çalışma periyoduna ilişkin olarak belli bir başlangıç ve bitiş zamanının olmaması, bu sürelerin işçi ve işverenin istek ve amaçları doğrultusunda düzenlenmesidir. Aslında çağdaş dünya bireyin çalışma yaşamında geçireceği sürenin sürekli kısalması ve serbest zaman olarak tanımlanan iş dışı sürenin artışı için çabalamaktadır. Bu çabanın temelinde çalışanın iş dışındaki kişiliğini geliştirmesine olanak tanınmak, aile kurumunu güçlendirmek, çalışma yaşamını insanileştirmek ve iş güvenliğini desteklemek gibi sosyal nedenler yanında ekonomik koşullara bağlı olarak işsizlik sorununa çözüm yaratmak ve maliyetleri düşürerek uluslararası rekabet şartlarına uyum sağlamak gibi ekonomik nedenler de bulunmaktadır. Bu gerekçeler, 2002 sonrası dönemde ülkemizde de hâkim olan Neo-liberal sosyal politika anlayışıyla da örtüşmektedir.

İşgücü piyasası reformları kapsamında 4857 sayılı İş Yasası'nda haftalık çalışma süresi 45 saat olarak korunmuştur. Buna karşılık, Yasa ile işgücü piyasası aktörlerinin ihtiyaçlarına uygun esnek çalışma süreleri ve modelleri yaratılabilmelerine imkân tanımıştır. Esnek iş süreleri modellemesi ile haftalık çalışma süresinin haftanın çalışılan günlerine bölünmesi kuralı kaldırılmış, işletme yönetiminin ihtiyacına göre iş sürelerini haftanın çalışılan günlerine dilediği gibi dağıtabilmesi mümkün kılınmıştır. Böylece "denkleştirme" veya "yoğunlaştırılmış iş haftası" esnek sistemlerin temelini oluşturan çalışma modellerinin düzenlenmesi mümkün kılınmıştır. Bu düzenleme örgütsel esnekliği ve etkinliği geliştiren bir düzenlemedir.

İşgücü piyasalarını deregüle edilmesi kapsamında gerçekleştirilen önemli reformlardan biri de işyeri esnekliğini ve çevre-çekirdek iş ayrımını sağlamaya dönük düzenlemelerdir. Bu kapsamda kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma ve ödünç çalışan uygulamasına imkân sağlanarak çevresel işlere dönük işgücü istihdamı desteklenmiştir.

Kısmi süreli çalışmanın dezavantajlı grupların işgücü piyasasına daha kolay girmesini mümkün kıldığı düşünülmektedir (ILO, 2017, s. 14). Finlandiya, Norveç

ve İsveç gibi kuzey ülkelerinde ise, kısmi süreli istihdam modelleri genç işsizliği ile mücadelede bir politika argümanı olarak uygulanmaktadır (Timonen, 2003, s. 3). Bu ülkelerde, ayrıca, esnek emekliliği teşvik etmek için ileri yaşlardaki istihdam olanakları kısmi süreli çalışma modelleriyle desteklenmektedir (Vidlund, 2017, s. 17).

Bu tür çalışma biçimlerinin ülkemizde işgücü piyasasının genişlemesine de katkı sağladığı açıktır. Esnek çalışma modelleri ile daha önce tam süreli olarak işgücü piyasasına katılmakta zorluk çeken kesimlerin (kadınlar, üniversite öğrencileri, emekliler gibi) aktif nüfusa entegrasyonu desteklenmektedir. Böylece atıl durumda olan sosyal grupların üretkenlikleri desteklenmiştir, bu yeni sosyal politika argümanın da temel hedefidir.

2003 mevzuatında yer alan kimi düzenlemeler deregülasyon hedefleriyle çelişen sonuçlar yaratmıştır. Örneğin işyeri esnekliğini destekleyen işin veya işyerinin bölünmesine dönük esneklik araçları, söz konusu dönemde güçleştirilmiştir. Aslında yoğunlaşan uluslararası rekabet birçok işletmeyi dışarıdan hizmet satın almaya yöneltmektedir. İşlerin dışsallaştırılması, işletmelerin ana yetkinlik alanları dışında kalan fonksiyonlarını, özellikle de katma değer düzeyi düşük yardımcı işleri, kapsamaktadır. Böyle bir strateji ile işletme yönetimi maliyet tasarrufu yanında kaynaklarını ana yetkinlik alanlarına kaydırarak rekabet konumunu güçlendirmektedir. Çeşitli hizmetlerin başka şirketlerden alınmasını tanımlayan bu yöntem taşeron (alt işveren veya dış kaynak kullanımı) olarak adlandırılmaktadır.

4857 sayılı Yasanın işin veya işyerinin bölünmesine dönük taşeron uygulamalara ilişkin düzenlemelerde daha katı bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir. Buna göre, işletmenin ve işin bir gereği olarak ve yalnızca teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler söz konusu ise, taşeron uygulamasına gidilebilmektedir. Böyle bir düzenlemenin işgücü piyasasında regülasyon girişimlerini sekteye uğratan bir yaklaşım olduğu açıktır. Nitekim özellikle son 30 yıllık periyotta ekonomik şartların etkisiyle taşeron işlerin verilmesinde sayısal artışlar olmuş, ancak düzenlemelerdeki katılık, soyutluk ve belirsizlik çok sayıda uyuşmazlığın doğmasıyla sonuçlanmıştır. Bu konudaki düzenlemelerin işyeri esnekliği konseptiyle uyumlu olacak şekilde yeniden ele alınması gerekmektedir.

Nihayet, bu dönemde irdelenmesi gereken bir diğer deregülasyon boyutu da işgücü maliyeti esnekliği girişimleridir. Ücret esnekliği kapsamında bu dönemde önemli bazı adımlar atılmış. Örneğin fazla mesailerin "serbest zaman" uygulaması ile ücret dışı araçlarla ödenmesini sağlayan düzenleme ve özür

istihdamında kota aşımına getirilen sosyal güvenlik primi desteği önemlidir. Ayrıca etkin kullanılması halinde denkleştirme modeli iş programlarının ücret esnekliğini desteklediği açıktır.

Ücret esnekliği alanında gerçekleştirilen önemli aksiyonlardan biri de, istihdam maliyetini veya vergilerini (sosyal güvenlik primleri, gelir vergisi oranları gibi) düşürmeye dönük düzenlemelerdir. Ülkemizde formel istihdamın ve işgücü piyasasının genişlemesini önleyen temel faktörlerden birinin de istihdam maliyeti olduğu bilinmektedir. Özellikle enformel sektörün varlığı ve verimi düşük işgücü profili nedeniyle Türkiye’de yüksek istihdam vergileri riskli bir durum yaratmaktadır. Çünkü enformel sektörün varlığı formel sektördeki işgücü maliyetini de yükselmektedir. Bu nedenle marjinal üretkenliği düşük işgücünün istihdamı söz konusu olduğunda birçok şirket kayıt dışılığı tercih etmeye yönelmektedir.

Uluslararası karşılaştırmalarda dezavantajlı bir pozisyonda kalan Türkiye, örneğin sosyal güvenlik işçi primleri ve gelir vergisi vergi yükü oranı açısından OECD ülkeleri arasında en yüksek 17. ülke konumundadır. Belçika (%53,7), Almanya (%49,7) ve İtalya (%47,7) ilk üç sırada yer alırken, Türkiye %38,7 istihdam yükü oranı ile OECD ortalamasının (%35,9) üzerinde oldukça bulunmaktadır. Türkiye ayrıca son yıllarda ücretliler üzerindeki vergi yükünün en çok arttığı (%0,48) ülkeler arasında Çekya ile birlikte ilk sırada yer almaktadır (OECD, 2018, s. 49).

Bu sorunu aşmaya dönük ilk girişimler son 10 yıllık dönemde sistemli bir şekilde gerçekleştirilmiştir. İstihdamın teşvik edilmesi maksadıyla hükümet hem sosyal güvenlik primlerini genel olarak düşürmeye yönelmiş hem de bazı dezavantajlı işgücü grupları (özürlüler, kadınlar ve gençler gibi) için çeşitli işgücü maliyeti esnekliği teşvikleri sağlamıştır. Amaç, istihdam üzerindeki mali ve idari yüklerin azaltılması, özürlü, genç ve kadın istihdamının teşvik edilmesi, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücünün yetiştirilmesi olarak açıklanmıştır.

İstihdamın teşvik edilmesi çerçevesinde öncelikle sosyal güvenlik primlerinin %5’inin hazine tarafından karşılanması kararı alınmıştır. İkinci olarak, her yaştaki kadın işgücü ile 18-29 yaş grubundaki erkek işgücünün istihdam edilmesi durumunda sosyal güvenlik primlerinin 5 yıl süreyle kademeli olarak azalan ölçülerde olmak üzere işsizlik sigortası fonu tarafından finanse edilmesi öngörülmüştür. Böylece işgücü piyasası aktörlerinin istihdam maliyetine ilişkin esneklik beklentileri sınırlı da olsa sağlanmıştır.

Ücret esnekliğini sağlamada kimi politika girişimleri ise, özellikle sendikal çevrelerden gelen yoğun muhalif çıkışlar nedeniyle başarısız olmuştur. Bunlar arasında öncelikli olarak zikredilmesi gereken asgari ücretin esnekleştirilmesine dönük girişimlerdir. OECD, üye ülkelere iş piyasası deregülasyonu kapsamında asgari ücretin rolünün yeniden değerlendirilmesi, daha etkin ve esnek bir enstrümana dönüştürülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Asgari ücretin istihdam üzerindeki negatif etkisinin minimize edilmesi için (i) asgari ücretin enflasyon yerine ortalama ücretlere endekslenmesi, (ii) istihdama özellikle genç işgücüne veya düşük verimli işkollarındaki çalışanlara zarar vermesini önlemek için asgari ücretin yaş, bölge veya diğer kriterler baz alınarak esnekleştirilmesi önerilmektedir (OECD, 1994, s. 3).

Gerçekte OECD üyesi birçok ülkede asgari ücret sistemleri çeşitli esnekliklere taşınmaktadır. Örneğin 16 ülke (Japonya, Malezya, Kanada gibi) bölgesel bazlı bir esnekliğe sahip iken, işkolu esaslı esnek asgari ücret uygulaması 17 ülke (sözcüselim Avustralya, Çekya, Yunanistan) tarafından benimsenmiştir.

OECD'nin bu yöndeki taleplerine karşılık, Türkiye'de asgari ücret sistemi esnekliği sağlayacak bir reform sürecine tabi tutulamamıştır. Sözcüselim işveren örgütleri tarafından önerilen bölgesel asgari ücret modeli, ekonomi bakanlıkları nezdinde destek bulmasına rağmen sendikal çevrelerden gelen güçlü muhalif tutum, hükümetin bu yöndeki politika girişimlerini başarısız kılmıştır.

Bu konudaki bir diğer başarısız girişim 2010 yılında yaşanmıştır. Çalışma Bakanlığı'nın asgari ücrette yaş kriterini 16'dan 18'e revize etme isteği, benzer bir dirençle karşılaşmıştır. Oysa yaş kriterine dayalı esnekleştirme oldukça yaygındır. OECD ülkelerinin çoğunda genç işgücü için düşük oranlı asgari ücret pariteleri belirlenmektedir. Örneğin Hollanda, Belçika ve Lüksemburg'da asgari ücret 23, 21 ve 18 yaş grupları için farklılaştırılmaktadır. 17 ve daha altı yaş grubu için Fransa'da da daha düşük bir asgari ücret oranları belirlenmektedir (LPC, 2005, s. 241).

Esnekliğe Karşı Dengeler: Güvenceli Esneklik

2001 Krizi sonrasında hazırlanan ekonomik istikrar programı, çalışanlara istihdam güvencesi yanında, katılımcı yönetim mekanizmaları ve örgütlenme alanının genişletilmesi taahhüdünde de bulunmuştur. Neo-liberal politikalar ve deregülasyon süreci geleneksel sosyal devlet kavramlarını dönüştürmektedir. Bu kapsamda denge unsuru olarak "güvenceli esneklik" (flexicurity) konsepti giderek daha fazla ilgi görmektedir. Güvenceli esneklik terimi, işgücü pi-

yasası esnekliği ve sosyal devletin koruyucu fonksiyonu arasında bir denge kurulması esasına dayanmakta, piyasa esnekliğinin sosyal koruma Őemsiyesi altında yapılmasına ilişkin üçüncü bir yol önermektedir (Hastings ve Heyes, 2016, s. 1). Bu yönüyle model, Kuzey ülkelerinin sosyal devlet geleneği ile Neo-liberal piyasa uygulamaları arasında hibrit bir anlayışı temsil etmektedir (Madsen, 2006, s. 139).

Yeni sosyal politika yaklaşımı, flexicurity modelinin 4857 sayılı İŞ Yasası ile ulusal düzeye yorumlanmasını mümkün kılmıştır. Bu model çerçevesinde iŐverenlere esneklik araçları sağlanırken çalışanlara da iş güvencesi olanağı getirilmiştir. İŞ güvencesi ile işverenin fesih hakkı yani iŐçiyi iŐten çıkarma yetkisi sınırlandırılmaktadır. Yasaya göre, işveren ancak yasada sayılan gerekçeler ve usullerle çalıŐanların iŐine son verebilecektir. Geçerli nedenler “iŐçinin yetersizliği”, “davranıŐları” ve “işletmenin, işyerinin veya işin gerekleri”dir. Bu koŐullar söz konusu ise, işveren sözleşmeyi feshetme hakkına sahiptir. Ancak çalışanın iş mahkemesine itiraz edebilmesi mümkündür. Yasa bu durumda feshin geçerli nedene dayandığına ilişkin ispat yükünü iŐverene yüklemektedir. Diğer bir ifade ile işveren iŐten çıkardığı iŐçinin verimsiz, yetersiz olduğunu, ya da iyi niyet kuralları ile bađdaŐmayan davranıŐlara sahip olduğunu veya işyerinin ekonomik açıdan zor durumda olduğunu ispat etmek zorundadır. İŞverenin gerekçesini ispat edememesi durumunda mahkeme iŐçiyi iŐyerine iade edecek ya da tazminata hükmedecektir.

Esnekliği dengelemede analiz edilmesi gereken bir diğer boyut çalıŐanların sendikal haklarını güçlendirmeye ilişkin politikalarlardır. Örgütlenme alanını genişletmeye dönük beklentiler, sadece içsel bir beklenti değil aynı zamanda uluslararası aktörlerin taleplerini de yansıtmaktadır. Gerek AB sürecindeki uyum mevzuatı gerekse Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın (ILO) 12 Eylül döneminin kısıtlayıcı zihniyetini yansıtan örgütlenme standartlarının geliştirilmesi talepleri, 2000'li yıllardaki sosyal politika reformlarının gündeminde yer almıştır.

Bu dönemde örgütlenme alanını genişleten en önemli adım, 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylaması sonucunda kabul edilen anayasa değişikliği paketiyle gelmiştir. Pakette yer alan deđiŐiklikler hem örgütlenme hakkını güçlendirmesi hem de mücadele araçlarını (grev, işyeri direniŐi gibi) kısıtlayan hükümleri kaldırması nedeniyle sonraki dönemde gerçeleŐtirilecek reformların da önünü açmıştır.

Anayasa paketiyle örgütlenme hakkı, 87 sayılı ILO sözleşmesiyle uyum sağlayacak Şekilde genişletilerek, çalıŐanların aynı anda birden fazla sendikaya

üyeliklerini mümkün kılmıştır. Bu değişiklik özellikle kısmi süreli statüde eş zamanlı olarak birden fazla işyerinde çalışan kişilerin örgütlenmelerini güvence altına almıştır.

Anayasa paketi, ayrıca, askeri rejim döneminde etkinliği daraltılmış olan mücadele araçlarının serbestleşmesini sağlamıştır. Anayasa'nın 53/7. maddesinde düzenlenmiş olan "siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt; işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler yapılamaz" hükmü yürürlükten kaldırılmış, böylece sendikaların üyelerinin ekonomik ve sosyal haklarını genişletici aksiyonları güçlendirilmiştir.

Anayasa değişikliği sadece işçilerin değil aynı zamanda memurların da örgütlenme haklarını genişletmiştir. 1990'lı yılların başında kurulmaya başlayan ve ancak 2001 yılındaki yasal düzenleme ile örgütlenme hakkı yasal bir zemine kavuşan memur sendikaları, toplu sözleşme taleplerini 2000'li yıllarda sürekli gündeme taşımışlar, siyasal iktidarların bu konudaki tutumlarını eleştirmişlerdir.

Bu eleştiri ve beklentilere uyumlu olarak anayasa paketi, 1995 yılında kamu çalışanlarına sağlanan "toplu görüşme" hakkını ileri bir aşamaya taşıyarak, memurların "toplu sözleşme hakkı" taleplerini tanımış ve bu hakkı anayasal bir güvenceye kavuşturmuştur. Anayasa değişikliği ayrıca genişletici bir düzenleme ile toplu iş sözleşmelerinde taraflar arasında uyuşmazlık çıkması halinde nihai kararın hükümet yerine tarafsız bir hakem kuruluna bırakılmasını öngörmüştür.

Esnekliği karşılıklı çalışanlara vaat edilen bir diğer sosyal politika hamlesi ise, katılımcı yönetim anlayışını destekleyecek mekanizmaları uygulamaya geçirmek olmuştur. 2000'li yıllar, kamunun sivil toplum alanı ile daha yakın bir iletişim ve ilişki zemini geliştirmeye dönük çabalarını da yansıtmaktadır. Katılımcı mekanizmalar bürokratik elitin sosyal, ekonomik ve siyasal alanı tek başına ve tek taraflı olarak düzenleme refleksini sınırlayan bir hamledir. Bu arayışların sosyal politika alanında da ön plana çıktığı görülmektedir. Özellikle "Üç Danışma Kurulu" ile "Ekonomik ve Sosyal Konsey" bu kapsamda dikkati çeken kurumsal partnerlik mekanizmalarıdır.

Üçlü Danışma Kurulu 4857 sayılı İş Yasası'nın 114.maddesi ile oluşturulmuş bir yapıdır. Kurul'un misyonu, katılımcı bir mekanizma yaratarak, çalışma yaşamının ve endüstri ilişkiler sisteminin düzenlenmesine dönük girişimleri koordine etmek ve toplumsal barışı destekleyecek bir uzlaşma yaratmak olarak açıklanmıştır.

Kurul'un varlığı ILO ve AB zemininde de önemli bir kazanım sağlamıştır. Çünkü sosyal partnerler arasındaki katılımcılık özellikle talep edilen bir husustur. Buna karşılık, Kurul'un uygulamada yeterince efektif olduğu söylenemez. Sosyal tarafların uzlaşmaya açık olmayan tutumları, ekonomideki reform süreci ve özelleştirme tartışmaları, Kurul'un performansını olumsuz yönde etkilemiştir. Nitekim kolektif mevzuata ilişkin reform sürecinde başarısızlık yaşanmış, kıdem tazminatı fonu ve bölgesel asgari ücret gibi konulardaki deregülasyon talepleri ise, Kurul'un çalışmalarını tamamen tıkamıştır.

Sivil alanla işbirliğini örgütleyen bir diğer kurum ise, Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir. Konsey'in kurulması talepleri 1960'lı yıllara kadar gitmektedir. Buna karşılık, Ekonomik ve Sosyal Konsey ancak 1994 ekonomik krizinden sonra 1995 yılında bir başbakanlık genelgesi ile oluşturulmuştur. 2001'de ise, 4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasası yürürlüğe girmiştir. Yasa, Konsey'in rolünü "ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak, istişari mahiyette ortak görüş belirlemek" olarak tanımlamaktadır.

Konsey'le ilgili önemli gelişmelerden biri de 12 Eylül 2010 tarihinde referandumla kabul edilen anayasa değişikliği paketinde yer almaktadır. Paketle sosyal tarafların katılımıyla oluşan Ekonomik ve Sosyal Konsey anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Bu düzenleme önemlidir, çünkü Konsey'in anayasa girmesi geleneksel devlet algısındaki değişimi simgelemektedir. Çünkü "anayasal kurumlar" ülkemizde resmi alanı tanımlayan ve devlet erkininin sivil alan karşısındaki gücüne atıf yapan bir ifadeyi yansıtmaktaydı. Bu değişiklik ilk defa, sivil bir kuruluş anayasal kurum haline getirilmiştir. Bu durum, 2000'li yıllarda elitçi devlet algılamasında gözlenen kırılma sürecini taçlandıran bir adım olmuştur.

Yeni Aktörler-Yeni Roller

Sosyal politika gündemini şekillendiren önemli bir diğer adım ise, işgücü piyasası yapıcılarının yeniden tanımlanması ve rol dağılımdaki reformist düzenlemelerdir. Öncelikle, mevzuat kamu ve özel istihdam kurumlarının faaliyet alanlarını genişletici tarzda oluşturulmuştur. Geleneksel kamu iş bulma kurumu niteliğinde olan ve esasen kendi çalışanları dışında istihdam yaratma refleksini yitirmiş olan "İş ve İşçi Bulma Kurumu" bütünüyle yeniden kurgulanmış, aktif işgücü piyasası politikası araçlarını daha yoğunluklu ve daha etkin

şekilde kullanmaya dönük bir dinamizmle daha etkili bir aktör konumuna getirilmiştir. 2003 yılında gerçekleşen bu geçiş süreci ile "İş ve İşçi Bulma Kurumu" yerine kurulan Türkiye İş Kurumu'na (İş-Kur) kapsayıcı, esnek ve daha güçlü bir rol tanımı verilmiştir.

Yeni rolleri kapsamında İş-Kur, hem işsizlik sigortası fonunu yürütme görevini üstlenmiş hem de işsizleri istihdama hazırlayıcı ve yöneltici bir tarzda politika üretmeye başlamıştır. Ayrıca, iş ve meslek danışmanlığı yapan Kurum, bu sayede özellikle işgücü piyasasına yeni giren bireyleri yönlendirmede etkili bir işlev üstlenmiştir. Bu süreci desteklemeye dönük olarak özel istihdam kurumları da özel nitelikli (nish) işgücü piyasalarını düzenleyecek şekilde teşvik edilmiş ve işgücü piyasasındaki aracı kurumsal yapılanma pekiştirilmiştir.

Politika aksiyonlar kapsamında ise, vasıf odaklı eğitimler ön plana çıkmaktadır. Nitekim vasıf formasyonunun geliştirilmesi, iş niteliklerine uygun işgücü profili yaratılması ve mesleğe yöneltme yaklaşımı ve ilgili sektörlerle koordine olarak düzenlenen binlerce mesleki kurs programlarında İş-Kur, yüz binlerce kişinin eğitilmesini sağlamış ve istihdam edilebilirliklerini güçlendirmiştir. Böyle bir süreç istihdamdaki büyümeye paralel olarak eğitime dönük talebi de genişletmiştir.

Önemli mesafeler alınmasına karşılık işgücü piyasası aracı kuruluşlarının reforme edilmesi süreci çeşitli müdahalelerle sınırlandırılmıştır. Örneğin hükümet, ödünç işçi kurumunu farklı şirketler arasındaki geçişleri mümkün kılacak şekilde yapılandırmasına karşılık, yargı kararları bu maddenin etkinliğini daraltacak şekilde gelişmiştir. Benzer şekilde işgücü piyasasının alanlarını istihdama entegre edecek "geçici işçi istihdamına" dönük girişimler de sendikaların engellemeleri ile akim kalmıştır.

Sosyal Güvenlikte Reform Gündemi: Paradigmatik Dönüşüm

Sosyal güvenlik sistemi, 1990'lı yıllarda en fazla yıpranan kavram ve kurumlardan biridir. Toplumsal değişimler, demografik baskılar, emeklilik fonlarının etkin bir şekilde yönetilememesi bu dönemde geleneksel sosyal güvenlik sistemini iflasın eşiğine getirmiştir (Altan, 2007, s. 272).

Sosyal politika gündemindeki en önemli adımlardan birisi de sosyal güvenlik sisteminin köklü bir reforma tabi tutulmasıdır. Özellikle 1990'lı yıllarda siyasi ve ekonomik alanlarda yaşanan istikrarsızlık ve belirsizlik ortamında, sosyal güvenlik sistemine gereken önem verilememiş ve sistem neredeyse kendi

haline terk edilmiştir. Bu dönemde ciddi bütçe açıkları vermeye başlayan sistemin finansal dengesi, sonraki süreçte, giderek artan ölçülerde genel bütçeden yapılan transferlerle kapatılmıştır. 1990'lı yılların sonuna kadar sorunun aşılmasında doğru ve isabetli adımlar atılamamıştır. 1999 yılında gerçekleştirilen reform kısa bir süre, sistemdeki açığın kapanmasını desteklemiş olsa da rasyonel olmayan mahkeme kararları ve politik tercihler nedeniyle açık yeniden yükselme eğilimine girmiştir.

Problem ancak 2000'li yıllardaki reform yaklaşımları ile aşılabilmektedir. 2002 yılında gerçekleşen siyasal iktidar değişiminin ardından başlatılan reform çalışmaları, 2006 yılında yasalaştırılmış, ancak süreç, Anayasa Mahkemesi kararıyla sekteye uğramış, reform programının tamamlanması 2008 yılına sarkmıştır.

Yapısal uyum programlarının etkinliğini desteklemede önemli bir işlevsel rol oynamış ve finansal istikrara katkıda bulunmuş olan reform süreci ile sosyal güvenlik açıklarının 40 yıllık bir periyotta gerileyeceği ve 2045 yılında sistemin dengeye ulaşacağı varsayılmıştır.

Dünya Bankası'nın önerdiği modelin gerçekleştirilmesinde önemli bir kilometre taşı olan sosyal güvenlik reformu, Macaristan, Polonya, Bulgaristan, Estonya, Litvanya, Romanya ve Çekya gibi birçok ülkede gözlenen reform programları ile model açısından çeşitli paralellikler taşımaktadır (Cerami, 2006, s. 3).

Reform modeli, sistemi bütünüyle özelleştiren ve bireysel emeklilik sistemine dönüştüren Şili ve Meksika modelinden belirgin biçimde ayrılırken Peru, Kolombiya, Arjantin ve Uruguay'daki girişimlere paralel bir seyir izlemiştir (Huber ve Stephens, 2000, s. 6). Bu ülkelerdeki deneyimlere benzer bir anlayışla gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu, paradigmatik bir modelde gerçekleştirilmiştir. Ayrıca değişim programı bireysel emeklilik sistemini reforme edilmiş zorunlu sigortacılık sistemiyle bir arada kurgulamış, böylece kamunun modeldeki ağırlığı varlığını korumuştur.

Sosyal güvenlik sistemi bir toplumda herkesin geleceğini şekillendiren ve sosyal risklere karşı koruma sağlayan temel bir kurumdur. Dolayısıyla sistemde bir reform talebi kaçınılmaz olarak toplumsal bir uzlaşma gerektirmektedir. Türkiye'de 2008 yılında tamamlanabilen sosyal güvenlik reform süreci, bu uzlaşma kültürünün sergilendiği bir modeli temsil etmektedir.

Uzlaş, tüm tarafların maksimum seviyede tatmin oldukları bir duruma değil, beklentilerin makul düzeyde karşılandığı bir sürece atıf yapmaktadır. Siyasal uzlaş kültürünün gelişmediği ülkemizde 2000'li yıllar sivil uzlaş zemininin filizlendiği bir dönemi temsil etmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin reform edilmesinde hükümet, hem sendikalar hem de işveren kesimleri ile geniş bir uzlaş yaratmaya çalışmıştır. Bu kapsamda sendika temsilcileri, akademisyenler, politika yapımcıları ve uzmanlardan oluşan bir çalışma grubu herkesi makul seviyede tatmin edebilecek bir reform modeli geliştirmeye çalışmıştır.

Sürecinde sonunda kimi aktörlerin eleştirilerine ve yakınmalarına rağmen, toplumsal açıdan reformun kabul edilebilir düzenlemelere ulaşıldığı açıktır. Bu dönemde sendikalar önemli bir kilit rol oynarken, hükümet de uzlaş adına reformun bazı hükümlerinden geri adım atmıştır (örneğin prim ödeme gün sayısının düşürülmesi gibi). Nihayetinde, sancılı, stresli ve gergin bir ortamda yoğun çatışmaların bir sonucu olarak kolektif uzlaşma kültürü yaratılabiştir.

Sosyal güvenlik reformu temelde dört yasa paketinden oluşmaktadır. Bunlar "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu", "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası", "Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası", ile "Primsiz Ödemeler Yasası"dır. Reform paketinin ilk üç tasarısı yasalaşmıştır.

4632 sayılı "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu", kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak 57. Hükümet tarafından 1999 yılında başlatılan sosyal güvenlik reformu kapsamında Ekim 2001 yılında çıkarılan bireysel emekliliğe ilişkin mevzuatla gündeme girmiştir. Gerekksinim duyulan alt yapı ve teknik düzenlemelerin tamamlanmasıyla sistem, Ekim 2003 tarihinde faaliyete geçmiştir. Yasa, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir yaratılmasını, böylece bireysel refah seviyesinin yükseltilmesini amaçlamaktadır. Yasanın bir diğer hedefi ise, bireysel tasarrufları teşvik ederek, yatırım fonlarını geliştirmektir.

Reformun ikinci yarası (5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası) sigortalılar arasındaki hak ve sorumlulukları eşitlemeye çalışmaktadır. Yeni sistem özellikle emeklilik hakları açısından tüm sigortalılara paralel bir emeklilik formülasyonu getirmektedir.

Reformun bir diğer yarası 5 yıllık bir periyotta kurumsal birleşmeyi hedefleyen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'dur. "Tek Çatı" olarak bilinen yeni modelde üç ayrı sosyal güvenlik kuruluşu yerine Sosyal Güvenlik Ku-

rumu oluşturulmuştur (Alper, 2007, s. 142). Tek Çatı ilkesinin sosyal güvenlikte operasyonel ve kurumsal maliyetleri azaltacağı varsayılmakta, birleşmenin işgücünün kamu ve özel sektör arasında geçişini kolaylaştıracağı öngörülmektedir. Kurumsal yapının tekleşmesi hizmetlerin finansmanında standardın yakalanmasına olanak sağlayacağı gibi kaynak etkinliğini destekleyen bir süreç de yaratacaktır (Brook ve Whitehouse, 2006, s. 5).

Dünya Bankası'nın desteği ile geliştirilen yeni sosyal güvenlik modelinde kamu sosyal güvenlik sistemi korunurken, özel fonlarca yönetilen yeni bir emeklilik opsiyonu oluşturulmuştur.

Tablo 1. *Yeni sosyal güvenlik modeli*

	I. Ayak	II. Ayak	III. Ayak
İlgili Yasal Düzenleme	Sosyal Yardımlar ve Genel Sağlık Sigortası	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası	Bireysel Emeklilik Sistemi
Hedef	Gelirin yeniden dağılımı ve yoksullukla mücadele	Kolektif tasarruf ve dayanışma	Bireysel tasarrufların teşvik edilmesi
Model	Yoklamalı ivaz sistemleri	Prim-ivaz dengesi	Kişisel portföy ve fon yatırımları
Finansman	Genel vergiler	Primler	Bireysel prim ödemeleri
Mevcut Kapsam	10.610.000	22.072.840	6.813.690

Kaynak: (James, 1995, s. 6)

Paradigmatik reform modeli, temelde sosyal güvenlik sisteminde üçayaklı yeni bir modele geçişi tanımlamaktadır. Önerilen üçayaklı sosyal güvenlik reform modelinin bütün sosyal güvenlik taleplerini tek ayaklı bir sistemde arayan ve bu nedenle her türlü siyasi müdahaleye açık hale gelen bir sistemden çok daha rasyonel işleyeceği varsayımı esas alınmıştır. Böylece farklı toplumsal sınıfların farklı beklentilerine uygun çoklu bir sosyal güvenlik sisteminin sosyal dayanışmayı aşındıran, bireysel tasarruf eğilimini olumsuz yönde etkileyen ve çalışma motivasyonunu zedeleyen yönlerini önleyebileceği öngörülmüştür (Alper, 2002, s. 30).

Herkese temel düzeyde bir sosyal güvenlik koruması sağlamayı hedefleyen modelin birinci ayağı, Sosyal Sigortalar Kanunu ile birleştirilen Genel Sağlık Sigortası ile kısmen yasalaşırken, yeşil kart uygulaması ile ödeme gücü yetersiz olan sosyal gruplara sağlık hizmeti sunulması mümkün kılınmıştır. Bu politikanın yoksullukla mücadelede önemli bir zemin yarattığı görülmektedir. Buna karşılık, reform modelinde yer alan primsiz ödemeler tasarısının yasalaşmamış olması, üçayaklı sosyal güvenlik reformunun ilk ayağındaki etkinliği sınırlandırmıştır.

Reform modeli ikinci ayakta zorunlu ve primlere dayalı sosyal sigortalar sistemini esas almaktadır. Reform süreci, bu alanı prim ve ivaz yükümlülükleri açısından yeniden düzenlediği halde kapsamı genişletici bir rol oynamamıştır. Böylece üç farklı sistem tabii sigortalılar (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur) yeni modelde paralel hak ve yükümlülere dayalı bir sosyal sigortalar sistemine geçmektedirler.

Nihayet, sistemin üçüncü ayağı gönüllü bireysel emeklilik sistemini baz almaktadır. Bu ayak, tamamen gönüllülük esaslı ve özel sektörün öncülüğünde fonlama yöntemiyle çalışan bir modeli öngörmektedir. Amaç, emeklilik döneminde daha yüksek standartlara ulaşmak isteyen bireylere tamamlayıcı bir seçenek yaratmaktır. 2003 yılında uygulamaya geçen bireysel emeklilik sistemine 15 Mart 2019 tarihi itibarıyla 6.813.690 kişi üye olmuştur.

Genel Değerlendirme ve Sonuç

Bu makalede ülkemizde 2000'li yıllarda ön plana çıkan sosyal politika trendleri reform programları, sistemdeki aktörlerin değişen rolleri ve küresel arka plan perspektifi ile değerlendirilmiştir. Sosyal politika alanının liberalizasyonu, işgücü piyasasındaki deregülasyon eğilimleri, sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü ve geçiş periyodunun yansımaları ele alınan konulardır.

Yeni milenyumun ilk 18 yılında Türkiye gerek ekonomi gerekse sosyal politika alanında ciddi bir değişim ve dönüşüm süreci yaşamıştır. Demografik değişimler, sosyal yapıdaki geçişler, aile kurumunun zayıflaması, kentleşme olgusu ve kırsal alanın daralması gibi temel sosyal parametreler ile geleneksel kamu finansal yapısının tıkanması, küresel ekonomiye entegrasyon girişimleri, daha rekabetçi bir ekonomik model yaratma isteği ve AB'ye entegre olma hedefi gibi ekonomik ve politik argümanlar sistemin reforme edilmesini zorunlu hale getirmiştir.

Köklü ekonomik ve sosyal değişimlerin yaşandığı 2000'li yıllar aktivizm dönemidir. Global sermayeden pay kapma yarışı hükümetleri, ulusal piyasaları küresel rekabete açmaya dönük stratejilere yöneltmiştir. Dönemin siyasal aktörleri, kamu finansman dengesinin yapılandırmasını ve sürdürülebilir büyüme dinamiğini teşvik edecek bir ortamın geliştirilmesini stratejik hedef olarak ilan etmişlerdir. Özelleştirme ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları, bu beklentilerin gerçekleştirilmesinde dönüştürücü araçlar olarak kullanılmıştır.

Bu dönemde eş zamanlı olarak gerçekleşen ve ulusal ekonomimizin küresel sisteme entegrasyonunu hedefleyen sosyal politika reformları ise, deregülatif mevzuat düzenlemelerini, sosyal güvenlik sisteminde paradigmatik değişimleri, sosyal istişare mekanizmalarını ve işgücü piyasası politikalarına ilişkin reformist politikaları kapsamıştır. Ekonomi politikaları ile uyum ve ahenk içinde dönüştürülen sosyal politika alanı, ekonomik ve toplumsal düzlemde rekabet kültürünün gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur.

Yeni dönemde sosyal politika reformlarının Neo-liberal bir zeminde gerçekleştirildiği açıktır. Böylece devletin sosyal politika alanındaki fonksiyonu daha rasyonel bir zemine kayacağı, bireyin ve sivil toplumun rolü ve etkinliği artacağı varsayılmıştır. Reformist model, popülist bir anlayıştan uzaklaştırdığı iddiasındadır.

Sosyal politika alanındaki dönüşüm trendi, bu dönemde, çeşitli kesimlerin eleştirilerine de sahne olmuştur. Ekonomik ve sosyal kaygılara dayanan itirazlar özellikle ekonomik kriz dönemlerinde (2008-2010 ve 2017 sonrası) yoğunlaşmıştır.

Reform uygulamalarının ülkemizin gelişmesine ve geleceğine katkısı gelecek dönemde çok daha belirgin bir rol oynayacaktır. İstikrarlı ekonomik büyüme, dışa açık bir ekonomik kalkınma modeli, daha çok iş yaratan bir işgücü piyasası, dengeli bir gelir dağılımı, ekonomik ve sosyal refahın adil bir şekilde paylaşıldığı toplumsal yapı yeni dönemin yansımaları olacaktır.

Gelecek açısından sosyal politika reformlarının sürdürülmesi beklentilerine rağmen çeşitli risklerin varlığını sürdürdüğü bilinmektedir. Her şeyden önce popülist geleneğe ilişkin kodlamanın toplumun genetiğinde varlığını hala koruduğu açıktır. Bu olgunun, siyasal aktörler tarafından özellikle seçim dönemlerinde provoke edilme riski gözlenebilmektedir. İkinci olarak, reform süreci, ekonomik, sosyal ve politik aktörlerin etkilemesi ve yönlendirmesiyle sınırlandırılabilir, yavaşlatılabilir veya tamamen durdurulabilir. Bu konuda en

çarpıcı örnek neredeyse yıllardır müzakere edilmesine rağmen sendikal çevrelerin muhalif tutumları nedeniyle bir türlü reforme edilemeyen kıdem tazminatı fonu sorunudur.

Bu risklerin gerçekleşmemesi reform gündeminin aynı ciddiyet ve kararlılıkla sürmesine bağlıdır. Bu kapsamda ekonomik yapıda esnekliği teşvik edecek politik argümanlar, sosyal politika alanında ise, popülizme kaymayan bir aksiyon modeli gerekmektedir. Geleceğe ilişkin reformlar sosyal politika araçlarını daha etkin kılmalı ancak maliyetleri de azaltmalıdır. Ayrıca, sosyal politika gündemi esnekliği destekleyecek koşulları sağlamalıdır. Özellikle işgücü reformlarını önceleyen ve okuldan işe geçişi entegre eden bir modelleme esas alınmalıdır. Nihai hedef, değişime açık, üretken ve daha rekabetçi bir toplumsal kültür yaratmak olmalıdır.

Kaynakça

- Abbritti, M. ve Weber, S. (2018). *Market regulation, cycles and growth in a monetary union*. Brussels: International Monetary Fund.
- Aiginger, K. (2005). Labour market reforms and economic growth: the European experience in the 1990s. *Journal of Economic Studies*, 32 (5-6), 540-573.
- Alper, Y. (2007). Kurumsal yapıda "tek çatı" hayata geçti. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 53, 141-171.
- Alper, Y. (2002). Sosyal güvencilikte yeni bir adım: bireysel emeklilik. Çimento İşverenleri Sendikası Dergisi, 16 (2), 12-32.
- Altan, Ö., Z., (2007), *Sosyal politika*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Arnold, D., ve Bongiovi, J. R. (2013). Precarious, informalizing, and flexible work: transforming concepts and understandings. *American Behavioral Scientist*, 57 (3), 289-308.
- Bedir, E. (2014). Sosyal politikaya ilişkin genel bilgiler ve sosyal politikanın araçları. A. İ. Oral & Y. Şişman (Der.), *Sosyal Politika içinde (2-27)*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Brook, A.M. ve Whitehouse, E. (2006). The Turkish pension system: further reforms to help solve the informality problem. Paris: *OECD Working Paper (No. 529)*.
- Brycz, M. (2018). Does efficiency of the Nordic pension system evolve after crisis?. *Journal of International Studies*, 11 (4), 228-236.
- Cerami, A. (2006). The reform challenges to the central and eastern European welfare regime. *Paper presented at the International Conference of Transformation of Social Policy in Europe: Patterns, Issues and Challenges for the EU-25 and Candidate Countries*, Ankara.
- Chatterjee, S., Wadh, M. ve Patel, D. (2018). A study on employee welfare and its impact on their performance at private hospitals and its research centre-cross sectional descriptive study. *International Journal of Research and Analytical Reviews*, 5 (12), 504-536.

- Daly, M. ve Scheiwe, K. (2010). Individualization and personal obligations–social policy, family policy, and law reform in Germany and the UK. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 24 (2), 177–197.
- Doruk, Ö. T. ve Yavuz, H. B. (2018), 1980'den sonra Türkiye'de uygulanan istikrar politikalarının ekonomik büyümeye etkisi". *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 8 (15), 2237-2265.
- Elgrably, N. (2006). *The minimum wage and labour market flexibility: economic note on the impact of institutional constraints on the labour market*. Montreal: Montreal Economic Institute.
- Harry, T., Chinyamurindi, W. T. ve Mjoli, T. (2018). Perceptions of factors that affect employability amongst a sample of final-year students at a rural South African University. *SA Journal of Industrial Psychology*, 44, 1-10.
- Hastings, T. ve Heyes, J. (2016). Farewell to flexicurity? austerity and labour policies in the European Union", *Economic and Industrial Democracy*, 19 (4), 1-23.
- Hayat, A. ve Shafiai, M. H. M. (2018), *Liberalism, Islam and the idea of mankind*. Munich: *Munich Personal RePEc Archive*.
- Huber, E. ve Stephen, J. D. (2000). The political economy of pension reform: Latin America in comparative perspective. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- ILO (2017). *World employment and social outlook: trends for women 2017*. Geneva: International Labour Office.
- James, E. (1995). Averting the old-age crisis. *Finance and Development*, 32 (2), 4-8.
- Kilponen, J. ve Mayes D. ve Vilmunen J. (2000). Labour market flexibility in the Euro Area. *European Business Journal*, 12 (2), 100-110.
- Koray, M. (2000). *Sosyal politika*. Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları.
- LPC (2005). National minimum wage report: London: Low Pay Commission.
- Madsen, P. K. (2006). Labour market flexibility and social protection in European welfare states: contrasts end similarities. *Australian Bulletin of Labour*, 32 (2), 139-162.
- Martin, S. J. (2009). *Instructional alignment of workplace readiness skills in career and technical education*. (Yayımlanmamış doktora tezi). Old Dominion University, Virginia.
- Meagher, G. ve Wilkins, D. P. (2018). Private interests and problem frames in social policy reform: a corpus-assisted critical discourse analytical study. *CADAAD Journal*, 10 (2), 1-29.
- OECD (1994). *Jobs study*. Paris: OECD Report.
- OECD (2018). Taxing wages 2016-2017: special feature: differences in the disposable incomes of households with and without children. Paris: OECD Report.
- Perry, L. (2006). Neo-liberal labor market reforms and work stoppages: comparisons of India, Indonesia, The United States and Australia, *South Asian Journal of Management*, 13 (3), 7-29.
- Rasmus, J. (2019). Crisis and restoration of neoliberal policy in the USA: 2008–2018. *International Critical Thought*, 2019, DOI: 10.1080/21598282.2019.1585277.
- Smith, E. ve Comyn, P. (2003). *The development of employability skills in novice workers*. Australia: Australian National Training Authority.
- Stark, C. (2018). The neoliberal ideology, its contradictions, the consequences and challenges for social work. *Ljetopis Socijalnog Rada*, 25 (1), 39-63.

- Stiller, S., (2007). *The role of ideational leaders in major social policy reform: The German experience*. Vienna: Paper prepared for the ESPAnet Annual Conference.
- Şenkal, A. (2005). *Küreselleşme sürecinde sosyal politika*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington: The World Bank Report.
- Timonen (2003). *V. Policy maps: Finland and Sweden*, Canterbury: University of Kent Working Paper.
- Tuna, O. ve Yalçıntaş N. (2011). *Sosyal siyaset*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- TÜİK, Demografik Göstergeler: 2018, Mart 2019a, www.tuik.gov.tr adresinden erişildi.
- TÜİK, Göç İstatistikleri: 2018, Mart 2019b, www.tuik.gov.tr adresinden erişildi.
- TÜİK, İşgücü İstatistikleri: 2018, Mart 2019c, www.tuik.gov.tr adresinden erişildi.
- Vidlund, M. (2017). *Flexible retirement—a model for the future? lessons from Sweden, Norway and Finland*. Helsinki: Finnish Centre for Pensions Reports, No: 06/2017.
- Williams, A. (2006). Minimum wage. *The New York Amsterdam News*, July 20-26, 13.
- Zaiceva, A. ve Zimmermann, K. F. (2014), *Migration and the demographic shift*. Bonn: IZA Discussion Paper, No. 8743.
- Zaim, S. (1997). *Çalışma ekonomisi*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Zeitlin, J. and Vanhercke, B. (2015). Economic governance in Europe 2020: socialising the European semester against the odds. David Natali and Bart Vanhercke (Der.), *Social policy in the European Union: state of play içinde* (65-126), Brussels: Brussels, European Social Observatory.