

DERLEME

SOSYAL GÜVENLİK VE YENİDEN YAPILANMA

Oğuz TOPAK*

Türkiye gündemini 90'lı yıllar boyunca sürekli işgal eden konulardan birisi, belki de nüfusun büyük çoğunluğunu ilgilendirmesi nedeniyle en önemlilerinden birisi, Sosyal Güvenlik Sisteminin içine düştüğü krizdir. 1990'lı yıllarda Sosyal Güvenlik sisteminin içine düştüğü bu kriz konusunda Türkiye'deki sosyal taraflar sistemin yeniden yapılandırılması hususunda kendi görüşlerini ortaya koymuşlardır. Nitekim işveren kesiminden bu konuya ilişkin yazılı ve sözlü açıklamalar yapılmış, sendikalar da konu hakkında kendi düşünce ve görüşlerini belirtmişlerdir. Sosyal Güvenlik Sistemi denince akla ilk gelen kurum SSK'dır. Çünkü nüfusun yüzde 51.6'sına hizmet eden bu kurum Türkiye sosyal güvenlik sisteminin bel kemiğini oluşturmaktadır.

SSK'nın içine düştüğü krizin nedenleri ve bunun sermaye transfer mekanizmalarıyla olan ilişkisi bu raporun tartışma konusu dışında bırakılmıştır, çünkü konu gerek akademik çevrelerce gerekse konu hakkında sendikaların daha önce yayınladıkları bir çok raporda çok geniş olarak incelenmiştir.

Bu makalede tartışmak istediğimiz ana nokta ise; özelde SSK'nın genelde ise sosyal güvenlik sisteminin bazı kurumlarının yeniden yapılandırılması ve bunun sermaye birikimi ile olan ilişkisidir. Bu açıdan bakıldığında dünyadaki gelişmelerden bağımsız bir değerlendirme yapmak olanaksızdır. Bizde bu nedenle yazımızın ilk bölümünde bu gelişmeleri özetlemeye çalıştık. Öncelikle sosyal güvenliğin tarihine ilişkin kısa bir değerlendirme yapma ihtiyacı duyduk. Ardından Avrupa gibi daha köklü ve gelişmiş modellere sahip ülkelerdeki gelişmeleri kısaca tartışmaya çalıştık. Konunun genişliği nedeniyle bu tartışmayı uzun vadeli toplumsal risklere karşı koruma mekanizmalarındaki gelişmelerle sınırlandırdık. Yaptığımız ayrımın ana payandasını oluşturan Dünya Bankası modelini ve ardından gelişmekte olan ve azgelişmiş ülkelere dönük bir model olarak sunulan Şili modelinin

ana unsurlarını tartıştığımız bölümün ardından Türkiye'deki son dönem gelişmelerini mümkün olduğunca geniş bir alanda vermeye çalıştık. Ancak, şimdiden hatırlatmakta fayda vardır ki, Türkiye'de yaşanan yeniden yapılanma süreci henüz başlamıştır. Bu nedenle konunun bazı payandaları henüz tam anlamıyla oluşmamıştır ya da oluşma safhasındadır. Bu nedenle şimdiki yaptığımız saptamalar sadece konuyu ortaya konan yönüyle değerlendirmektedir.

1. Sosyal Güvenliğin Kısa Tarihçesi

Sosyal güvenlik, yaşamı boyunca gelir eksilmesi, gelir kaybı ya da harcamalarında ek artışlar gerektiren durumlarla karşılaşan bireyin; bu olası tehlikelere karşı ekonomik güvence arayışının bir ürünü olarak doğmuştur. Zaman içinde ekonomik ve sosyal gelişmelerin, bireye aile içi dayanışma, yardım sandıkları¹ türünden geleneksel koruma teknikleri içinde sağlanan güvenceyi yetersiz hatta olanaksız kılması; bireyin gelirine süreklilik kazandıracak tekniklerin geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Geleneksel koruma araçları olarak bilinen bu kaynak transferi yöntemlerinin yerini kurumsal düzeyde koruma mekanizmaları almıştır. Genellikle dinsel kurumlar aracılığıyla yapılan bu tür toplumsal koruma mekanizmaları daha çok hiçbir güvenceye sahip olmayan alt-sınıf unsurlarına ya da yaşlılar, yoksullar ve çocuklar gibi toplumsal gruplara yönelik olarak devreye girmiştir.

Özellikle 15 ve 16 yüzyıllar süresince Avrupa'da modern devletlerin ortaya çıktığı süreçte toplumsal koruma mekanizmalarında devlet, herhangi bir rol oynamazken dini mekanizmalar aracılığıyla toplumsal koruma belli ölçütler içerisinde yerine getirilmeye çalışılmıştır. Bu süreçte özellikle İngiltere'de "Çitleme Hareketi"yle başlayan kırsal kesimlerden yığınsal kitlelerin kentsel alanlara yönelik hareketliliğiyle başlayan büyük yoksul gruplar sorunu ilk etapta bu yoksulların hareketlerini kısıtlamaya dönük tedbirlerin alınmasına yönelik düzenlemeleri içerirken diğer yandan devlet nezdinde ilkel koruma mekanizmalarının da ortaya çıkışına

* Liman-İş Sendikası Uzmanı

tanıklık etmiştir. "Yoksul Yasaları" olarak betimlenen bu ilkel düzenleme biçimleri kapitalist üretim biçiminin başlangıcı sayılan Sanayi Devrimi sürecindeki toplumsal koruma biçimlerini de oluştururken buradaki amaç daha çok işgücü mobilitesini ve yedek sanayi ordusunun sürekliliğini sağlama, bu lümpen unsurların tahripkar hareketlerini önleme gibi amaçlar taşımaktaydı. Bu ilkel düzenlemelerin ardından kapitalist üretim biçiminde özellikle çalışma koşullarının kötülüğü neo-klasik iktisadi ekolün serbest piyasa modeline müdahaleyi gündeme getirmiştir.

Pazar anarşisinin insan faktörünü hiçe saydığı manufaktür üretimden yoğun üretime geçiş aynı zamanda emek kalifikasyonunu sorununu da gündeme getiriyordu. Konjonktürel krizlerde buna eklenince üretim tarzının yeniden üretimi için gerekli olan emek unsurunun da yeniden üretimi ve sistem dışına kaçışları önleyici baskıcı tedbirlerin yanısıra toplumsal bütünleşmeyi sağlayıcı araçlarında devreye sokulması gündeme gelmiştir. İşte bu tür bir ortamda öncelikle çalışma koşullarını düzenleyen ilk devlet müdahalelerine rastlanırken bu dönem aynı zamanda kapitalist üretim biçimi içerisinde ilk toplumsal koruma mekanizmalarının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Özellikle 19.yüzyıl sonları ile 20.yüzyıl başlarında, iş kazaları ve meslek hastalıkları üzerinde yoğunlaşan ve sanayi kesiminde çalışan işçilerin korunmasına dayanan ilk sosyal güvenlik sistemleri, sosyal güvenlik tarihinin klasik dönemi olarak kabul edilmektedir. Sosyal güvenliğin nüvesini oluşturan iş kazaları ve meslek hastalıklarına ilişkin ilk sistemler dışında, Almanya'da Bismarck tarafından 1883-1889 yılları arasında oluşturulan sosyal sigorta sistemi, sosyal güvenlik alanındaki en önemli gelişmedir. Bismarck'ın Almanya'da güç kazanan sosyalist düşünce akımlarının etkisini yok etmek amacıyla, sosyal politika alanında reform hareketlerine girişmesi; daha açık bir ifadeyle, işçileri sistemle bütünleştirme gayretleri; işçileri koruyan, emeğin yeniden üretimine olanak tanıyan bir sigorta modelinin gelişmesini sağlamış; değişen koşullara bağlı olarak evrim geçiren bu model, zaman içinde pek çok ülkenin de sosyal güvenlik sistemine örnek teşkil etmiştir.

Almanya'da uygulanan sistemin genel özelliklerine bakıldığında, özel sigorta tekniği temelinde gelişen sigortanın zorunlu, yapılan katkılar ve sağlanan sosyal karşılıkların ücretle orantılı olduğu görülmektedir. Başlangıçta ücreti belirli bir düzeyin altında olan sanayi işçileri kapsanırken, süreç içinde diğer ücretlilerde kapsama alınmış; hastalık (1883), iş kazası (1884), sakatlık ve yaşlılık (1889) riskleri yönünden korunmuşlardır. Modelin finansman kaynağını başlangıçta işçi, daha sonra işçi ve işveren primleri oluştururken, zaman içinde devletin katılımı da sağlanmıştır. Ülkeler yönünden türdeş eğilimlerin gözlemlendiği klasik dönemde, sosyal risklere karşı geliştirilen önlemler yönünden, düşünsel, örgütsel ve amaçlar düzeyinde bir bütünsellik kurulamamıştır.

Sosyal güvenliğin gelişimini etkileyen bir diğer olgu 1930 Büyük Bunalımıdır. Geniş bir toplum kesiminin

yaşam olanaklarını kötüleştirip, yoksullaştıran ve büyük bir işsizlik sorunu yaratan Büyük Bunalım; Keynesyen tam istihdam görüşünün gündeme gelmesine ve Devletin bütün vatandaşlarına asgari bir yaşam standardı sağlayacak sosyal politikaları geliştirme zorunluluğu bulunduğunu göstermiştir. Bunalımı izleyen yıllarda ekonomik liberalizm ve koruyucu devlet kavramı yerini, refah devleti kavramına bırakmış, devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesi egemen kılınmıştır. Sermaye birikim sürecine müdahalede bulunan devlet, sermaye birikim sürecinde etkin görev alarak karlı sermaye birikim koşullarını oluşturmuştur. Keynesyen modelin dayandığı ana unsurlardan birisi de devletin ekonomik alanda girişimci yapılar kurarak piyasaya müdahale mekanizmaları geliştirmesinin yanısıra kitlesel tüketimi yükseltme amacıyla sosyal harcamaları ve refahı artırmaya dönük semptomlar geliştirmesidir.

Refah devleti döneminin ya da Fordizmin iktisat politikaları kitlesel üretim ve kitlesel tüketimi sürekli kılmaya yönelik çareler bulurken kapitalist sistemin sürekliliğini tehdit eden diğer bir unsur daha da güçlendirdi. Ücret düzeylerinin yükselişi ve devletin sosyal güvenlik sistemine yönelik harcamalar yapmak için artı değer bir kısmına vergi olarak el koyması sermayeye kalan artı değer miktarını azaltmaktaydı. Kuşkusuz bu unsur kredi gelişmesinden ve emek üzerindeki kontrol mekanizmasından kaynaklanan verimsizlik sorunları, artan uluslararası rekabetten kaynaklanan problemlerden sadece bir tanesiydi. Dolayısıyla bir kez daha sistemin istikrarı kâr oranlarının düşme eğilimi tarafından tehdit edilmeye başladı (Jessop, 1995; Clarke, 1992; Mandel, 1980).

Kriz sürecinde 1980'lerde yükselen neo-liberalizm genel olarak devlet harcamalarının ve müdahalelerinin ekonomiye zararlı olduğu ve devletin ekonomiden çekilmesi gerektiğini belirtiyordu. Bu söylem başta ABD ve İngiltere olmak üzere bütün dünyada devletin küçültülmesi girişimlerinin sloganı haline geldi. Thatcher hükümetinin öncelikle yaptığı sosyal harcamaların, düşük gelir gruplarına yönelik programların hem yerel hem de merkezi yönetim düzeyinde tasfiyesi oldu. Reagan ise bir yandan çoğunlukla işçilerin dışındaki fakir tabakalara yönelik programları sona erdirirken, diğer yandan daha az sistematik bir şekilde de olsa genel olarak refah devleti harcamalarının bittiğini ilan etti (Keyder, 1981). Avrupa'nın sosyal demokrat hükümetleri de kemer sıkma politikalarının uygulamalarına katılmakta gecikmedi. Bu yöneliş aslında devlet harcamalarının sosyal ücreti artırıcı yönde değil de sermayeyi ve yatırımları motive edici yönde kullanılacağına inanıyordu. Nitekim, bir bütün olarak devlet harcamalarının kısılması çabaları sonuçsuz kalırken, 1980'lerdeki bütçe kısıntıları özellikle altyapı, sağlık, eğitim, devlet çalışanlarının ücretleri gibi alanlarda çok aşırıya gitmiştir. 125 ülke arasında 1972 yılına kıyasla 1990 yılında GSMH içinde devlet harcamalarının payının azaldığı sadece 12 ülke vardır ve bu ülkelerin hemen hepsi Latin Amerika ve Afrika'dadır (Arın, 1992).

Kuşkusuz devletin bütçe açıkları yoluyla kâr oranı üzerinde yarattığı baskıdan kurtulma arzusu sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde verilen kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin tek nedeni değildir. Post-Fordizme özgü emek sürecinin kendisi bizahati esnek bir yapıya dayandığı ve esnek ve parçalanmış işgücü piyasalarına ihtiyaç duyduğu için bu süreçte sosyal güvenliğin ve yüksek işgücü maliyetinin en aza indirilmesi gerekmektedir. Ayrıca son dönemde ortaya çıkan bazı teknolojik gelişmelerin hizmet sektöründe yüksek kârlılık vaatmesi uzun dönemli hedefler açısından sosyal hizmetlerin özelleştirilmesini sermaye açısından rasyonel hale getirmektedir. Telekomünikasyonda, tıbbi araçlarda, bilgisayarla eğitimde sağlanan ilerlemeler, sağlık, eğitim, sigorta sistemleri gibi alanlarda da mal üretimindeki gibi üretkenlik ve kârlılık artışlarını olanaklı hale getirmektedir. Bunun sonucunda sosyal hizmetlerin özelleştirmesi evrensel bir reçete olarak bütün dünyada dayatılmaya çalışılmakta olduğu Dünya Bankası Teorisyenleri tarafından dile getirilmektedir (Vittas, 1995). Pek çok gelişmiş ülke, anılan amaç doğrultusunda sosyal güvenlik sistemlerinde değişiklik yaparak reform planları geliştirmiştir. Örneğin 1983'de Hollanda'da, 1985'de İngiltere'de, 1983 ve 1987'de Fransa'da, 1986'da İrlanda'da, 1994'te İtalya'da bu yönde çalışmalar yapılmıştır.

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesine yönelik çok yoğun tartışmalar bulunmasına karşın, bugün dünyada özel sigorta programları daha çok Amerika kıtasında uygulamaya konmuş durumdadır². Ancak, özellikle 1995 yılından sonra "Clinton Reformları" diye anılan reform politikaları özel sigortacılıktan kamu sigortacılığına geri dönüşün başlangıcını gösteren anlamlı gelişmelerdir (Ghillarducci, 1995). Sosyal güvenliği özel sigorta ile sağlamanın, uygulama şansının olamayacağı genel kabul görmektedir. Batı Avrupa ülkeleri sosyal güvenlik kamunun payını daraltma amacı doğrultusunda özel sigortayı devreye sokmaya çalışmaktadır. Ancak bu programlar, kamusal nitelik taşıyan sosyal güvenlik programlarının yerine ikame edilebilir zorunlu programlar olarak görülmemektedir. Sadece sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı, sisteme ek yardımlar sağlayan ve bireyin isteğine bağlı üçüncü bir basamak olarak modele sokulmak istenmektedir. Nitekim Avrupa Topluluğu ülkelerinde sosyal güvenlik harcamalarının gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payının azalmayıp artıyor olması, bu kanıyı destekler niteliktedir. Ancak, Dünya Bankası öncülüğünde başlayan yapısal uyum politikalarından sosyal güvenlik sistemleri de nasibini almaktadır. Banka, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin tasfiyesini açık bir şekilde istemektedir.

Bu nedenle yazımızdaki kurguyu üçlü bir düzeyde ele almayı uygun bulduk. Birinci bölümde daha çok Avrupa temelinde bir sosyal güvenlik tartışması yapılmaya çalışılacaktır. Esping-Andersen (1990)'in de belirttiği gibi Kapitalizmin Birinci Dönüşümü olan bu kıtada gelişmeler kendi içerisinde değerlendirilmeye çalışılacaktır. Daha sonra ise İkinci Dünya olarak tanımlayabileceğimiz, Latin

Amerika ve Türkiye gibi ülkelerin durumları tartışılacaktır.

2. Avrupa'daki Gelişmeler

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi yönünde çok yoğun tartışmalar ve çalışmalar yapılmasına karşın, Batı Avrupa ülkelerinin hemen hemen hepsinde, özelleştirme yönünde gerçek anlamda çok az reform yapıldığı; tartışmaların önemli ölçüde hayata geçirilemediği saptanmaktadır. Sosyal güvenlik kapsamında geliştirilen sınırlı sayıda özelleştirmeye örnek olarak, İngiltere'de ulusal tamamlayıcı emeklilik programından çıkarak işletme emeklilik programlarına geçişin kolaylaştırılmasını; İngiltere, Belçika ve Fransa'da kişisel tasarruf programlarının desteklenmesini; Belçika'da 1988 yılında endüstriyel kaza sigortasının özel sektöre bırakılmasını (ancak devletin kontrolü güçlü bir biçimde devam etmekte); İtalya'da 1993 yılında yüksek gelirli bireyler için ulusal sağlık sigortasından çıkma olanağının tanınmasını ve sağlık sigortasının özelleştirilmesi yönündeki çalışmaları örnek olarak gösterebiliriz. Ancak 1995 yılı Kasım ayıyla birlikte başlayan ve kamuoyunda Juppé Planı olarak bilinen reform politikaları özelde Fransa'da genelde ise bütün Avrupa'da kıtasal anlamda özelleştirme rüzgarını göstermektedir (Harb-İş, 1995).

Özellikle 1990'lı yıllar Avrupa'da birçok ülke mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin özellikle demografik dönüşümler nedeniyle 2010-2025 yılları arasında ciddi bir bunalımı gireceği beklentisiyle sosyal güvenlik sistemlerinde hem yapısal hem de sosyal güvenlik haklarında değişikliklere giderek bu krizi önlemeye dönük politikalar geliştirmişlerdir. Nitekim, aşağıdaki bölümlerde Avrupa'daki yeni gelişmelere ilişkin kimi özet bilgiler verilecektir. Bu amaçla önce ülkelerde ortaya çıkan reform hareketleri konunun hem iktisadi boyutu açısından hem de Avrupa Birliği gibi ulusüstü bir yapının ortaya çıkması nedeniyle politik açılarından ele alınacaktır.

Emeklilik sistemleri, Avrupa'da sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli ayaklarından birini temsil etmektedir. Halihazırda, emeklilik aylıkları Avrupa Birliği (AB) içinde yapılan tüm sosyal güvenlik harcamalarının % 40'ından fazlasını oluşturmaktadırlar (OECD, 1998). Avrupa ülkelerinde kamu sosyal güvenlik politikalarına bakıldığında iki tip emeklilik sistemi ile karşılaşmaktayız. Vatandaşlık ya da ülkede ikametgahı esas alan genel ya da ulusal sistemler ("**Beveridge**" formülleri): Bu sistem Hollanda'da ve tüm İskandinav ülkelerinde ve yalnızca işgücü içinde yer almış olanları kapsayacak biçimde İngiltere ve İrlanda'da uygulanmaktadır. Bu formüllerin temel amacı emeklilik yaşına gelmiş herkes için (eşit) temel bir gelir sağlamaktır; Danimarka ve İsveç bu modelin örnek ülkesi olarak görülür. Öte yandan İngiltere ve Hollanda gibi ülkelerin ulusal sigorta sistemleri prim ödenen döneme bağlı olarak sabit gelir bağlanması yoluna gidilirken İsviçre'de bu gelir ortalama bir yaşam düzeyi sürme anlamında maksimum ve minimum düzeyler arasında belirlenmektedir (1990 İsviçre Fransı ve 1995 İsviçre Fransı: OECD, 1998).

Avrupa Birliği'nin geri kalan dokuz ülkesinde iş geçmiş ve mesleki statü temelinde oluşturulmuş sistemler kullanılmaktadır ("**Bismarck**" Formülleri). Bu sistemler esas olarak nüfusun aktif olan kesimlerini kapsamaktadırlar ve çoğu kez, kamu ve özel sektörde çalışan işçiler ve kendi kendini istihdam etmiş olanlar için farklı emeklilik koşullarını içermektedirler. Genel olarak, kamu sektöründe çalışanlar için kurulmuş olan emeklilik sistemleri, özel sektörde çalışanlar için kurulmuş olanlardan daha uygun şartlar sağlamaktadırlar; kendi kendini istihdam etmiş olanlar en olumsuz emeklilik sistemleri içinde yer almaktadırlar. Bu sistemlerde kazanılmış olan haklar geliri esas alır ve emeklilik boyunca yaşam standartlarının korunmasını amaçlarlar.

Emekliliğin genel bir hak olarak tanımlanması ile ilgili sorun, kazanç düzeyinin muhtemel düşüklüğüdür: Atkinson (1995), İngiliz emeklilik sistemine yönelttiği eleştiride, mevcut emeklilik aylıklarının yaşlılıkta uygun bir asgari gelir düzeyini garanti altına almadığını belirterek, politikalarda, özellikle de kamu emeklilerinin aylıkları ile ilgili politikalarda, bir değişiklik olmadığı sürece yaşlılıkta yoksulluk sorununun çözülemeyeceğini söylemiştir. Hakim, genel sistemler tarafından herkese verilen asgari emeklilik aylıklarının ne kadar düşük olabileceğini anlamak açısından İngiliz gelir destekleme sisteminin iyi bir örnek olduğunu belirtmiştir (Hakim 1990).

İstihdam sicillerine göre oluşturulmuş emeklilik sistemlerinde aylık asgari kazanç ya da haftalık asgari çalışma süresi biçiminde belirlenmiş katılma sınırı (örneğin, Almanya'da 580 DM ya da Avusturya'da 250 ECU minimum aylık gelir sınırı), bu sınırın altında kalan işçiler açısından sisteme ulaşmada boşluklar yaratmaktadır. Yarım zamanlı işçiler, mevsimlik işçiler, geçici işçiler, aile işçileri, gündelik işçiler ve pek çok durumda da kadınlar bu sınırlardan özellikle etkilenmektedirler. Neyse ki, tüm Avrupa ülkelerinde emekli aylıklarına bir asgari sınır getirilmiştir. Böylelikle ücreti ya da ödenmiş primleri esas alan hesaplamalarda çok düşük çıkan emeklilik aylıkları bu sınıra kadar yükseltilebilmektedir.

Avrupa Birliği'nin 15 üye devletinin tümünde temel emeklilik sistemlerinin (birinci düzey emeklilikler) yanısıra tamamlayıcı emeklilik sistemleri (ikinci düzey emeklilikler) vardır. İsveç, Finlandiya, Danimarka, İngiltere, Fransa ve Hollanda'da bu tamamlayıcı emeklilik sistemlerine katılım belli gruplar için zorunlu tutulmuştur, diğer üye ülkelerde tamamlayıcı emeklilik sigortaları yeterince gelişmemiştir ve toplu sözleşmelere ya da bireysel işveren politikalarına bağlı olarak belirlenmektedirler. Tamamlayıcı emeklilik sistemleri, temel emeklilik sistemlerinden farklı olarak, gelirin nesiller ya da farklı işçi kategorileri arasında yeniden dağılımını öngören ilkelere (dayanışma ilkelerine) dayanmamaktadırlar. Bu durum çalışma süresi boyunca ücretlerden kesilen primler yoluyla finanse edilen tamamlayıcı sistemler için geçerli değildir (örneğin Fransa'daki tamamlayıcı sistem).

AB'nin tümünde tamamlayıcı emeklilik aylıkları, tüm

emeklilik geliri içindeki oranlarının artmasından dolayı giderek daha önemli bir hale gelmeye başlamıştır. Birinci ve ikinci düzey emeklilik sistemlerinin yanı sıra yardım modellerine de değinmek gerekir. Bu sistemde kişilere yaptıkları katkıya bağlı olmaksızın hane gelir düzeyini esas alan bir geçimlik gelir bağlanmaktadır.

Terazinin diğer ucunda, yaşam sigortası ya da özel emeklilik planı adı altında gelişen bireysel sigorta sistemlerini (üçüncü ayak emeklilik) görmekteyiz. Bu üçüncü emeklilik sistemi genel olarak, yalnızca devletin yaptığı cömert mali harcamalar temelinde kurulabilmektedir. Bu tür emeklilik sistemleri geliştikçe emekliler arasındaki gelir dağılımının daha da eşitsizleşeceğini söylemek doğru olacaktır. Ticari çıkar gruplarının şiddetle desteklenen bireysel emeklilik sistemleri, yalnızca mali harcamalar açısından devlete çok pahalıya patlamakla kalmayıp, aynı zamanda temel emeklilik sistemleri açısından hem mali hem de politik olarak büyük bir tehlike oluşturmaktadırlar. Mali yönden tehlikelidirler çünkü devletin gelirlerini eritmektedirler, ve politik olarak tehlikelidirler çünkü dayanışma anlayışını aşındırmaktadırlar. Bu ticari sigortaları satan sigorta şirketleri ve bankalar, yasal emeklilik sistemlerinin geleceği hakkında duyulan endişeyi sömürerek palazlanmaktadır. Aynı zamanda temel kaynakları yağmalayarak yasal sistemlerin mali temellerinin altının oyulmasına da yardımcı olmaktadır. Ploug ve Kvist İngiltere'de bu sistemlerin gelişimini şöyle açıklıyorlar: 1980'ler boyunca, İngiliz hükümeti, kişilerin geliri esas alan resmi emeklilik sistemlerinden ayrılmasına izin vererek ve büyük sübvansiyonlar yoluyla özel düzenlemeleri destekleyerek, bireysel emeklilik sözleşmelerinin gelişimine katkıda bulunmuştur. Bireysel emeklilik sistemlerinin desteklenmesindeki amaç kamu müdahalelerini sınırlandırmak ve kolektif olarak değerlendirilen mesleki emeklilik sistemlerini azaltmaktır. Son on yıl boyunca, İngiliz emeklilik sistemi ikametgahı esas alan modele yaklaşmıştır. Sistemdeki bu değişiklik, kısmen devletin vergi indirimleri yoluyla yaptığı sübvansiyonlar aracılığıyla finanse edilmiştir. Yapılan bu sübvansiyonlar, devletin emekli aylıklarının da içinde olduğu diğer harcamalara daha az kaynak tahsis edeceği anlamına gelir. Avrupa için konuşursak, bu değişikliğin sonucu emekliliğin görülmemiş bir düzeyde bireyselleşmesi olmuştur (Ploug ve Kvist, 1996).

Orta ve Doğu Avrupa'nın geçiş sonrası ülkelerinde hızla gelişmekte olan bireysel emeklilik sistemleri, bu devletlerin gelecekte tek bir ulusal sistem yaratmaları açısından gerçek bir tehlike oluşturmaktadır. Çek Cumhuriyeti gibi kimi ülkeler, bu ticari sistemlere oldukça sıcak bakıyor olsalar da, bu sistemler bugüne kadar kaydadeğer bir başarı sağlayamamışlardır (Gollier 1993; Vittas, 1995).

Emekliliğin finansmanı söz konusu olduğunda, yatırılan primlerin oranı AB içerisinde önemli farklılıklar göstermektedir. İrlanda, İngiltere, Finlandiya, İsveç, Belçika, İspanya ve Portekiz'de riskler arasında hiçbir ayrım

yapılmamış ve tüm kazançlara genel bir prim uygulanmıştır. Diğer üye ülkelerde her sosyal güvenlik kolunda, ayrı ve farklı oranlarda prim uygulamasına gidilmiştir. Ödenecek primler normal olarak işçi ve işveren arasında paylaştırılmıştır (OECD, 1998).

Prim ödemesi yapılmayan tüm aylıkların finansmanından devlet sorumludur. Bunun için gerekli geliri genel vergilendirme yoluyla sağlar. Ayrıca devlet pek çok ülkede yasal emeklilik fonlarının finansmanına da katkıda bulunur. Danimarka gibi bazı ülkelerde temel emeklilik sistemleri vergiler aracılığı ile finanse edilirler.

Tüm AB üye devletlerinde temel emekli aylıkları çalışma yaşamı boyunca ücretlerden kesilen primler aracılığı ile finanse edilir; tamamlayıcı emeklilik aylıklarının finansmanı yalnızca bazı ülkelerde (Fransa gibi) temel emeklilik aylıklarının finansmanı gibi sağlanır, bu ülkelerin dışındaki pek çok başka ülkede tamamlayıcı aylıklar tamamen fonlar aracılığı ile finanse edilirler.

Emeklilik sistemlerine yapılan harcamaların GSMH içindeki görece oranı 1980'de AB genelinde % 10 iken, 1993'te artarak % 12 olmuştur (ISSA, 1995/3-4). 1990'ların başlangıcında emekli aylıklarında yaşanan bu artışın iki nedeni vardır. Bu dönemde hem yaşlı nüfus artmıştır hem de ortalama emeklilik aylıkları yükselmiştir. Potansiyel harcamalardaki asıl artış 2005 yılına kadar gündeme gelmeyecektir. Eğer ortalama emeklilik aylıkları ortalama gelir karşısında değişmeden kalırsa, Avrupa Birliği içindeki emeklilerin sayısında yaşanacak artış, gelecek otuz yıl içinde Avrupa Birliği'deki sosyal güvenlik harcamalarının GSMH'daki oranının % 5'den daha fazla bir oranda artmasına yol açacaktır (OECD, 1998).

Gelecek yıllarda emeklilere yapılan gelir transferinin sürdürülebilmesini sağlayabilmek için, Avrupa Konseyi, GSMH büyüme hızının artırılmasını, iş olanaklarının genişletilmesini ve eğer mümkünse erken emeklilik eğilimlerinin tersine çevrilmesini önermektedir. Avrupa Konseyi, GSMH büyüme oranı artmaz ve iş olasılıkları düşük kalmaya devam ederse, gelecekte yapılacak herhangi bir önemli kaynak transferinin, mevcut finansman biçiminden bağımsız olarak ciddi sorunlara yol açacağını iddia etmektedir (EC 1995).

Bu bakış açısı farklı yazarlar tarafından paylaşılmaktadır. Guillaume, Meulders ve Vanhuynegem 12 AB ülkesini kapsayan yakın tarihli bir çalışmada, demografik ve ekonomik gelişmeler yüzünden dağıtım sisteminin gelecekte karşı karşıya kalacağı problemlerin ciddi mali dengesizliklere yol açacağını belirtmişlerdir (Guillaume, Meulders ve Vanhuynegem 1995).

Altı üye devlette resmi emeklilik yaşı ya yükseltilmiştir ya da yükseltmeye hazırlanılmaktadır. Almanya, Yunanistan, Portekiz, İngiltere ve Finlandiya'da genel emeklilik yaşı kadın ve erkekler için 65 olarak belirlenmiştir (Bazı ülkelerde bu uygulamaya aşamalı olarak geçilecektir). İtalya'da emeklilik yaşı 57 ile 65 yaş arasına yükseltilmiştir

(ISSA, 1995/3-4). Fransa'da emeklilik yaşı eskisi gibi 60 yaş olarak kaldıysa da tam bir emekliliğe hak kazanmak için zorunlu tutulan çalışma süresi 37.5'dan 40 seneye yükseltilmiştir.

Bu değişimlere ek olarak, verilen emekli aylıklarının miktarlarını düşürmek konusunda yaygın bir eğilim devam etmektedir. Bu indirim, özellikle hesaplama ve/ya da zam sistemlerinde yapılan değişikliklerle gerçekleştirilmektedir (Örneğin Fransa'da emeklilik aylığının hesaplanmasına esas alınan çalışma süresi, en iyi ücret alınmış olan 10 seneden, en iyi ücret alınmış 25 seneye yükseltilmiştir, bu değişimin yanı sıra ücretler yerine fiyat yükselmelerini temel alan bir reform gerçekleştirilmiştir; benzer bir dönüşüm Portekiz'de de yaşanmıştır). Finlandiya'da kamu sektöründen emekli olmuş işçilerin alabilecekleri maksimum aylık geçmiş kazançların % 65'inden % 60'ına düşürülmüştür (OECD, 1998).

Danimarka'da ve Hollanda'da gerçekleştirilen reformlarda da, emekliler ya da eşlerince kazanılan ek kazançlara ya da emekliler tarafından alınan tamamlayıcı ödeneklere daha fazla önem verilmesi yüzünden benzer sonuçlar ortaya çıkmıştır. Danimarka'da emekli aylıkları vergilendirilebilir hale getirilmiştir. Pek çok ülkede (örneğin İtalya ve İsveç'de), alınacak olan tamamlayıcı emekli aylıkları belirlenirken geçmiş gelirden çok, yapılan prim ödemeleri esas alınmaktadır.

Sosyal güvenlik ve emeklilik sistemlerinin yönetimi, Anglo-Sakson modelinde, İskandinav modelinde, ve Kıta Avrupası modelinde farklılıklar göstermektedir. Birinci modelde, özel emeklilik fonlarının önemli bir yer tuttuğu ücreti esas alan emeklilik aylıkları dışında, tüm nakit ödemeler fiilen devletin sorumluluğu altındadır. İskandinav modelinde ve Kıta Avrupası modelinde sosyal taraflar yasal sistemlerin (ve fonların) yönetimine katılırlar ve tamamlayıcı emeklilik sistemlerinin yönetiminin tamamından onlar sorumludurlar (Esping-Anderson, 1997).

Emeklilerin hak kazanımı, esneklik, mali garantiler ve refah düzeyi konusunda ne ölçüde korunduklarını araştıran Guillaume, Meulders ve Vanhuynegem, yukarıda adı geçen çalışmalarında ülkelerin bu anlamda üç kategoriye ayrılabilirliklerini belirtmişlerdir:

- Ortalama üstü ülkeler; Lüksemburg, Danimarka, Fransa ve İngiltere
- Ortalama ülkeler; İtalya, İngiltere, Hollanda ve İspanya
- En alttaki ülkeler; Belçika, Portekiz ve İrlanda (Guillaume ve diğerleri 1995).

Avrupa Birliği çerçevesinde ele alınacak diğer bir konu da işsizlik ve işsizlik sigortalarıdır. Birliğe üye ülkeler arasında işsizlik haklarının iki temel ilkesini ayırt etmek mümkündür. Bunlar sigorta ilkesi ve refah ilkesidir. İlkinde, destek işsizlik öncesi ödenen sigorta primlerine bağlı olarak

ve daha önceden kazanılan gelire oranla verilmektedir (işsizlik sigortası), ikincisinde ise işsizlere ortalama bir refah düzeyini yakalayabilecekleri bir ödeme yapılmaktadır (işsizlik yardımı).

Avrupa Birliği'ne üye birçok ülkede bu ilkeyle doğrudan bağlantılı olarak işsizlik hakları sistemi genelde iki düzeyde ele alınmaktadır. İlk düzeyde, ödeme genellikle işsizlik sigortası şartlarına bağlı olarak işsiz kalan dönemin ilk bölümü içerisinde, ikincisinde ise işsizlik süresi uzun sürdüğü takdirde işsizlik yardımı şartlarına bağlı olarak yapılmaktadır. Pratikte ise bu ikisi arasındaki ayrım çok fazla belirgin değildir. İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımı açıkça farklı amaçlara hizmet etmektedirler. Çok genel olarak, işsizlik sigortası işini kaybederek gelir kaybına uğrayan kişilerin bu kaybını telafi etmeye yönelirken, işsizlik yardımı ihtiyacı olan kişilere belli bir refah düzeyini sağlama amacı gütmektedir.

Üye devletler aynı zamanda işsizlik yardımını bağımsız bir hak ya da garanti edilmiş en az gelir (ihtiyacı olan herkesi içeren sosyal yardım) sistemine bağlı bir hak olarak düzenlemelerine göre de farklılık göstermektedirler. Bu temelde Avrupa Birliği'nde üç ana ulusal destek sistemini ayırt etmek mümkündür:

- Yalnızca işsizlik sigortası - Yunanistan ve Portekiz'de olduğu gibi;
- Hem işsizlik sigortası ve hem de işsizlik yardımı - Almanya, Fransa, İrlanda, Avusturya, Hollanda, İspanya ve İsveç'de olduğu gibi;
- İşsizlik sigortası ve sosyal yardım - İtalya, Belçika, Lüksemburg, İngiltere, Danimarka ve Finlandiya'da olduğu gibi (Reissert 1994: 7-8).

İşsizlik sigortası sistemleriyle ilgili olarak uygulama alanında da, örneğin sigortadan yararlanabilme koşulları, işsiz kalınması gereken süre, hakların hesaplanması ve ödeme biçimlerinde, Avrupa Birliği'ne üye ülkeler arasında önemli farklılıklar vardır.

Uygulama alanına ilişkin olarak, bir önemli farklılık işsizlik tazminatı sistemlerine dahil olmanın gönüllü olup olmamasındadır. Danimarka, İsveç ve Finlandiya'da gönüllük esas alınırken, diğer ülkelerde sisteme dahil olmak zorunludur. Bu aynı zamanda işsizlik tazminatının kapsamında da kimi farklılıklar yaratmaktadır. Örneğin, her iki durumda da sistem bütün çalışanları farklı derecelerde de olsa kapsamaktadır, fakat gönüllüğün esas alındığı yerlerde örneğin serbest çalışanlar gibi kategoriler aynı oranda korunmamaktadır.

İşsizlik sigortasının uygulama alanı içerisine okulu yeni bitiren gençlerin mi alınacağı yoksa daha yaşlı işsizlerin mi alınacağı sorusuna verilen cevap da Avrupa'daki bir diğer önemli farka işaret etmektedir (Ploug and Kwist 1996: 60).

İşsizlik sigortasından yararlanabilme koşulları da Birliğe üye ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Her ülkede

aynı olan işsiz olma, aktif olarak iş arıyor olma, iş ve işçi bulma kurumlarına kayıtlı olmak gibi ilkeleri bir kenara bırakırsak, haklardan yararlanabilme koşulları hem sigorta paylarına ve sigortaya para ödenen süreye ve hem de kişinin işsiz kaldığı dönemin uzunluğuna ve bir önceki işinde ne kadar zaman çalıştığına bağlı olarak değişmektedir. Hem sigorta sistemiyle ve hem de işgücü piyasasıyla ilgili bu kriterler haklardan yararlanabilme koşullarının esnekliğini doğrudan belirlemektedir.

İşsizlik sigortası haklarından yararlanabilme süresi de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Belçika'da bu süre sınırsızken, Danimarka'da beş yıl ve İngiltere'de de en az altı aydır. Bunun yanı sıra, Danimarka, Finlandiya, İsveç ve İngiltere³ gibi ülkelerde ödemenin yapılacağı sürenin herkes için sabit olduğu ülkelerle, işsizlik haklarından yararlanmanın bir önceki işin süresi (İspanya, Yunanistan, Lüksemburg ve Hollanda da olduğu gibi), yaş (Portekiz) ya da her ikisine de (Almanya ve Fransa) bağlı olduğu ülkeler arasında da bir farklılık vardır⁴.

Ödemelerin sabit olduğu İngiltere ile Fransa, İrlanda ve Finlandiya gibi gelir oranının sabit ücretin üstüne konulduğu ülkeler dışında bütün ülkelerde, işsizlik sigortası gelir bağlantılıdır. En yüksek oran Danimarka'da olup, son kazanılan brüt maaşın % 90'ı kadardır, en düşük oran ise % 20 ile Yunanistan ve İtalya'dadır (OECD, 1998).

Son olarak, maliyetlerle ilgili farklılıklara bir göz atarsak, Lüksemburg işsizlik sigortasının bütünüyle genel vergi sisteminin dışından karşılandığı tek ülkeyken, Danimarka'da sigorta maliyetinin üçte ikisi devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Bu iki ülkenin yanı sıra, İsveç ve Finlandiya'da, devlet marjinal risklerden sorumludur. Diğer ülkelerde işsizlik sigortası temelde işçi ve işverenler tarafından ödenen katkı payları tarafından karşılanmakta, devlet marjinal riskleri yüklenmeksizin belirli bir oranda katkı sunmaktadır. İspanya maliyetlerin hemen hemen tümüyle katkı olmadan karşılandığı tek ülkedir.

Buna karşılık, işsizlik yardımı sistemlerinin maliyeti, gelir-bağıntılı bir sistem uygulayan Almanya dışında, genel vergilendirmenin dışından ortalama hane halkı geliri ve sabit bir oran üzerinden hesaplanmaktadır. İşsizlik yardımının ihtiyacı olan bütün işsizlere mi yoksa daha önceden işsizlik sigortası alma hakkına sahip olan kişilere mi verileceği; ödemenin belirli bir süre için mi yoksa süresiz olarak mı yapılacağı ve en önemlisi aktif olarak iş arama, "uygun iş" tanımı ve çalışma ya da eğitim sistemlerine katılım gibi konularda işsizlik yardımını uygulayan ülkeler arasında farklılıklar vardır.

Görüldüğü gibi emeklilik sistemlerinin yaşadığı önemli sorunlardan biri demografik değişimler nedeniyle artan yaşlı nüfustur. Bir diğer neden de Özellikle birinci bölümün sonunda belirtilen yapısal işsizlik, yeni üretim teknolojilerini yarattığı yeni işler ve toplumsal yapıdaki değişimlerdir. Bu tür sorunlar Avrupa'yı gelecek yirmi yıl için ciddi sosyal güvenlik sorunlarıyla karşı karşıya bırakmaktadır.

3. Dünya Bankası Modeli ve Gelişmekte Olan Ülkeler

Dünya Bankası'nca dile getirilen politikaların arkasında yeniden yapılanma yada krizden çıkış için arayışlar yatmaktadır. Bu arayışın sonucunda arz yönlü iktisat politikalarını devreye sokarak ekonomik politikaları önceki altın çağa göre farklılaştıran ve refah devletinin köklerine saldırarak yeni uluslararası işbölümüne tepki vermeye çalışan bir ulus devlet ile karşı karşıya bulunmaktayız. Artık sorun bir yandan küresel rekabetle uyumlu bir refah reformu ve işgücü piyasalarının katılıklarının ortadan kaldırılması ve örgütlü emeğin gücünün kırılması (Nelson, 1994; s. 364-66) diğer yandan da yapısal uyum sürecinde bütçe içerisinde eğitime ayrılan payın giderek azaltılmasının yanısıra yapısal uyumun yol açacağı toplumsal eşitsizliklerin (World Bank, 2001) süreci etkilememesi ve işgücü piyasalarının ihtiyacını karşılamak için yedek sanayi ordusuyla entegrasyonun sağlanması ve yapısal uyum politikaları bir sonucu olarak artan yoksulluğun ve artan gelir eşitsizliklerin sürdürülebilir hale getirilmesine dönük projelerin hayata geçirilmesidir. Dünyanın hemen her yerinde sermaye, refah devletine çeşitli açılardan saldırırken asıl hedef olarak emek görülmektedir. Süreç, Fordist birikimin temelinde yatan efektif talebi yaratabilecek bir gelir düzeyinin ve ücretlilik ilişkisinin kesişme parametrelerinden birisi olan refah politikalarını uygulayan keynesyen refah devleti döneminin krizi ve örgütlü emeğin gerek işgücü piyasaları kurumları, gerekse refah kurumları aracılığıyla oluşturdukları "katılıklar ve inelastikiyet", sermayenin krizden çıkış ve yeni bir birikim rejimi için refah devletinin kurumlarını ortadan kaldırmak yada etkinlik alanlarını daraltmaya dönük olarak neo-liberal devlet modelini ve aygıtlarını devreye sokmak için çaba göstermesine ve bir anlamda krizden çıkış koşulu olarak devletin yeniden yapılanmasını bir koşul olarak öne sürmesine sahne olmuştur.

Yukarıdaki süreç içerisinde dünya genelinde yeni bir birikim rejimi için arayışların somutlaştırılması sürecinde etkin olan kurumlardan birisi de kuşkusuz Dünya Bankası'dır. Dünya Bankası'nın politikalarının gerek gelişmiş ülkelerde gerekse azgelişmiş ülkelerde uygulamaya konulduğu görülmektedir. Dünya Bankası'nın politikalarının uygulama alanlarından biri de sosyal güvenlik sistemleridir. Banka'ya göre gerek gelişmiş ülkelerde gerekse azgelişmiş ülkelerde ekonomik büyümenin yavaşlamasının nedenlerinden biri olarak Keynesyen Refah devleti gösterilmektedir. Bir başka deyişle krizin nedeni olarak Keynesyen Refah Devleti'nin yaptığı üretken olmayan, sosyal harcamalar gösterilmektedir. Büyüme için devletin küçültülmesinin yanısıra sosyal güvenlik harcamalarını kesmesi gerektiği savunulmaktadır. Konumuz açısından diğer alanlara yönelik olarak Dünya Bankası modelini etrafıca tartışmak yerine doğrudan konumuzla ilgili tezlerine bakmakta fayda vardır.

Emeklilik sigortalarına dönük olarak Dünya Bankası'nın çeşitli raporlarına bakıldığında yaşlıların "insan" oldukları unutulmuştur. Banka, emeklilik

sigortalarını soyut düzeyde insancıl duygulardan arınmış bir dille bilgi asimetrisi, sermaye piyasaları yetersizlikleri ve ahlaki risk olarak değerlendirmektedir. Banka yaşlılar için temel olarak ekonomik yük olarak görmektedir ve ekonomik aygıtı katacak bir şeyi olmayan bağımlılar olarak değerlendirmektedir (Mcgrevy, W., 1991; Mesa-Lago, 1991; World Bank, 1994). Dünya Bankası'nın bu konudaki görüşleri bir yandan kriz sürecine dönük olarak sermaye piyasalarıyla emeklilik sigortalarının ilişkisini kurarken diğer yandan da üretken olmayan kamu harcamalarının üretken alanla bağlantılandırılmasıyla ilişkilidir. Bu konudaki en açık rapor 1994 tarihli Yaşlılık Krizini Önlemek adlı rapordur. Bu rapordaki Dünya Bankası'nın görüşleri iki temel tez etrafında toplanmaktadır;

Birincisi, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde varolan yaşlılık sigortası sisteminin eleştirisidir.

İkincisi ise Banka'nın savunduğu "yeni" sistem. Banka, yaşlılık sigortası programlarının büyümenin ve sosyal güvenliğin bir aracı olması gerektiğini savunmaktadır.

Banka, yaşlılara yardım için:

a. Fiili çalışma yılları (aktif sigortalılık) süresince biriken tasarrufları değerlendirmek;

b. Yaşam süreleri kısa olanlara, kuşaklararası ve kuşak içi yeniden bölüşümün yan etkilerini önleyerek ek gelir yaratmak için yeniden dağıtım yapmak;

c. Pasif sigortalılara karşılaşılabilecekleri risklere karşı sigorta olanakları sunmak hedefini gütmektedir.

Buradan hareketle yaşlılık sigortası yoluyla ekonomiye;

i. Ekonomik büyümeyi engelleyen, işgücü ve sermaye piyasalarındaki çarpıklıkları ve ortada görünmeyen bazı faktörleri gidermeyi;

ii. Uzun dönemde ekonomik ve demografik alanlarda denge sağlamayı;

iii. Ekonomik gelişmeyi teşvik etmeyi hedeflemektedir.

Banka'nın yukarıdaki hedeflerini gerçekleştirmek için sunduğu model ağırlıklı olarak bütün işçiler için özel sigortacılığın uygulanmasını sağlamaktır. Bunun, kamu denetimindeki sigortacılıktan daha etkin ve verimli olacağı savunulmaktadır. Böylece sigortalıların daha fazla gelir elde edebileceği de belirtilmektedir. Uzun dönemli tasarrufların yaygınlaştırılması ise özel sektörde yeniden değerlendirilecek, daha verimli olarak kullanılabilir olan atıl fonların ortaya çıkmasına yol açacaktır. Banka, 1980'li yıllarda Şili'de uygulanan zorunlu özel sigorta reformunu örnek olarak sunmaktadır. Bu model daha sonra bazı değişimlere uğramıştır. Özellikle, sistemin zorunlu bir unsuru olan özel emeklilik sigortaları tamamlamayı bir konuma indirgenirken kamusal sigortada yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Türkiye gibi ülkelerde uygulamaya konulan modelin kökenleri yine Dünya Bankası'nın örnek ülkesiyle paralellikler taşımaktadır. Bu nedenle "Pinera Modeli" olarak da bilinen Şili deneyimini tartışmakta fayda vardır.

Şili Deneyimi

Şili Modelini tartışmadan önce Şili hakkında kısa bilgi vermemiz hem ülkemizle karşılaştırmada hem de aynı ekonomik ve sosyal yapıdaki ülkelerle karşılaştırmaya açısından oldukça anlamlı bilgiler vermektedir.

1973 darbesi, bu sosyal ve ekonomik dönüşüm sürecini yarıda kesti. 1975'de ilk petrol krizi ile daha da artan ekonomik dengesizliği gidermek için bir "çok politika" yürürlüğe kondu. Bu politika, istihdamı ve ücretleri önemli ölçüde geriletmişti için işçiler üzerinde ciddi sonuçlar doğurdu. Aynı zamanda tarım reformu geri çekildi ve daha önce ulusallaştırılan işletmeler yeniden özelleştirildi. Bu dönemde etkili olan görüşe daha çok Chicago Çocukları modeli denilmekteydi. Darbe sonrasında çok etkin olan bu görüş kendisini "Yedi Çağdaşlaşma" olarak ifade edilen program doğrultusunda ifade ediyordu. Bunlar, yeni bir Anayasa, Devletin bölgeselleşmesi ve adem-i merkezileştirilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, yeni bir çalışma yasası ve kamusal sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik hizmetlerinin belediyeleştirilmesi ve özelleştirilmesi idi. Bunlar uygulamaya konmuştu.

Fakat, 1982 yılında Meksika'nın uluslararası borç servisinde moratoryum ilan etmesi üzerine uluslararası bankaları yeni borçlanma için kredilerini durdurdular. Şili'nin spekülasyon balonu söndü. Ekonominin bu ani çöküşü nedeniyle GSMH yüzde 14 oranında düştü. 1970'li yıllarda özelleştirmelerle büyüyen şirketlerin ve bankaların bir çoğu uluslararası piyasalardan aldıkları borçları ödeyemez duruma gelince çöktüler. Bu tarihte uluslararası alandan iki mektup sürecin şekillenmesinde etkili oldu. Birincisi, Citi Bank (Bu bankanın Latin Amerika'daki şubelerinin CIA ile ciddi bağlantıları olduğuna ve kara para aklama sürecinde faal oldukları konusunda söylentiler bulunmaktadır) grubu adına batan bankaların borçlarının devlet tarafından üstlenilmesi istendi. Diğer mektup ise Amerika senatosundan gelmişti. Bu mektupta Pinochet'nin batan bankaların ve şirketlerin borçlarını üstlenmesi isteniyordu. Aksi halde uluslararası kurumlardan borç verilmeyeceği açıkça belirtiliyordu. Bankalar ve şirketler bir kez daha Merkez Bankasına ve devlete devredildi. Böylece Şili devleti bir kez daha Şili ekonomisinin sahibi oluyordu. Bu noktada uluslararası finans kurumları ve Chicago çocukları kriz sürecinden çıkışta yeni bir yapısal uyum programının hayata geçirilmesini talep ediyorlardı. Bu süreçte model yine özelleştirmelere ve yeni bir sosyal güvenlik sistemine dayanıyordu. Bu sefer sadece yeni oyuncular devreye giriyordu. Bunlardan birisi de Citigroup'tu (NACLA, 1997).

Altı yıl süren ekonomik büyümeden sonra Şili, öteki Latin Amerika ülkelerine oranla borç krizinden (1982-83) çok daha ciddi biçimde etkilendi. İstihdam ve ücret düzeyleri daha da kötüleşti ve dış borç ile borç geri ödemeleri önemli ölçüde arttı. Bu duruma bir yanıt olarak bir yapısal uyum politikası benimsendi. İthalatı sınırlamak

ve ihracatı teşvik etmek amacıyla artarda başarılı devalüasyonlar yapıldı. Kamu maliyesini dengelemek için bir yandan mali harcamalarda büyük kesintilere gidilirken bir yandan da işletmeler özelleştirildi ve iç talebi düşürmek için ücretler düşürüldü. Sonunda, ekonomi pozitif büyüme oranına yeniden ulaştı. Şili ekonomisi 1986-1989 yılları arasında ihracatta büyük artış, hızlı ekonomik büyüme, dış borçların azaltılması ve yatırımların büyümesi gibi önemli gelişmeler sağladı (Ruiz - Tagle 1993).

Yukarıda ekonomik durumunu özetlemeye çalıştığımız Şili, toplumsal koruma mekanizmalarını kıtanın diğer ülkelerine nazaran hayli erken bir dönemde uygulamaya koymuştur. 1919 yılında ilk modern sosyal güvenlik sistemine geçen Amerika ülkesidir. Şili'de sosyal güvenlik sistemi 1950'li yıllara geldiğinde çok ciddi bir gelişme göstererek işsizlik sigortası da dahil olmak üzere sosyal risklerin hemen hemen tamamını kapsayan bir sistem haline gelmiştir. Sistem asıl olarak kamusal sosyal güvenlik sistemi olarak tanımlanabilirse de meslek esasına göre kurumlaşma, o kadar yaygınlaşmış idi ki askerlerin rütbe sistemlerine göre 3 ayrı sosyal güvenlik kurumu vardı. Şili'de sosyal güvenlik sisteminin asıl sorunu bu noktadan başlamaktadır. Kurumlar arası yeknesaklık sağlanamadığından ciddi bir eşitsizlik ortaya çıkmış ve askerler gibi bazı gruplar sistemin yeknesaklaşmasına ciddi şekilde karşı durmuşlardır. Bu sağlıksız ortam 1970 yılına kadar devam etmiştir. Sosyalist Allende Hükümeti'nin işbaşına gelmesinden sonra sistemi yeknesaklaştırmaya dönük bir reform hareketine girilmiştir. Bu hareketin bazı sosyal grupları ve askerleri rahatsız ettiğini söylemek yanlış olmaz, çünkü bu reformun negatif anlamda etkilediği kesimlerin başında askerler gelmekteydi. 1974 yılında Pinochet öncülüğünde gelişen Darbe, bu reform hareketini sonlandırmıştır. Nitekim kamuoyunda Şili Modeli olarak bilinen reform hareketi "Pinera"nın tavsiyesiyle Şili diktatörü Pinochet tarafından 1981 yılında Şili'de uygulamaya konuldu. İşverenlerin sigorta primlerine katılımı ortadan kaldırılarak özel sigorta sistemi tamamen çalışanların primleriyle finanse edilmeye başlandı. 1983 yılına kadar ise her iki modelin aynı anda sürdüğü bir geçiş dönemi yaşandı.

Bu açıdan bakıldığında Şili Modeli yada Pinera Modeli sadece sosyal güvenlik sisteminin kamudan özele geçilmesiyle tanımlanamaz. Böyle bir tanımlama tamda neo-klasik iktisadi ekolün yukarıda da değindiğimiz yaklaşımı çerçevesinde tartışmayı doğurur. Toplumsal koruma ve bütünleşme yaklaşımından uzaklaşan, insan faktörünü ve kuşaklararası ve kuşak içi gelir transferi işlevi unutulmuş ve konu üretim ve bölüşüm ilişkilerinden kopararak salt bir ekonomik fenomen olarak tartışılır. Konuya bu yönden bakılınca Şili'deki dönüşüm süreci bu konuda bize bir ışık tutmaktadır. 1975 yılında başlayan ve asıl etkisini 1982 yılından itibaren ortaya koyan yapısal uyum programının ana noktasını yukarıda da belirtildiği gibi iç talebin daraltılması ve kamuda özelleştirme ve harcamaların azaltılması (Özellikle üretken olmayan sosyal amaçlı harcamaların kısılması; Burada böyle bir tanımlama kullanma gereğine ihtiyaç duymaktayım, çünkü askeri

alana dönük hiçbir harcama kısılmamıştır.) oluşturmaktadır. Bu amaçla sağlık hizmetleri piyasalaştırılırken FONORA sistemi olarak da bilinen bu hizmetleri sunan hastahaneler birer işletme haline getirilmiştir (Racinyński, 1994). Yapısal uyumun diğer ayağında ise Şili için yaşamsal öneme sahip iki sektörün özelleştirilmesi büyük bir hızla gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme süreci blok halinde satışın yanı sıra hisse senetlerinin sermaye piyasalarında alınıp satılması şeklinde de hayata geçirilmiştir. Sosyal yardımlar ve diğer gelir adaletsizliğini önlemeye dönük harcamalarda kısıntıya gidilirken Pinera Modeli olarak bilinen sigorta sisteminin özelleştirilmesi de devreye sokulmuştur.

Yapısal uyumun bu ayağıyla birlikte yeni bir kurumsal düzenleme ortaya çıkarılmıştır. Bu yeni kurumsal ayak özel sigorta şirketleridir (AFP'ler). Zorunluluk temelinde kurulan bu yeni AFP'lerin buradaki konumu sermaye piyasalarının gereksinimi olan tasarrufları artırmak ve efektif talebin yükselmesini önlemektir. Biriken fonlar aracılığıyla, hem özelleştirme sürecinde toplumsal muhalefet bu kurumların hisseleri alması yoluyla önlenecek ve böylece kamunun gereksinimi olan uzun vadeli düşük kredi sistemi devreye sokulmuş olacaktı. Aynı zamanda bu şirketler aracılığıyla bir yandan sermaye piyasalarına ek kaynak girişi sağlanarak, tasarruf-yatırım ve istihdam artışı yoluyla ekonomik büyüme sağlanacaktı, öte yandan sermaye birikim sürecinde sermayenin vergi ve prim gibi yollarla ödemek zorunda olduğu sosyal ücret düşürülmüş olacaktı.

Model 1982 yılında uygulamaya başlandığında 12 olan özel şirket sayısı (Bunların büyük bir kısmı Pinochet'in Generalleri tarafından, diğer yarısı da yabancı şirketlerce kurulmuştu.) 1993 yılında 22'ye kadar çıkmış ancak 1996 yılına gelindiğinde şirket evlilikleri ya da bazı şirketlerin sektörden çek(tir)ilmesi nedeniyle 13'e gerilemiştir. AFP (Emeklilik Fonları Yönetimi) şirketleri ülkedeki sosyal güvenlik fonlarının yüzde 100'üne sahipler. Bir diğer deyişle devlet sosyal güvenlik alanından tümüyle çekilmiş durumdadır. Profesyonel kurumlarla ve sendikalarla ortak çalışan eski sistemin ortadan kalkmasıyla AFP'ler sınıf temelli örgütlerle olan ilişkiyi koparmıştır. Bunun istisnaları silahlı kuvvetler ve polistir, bu grupların sigortaları özelleştirilmemiştir. Ortalama silahlı kuvvetler emeklisinin emekli aylığı hem devletin eski sistemde kalan emekliler için ödediği aylıktan hem de AFP emeklilerinin aylığından yüksektir.

Yeni sistemin merkezinde yeralan AFP'ler Bankalar dışında herhangi bir sermaye grubu tarafından kurulabilmektedir. Bir AFP'nin kurulabilmesi için gerekli olan asgari özsermaye düzeyi AFP içerisindeki üyelerin sayısına bağlıdır. 1987 yılında çıkarılan yasaya göre 5,000 ile 10,000 üye arası için 160,000 Dolar gerekirken 10,000'in üzeri için 600,000 Dolar gerekmektedir (Mesa Lago, 1991).

Bu yeni sistemde her işçi ücretinin yüzde 10'unu bu özel sigorta şirketlerine öderken bu primler sayıları yaklaşık 19,000'i bulan acentalar tarafından toplanmaktadır.her

işçi kendisine yaklaşık sayısı onüçü bulan ve işçilerin primlerinin yatırım kararlarını alan ve birbirleriyle rekabet eden fon yöneticisi atayabilir. Acentalar yılda dört kez işçileri kendilerine çekmek için birbirleriyle rekabet etmek için büyük çaba harcamaktadırlar.

Şili'de şu ana kadar, hızlı özelleştirme, yüksek büyüme hızı ve devletin yeni modele geçişi desteklemesi nedeniyle AFP'lerin reel kazançları yüzde 12'lere kadar ulaşmıştır. Şirketlerin ellerinde toplanan fonlar 1996 itibarıyla 30 milyar dolardır. Bu miktar Şili'nin GSMH'sının yüzde 30'una denk düşen bir orandır. 2025 yılında bu oranın GSMH'nin yüzde 40'ına ulaşması beklenmektedir.

Bir diğer deyişle şirketlerin karlarının bu kadar yükseklerde seyretmesinin temel nedenlerinden birisi, ülke ekonomisinin son yıllarda olumlu bir seyir izlemiş olmasıdır. Bir diğer neden ise, özel sigortacılığın özendirilmesi için devletin, çalışanların AFP'ye geçmeden önce devlete ödedikleri primlerin sorumluluğunu üstlenmiş olmasıdır. Söz konusu maliyet GSMH'nin yüzde 5'ine denk düşmektedir. Esas problem ise, asıl enflasyon, durgunluk ve yüksek işsizlik durumunda ortaya çıkacaktır. Çünkü şu ana kadar Şili ekonomisi büyüme hızı, düşük enflasyon açısından olumlu bir seyir izledi. Sistemin devlet tarafından özendirilmeye çalışıldığı dönemde devlet AFP'lere aktardığı kaynakları özelleştirme gelirlerinden kullanmıştı. Şimdi ise özelleştirme süreci sona erdiği için devletin katkısının nasıl olacağı ise tam bir belirsizlik içindedir (De Mesa, 1999).

Özel sigortaların fonlarını nerelerde değerlendirebileceği kuruluş yasalarında belirtilmiş ve bunlar ağırlıklı olarak devlet tahvil ve bonosu şeklinde fonlarını ağırlıklı olarak Merkez Bankası'na yatırmış durumdadır. Diğer değerlendirme alanları ise banka faizleri ve sermaye piyasalarıdır. 1991 yılında dışarıya giden fonların etkisi ve 1994 Meksika Hades Cehennemi nedeniyle yeni bir uygulama getirilerek fonların uluslararası piyasalarda değerlendirilmesine kısıt getirilmiştir. 1996 yılı itibarıyla bu fonların yüzde 10'luk kısmı yurt dışına çıkmış durumdadır. Bu nedenle reel faiz oranlarını uluslararası faiz oranlarının üzerinde tutarak yabancı para girişini arttırmaya hedefleyen ayarlamalar yapılmaktadır.

AFP'lerin yapılarında da kimi sorunlar mevcuttur. Toplam 13 AFP'nin sadece 3'ü toplam fonların yüzde 65'ini kontrol etmektedir. Bu ilk 3 firma da en iyi gelir getiren firma değil, en iyi pazarlama yapan firmadır. Öte yandan bu firmaların yönetimlerinde Pinochet'in generalleri bulunmaktadır ve büyük ABD sigorta şirketleriyle ortaklıklar. Söz konusu bu 3 şirketin toplam işletme masrafları 1992 yılında katkılardan gelen meblağın yüzde 25'ine ulaşmış durumdadır. Bu masrafların çoğu pazarlama işine yapılan harcamalardan oluşuyor. Sektörde genel olarak oligopolistik bir yapı söz konusudur (NACLA, 1997).

1996 yılında sektörde büyük bir değişim süreci

başlamıştır. 1990'lı yılların başında sayısı 14'ü bulan AFPLer, 1991 yılında demokratikleşmeye geçişle birlikte Aylwin Hükümeti dönemindeki etkiyle 1993 yılında 22'ye ulaşırken bazıları pazarın rekabetine dayanamayarak kapanmışlardır. Ve bu sayı 1996 yılına gelindiğinde 13'e inmiştir. Bu sayı sistemin başlangıcındaki şirket sayısıyla aynıdır. Bu yoğunlaşma ya da tekelleşme sürecinde şirket evlilikleri de yaşanmıştır. Örneğin 1995 yılında Provida CAP Holding tarafından kontrol edilen Libertador AFP'yi ele geçirmiştir (Nacla, 1997).

Kısacası sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi tartışmasında kullanılan yeni reform önerisinin, bir başka deyişle Şili Modelinin, hedefi aslında neo-liberal teze göre iddia edildiğinin aksine toplumsal refahı artırmak değildir. Şili Modeline göre sosyal güvenlik sisteminin özel sektöre devri ile birlikte toplanan fonların sermaye piyasaları aracılığıyla sermayenin yatırım yetersizliklerinin gidereceği ve bunun da istihdamı ve üretimi artırarak toplam talepte ciddi bir yükseliş yaratacağı beklentisi gerçekleşecektir. Bunun sonucunda toplumsal kalkınma sağlanacaktır ve genel refah düzeyi artacaktır. Oysa Şili'de ve modeli uygulayan Meksika gibi ülkelerde de görüldüğü gibi sosyal güvenlik sistemlerinin özel sektöre devri ilk etapta bir rekabet ortamı yaratmadığı gibi kamusal tekelin yerine özel tekellerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Öte yandan ücretin düşürülmesi nedeniyle kapsanan toplumsal kesimin oranında ciddi daralmalar yaşanmıştır ve bu ülkelerde gelir dağılımında ciddi dengesizlikler ortaya çıkmıştır. Örneklerin asıl ilginç sonuçları sosyal güvenlik sistemini oluşturan özel sektör şirketlerinin menşelerinde yatmaktadır. Buna göre bu alanda kurulan şirketlerin bir çoğu yabancı sermaye tarafından ortaklık veya vesaire yollarla kurulmuştur. Bu yabancı şirketlerin bir çoğu ya ABD yada İngiliz şirketleridir. Ve bu şirketler tahditlere ve diğer kısıtlayıcı önlemlere rağmen fonların büyük bir kısmını yurtdışına çıkarmıştır. Daha açık bir şekilde söylemek gerekirse yabancı şirketler dışarıya sermaye transferinde bulunmuşlardır. Nitekim bu tür gelişmeler de Neo-liberal tezdeki denklemin kesintiye uğramasına yol açmaktadır. Sermaye piyasalarına kaydırılan bu fonların yurtdışına transfer edilmeleri nedeniyle ulusal sermayenin beklediği yatırım artışı gerçekleşmemekte ve bunun sonucunda da istihdam artışı ve toplam talep artışı sağlanamamaktadır. Kısacası Dünya Bankası'nın modelinde karlı olan kesim uluslararası sermayedir.

Evet Şili Modeli işte böyle. Şimdi bu manzarayı Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemine "çözüm" diye taşımaya çalışıyorlar. Nitekim, 1997 yılında TÜSİAD tarafından önerilen ve 1999 yılında Çalışma Bakanı Yaşar Okuyan'ın uygulamaya koymak için ilk adımlarını attığı model özetle bu tarz çalışan bir modeldir. Aşağıda, Türkiye'de bugüne kadar yaşanan süreci özetlemeye ve Türkiye'deki yeniden yapılanma yada Bakan'ın söylemiyle "reformlar"ın arkasındaki gerçeği tartışmaya çalışacağız.

4. Türkiye'deki Yeniden Yapılanma Süreci

Türkiye özellikle bu alanda 90'lı yılların başından bu

yana yeni bir yeniden yapılanma süreci yaşamaktadır. Konunun bir boyutunu da oluşturan sosyal güvenlik olarak nitelendirilen ve kanımızca refah harcamaları olarak nitelendirilebilecek yaşlı nüfusa dönük yardım miktarları ve hak ediş sürelerinde kısıntıya gidilmiştir. Özellikle, 1992 ve 1999 yıllarında SSK yasasında yapılan değişikliklerle emekli nüfusun aylık bağlama oranları ve aylığı hakediş süresi, bir diğer deyişle prim ödeme süresi artırılmıştır. Öte yandan, işsizlik yardımlarının yerine yine sigorta yaklaşımıyla işsizlik sigortası devreye sokulmuştur (4447 sayılı SSK Yasası). Bu yeni kurumsal yapı sadece sigortalı olan dar bir kesimi kapsama alırken aktif işgücü içerisinde oranı yüzde 12 gibi yüksek bir düzeye erişen işsiz nüfusa dönük bir yardım programı yoktur. Bu süreç içerisinde 21 Ocak tarihinde Çalışma Bakanlığı sosyal taraflara yeni bir yasa tasarısı demeti göndererek görüşlerini istemişti. Nitekim, 2000 yılının Mayıs ayında bu 5 Yasa Tasarısı Meclise sunulurken hem sermaye tarafından eleştirilmiş hem de sendikalar tarafından karşı çıkmıştır. Buna rağmen, yasalar Meclise sunulmuş ve Temmuz ayı içerisinde de Kanun Hükmünde Kararname'ye dönüştürülerek Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Cumhurbaşkanlığı'nın KHK çıkarmaya ilişkin Yetki Yasasını iptal etmesi üzerine tekrar Meclis gündemine alınmış bulunmaktadır. Konumuz açısından bu sürecin özetlenmesinin özelliğini, bu beşli paket içerisinde Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası ve Bireysel Emeklilik Yasası'nın da bulunmasıdır.

SSK'ya ilişkin Yasa Tasarısının konusu "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu"dur. Diğer bir deyişle SSK'nın yeniden reorganizasyonudur. Yasa Tasarısı'nın ana konusu kurumun reorganizasyonunda ciddi bir yapısal değişiklik yaparak Sigortacılık ve Sağlık hizmetlerinin idari yapılarının ayrıştırılması ve bir anlamda sağlık kurumlarının ticari esaslara dayalı birer işletme olarak çalışmasının hedeflendiği bir çözüm sunulmaktadır.

Aynı şekilde, Çalışma Bakanlığı 5 farklı yasa tasarısı daha hazırlamıştır. Bunlardan ilki bağımsız çalışan esnaf ve sanatkarların sosyal sigortasını düzenleyen Bağ-Kur Yasası; ikincisi İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılandırılması yani Türkiye İş Kurumunun düzenlenmesidir ve üçüncüsü de Bireysel Emeklilik Yasasıdır. Dördüncü yasa tasarısı ise Sosyal Güvenlik Kurumu olarak belirtilen ve Çalışma Bakanlığı bünyesinde oluşturulan sigorta kurumlarını çatısı altında toplayan kurum için önerilen yasa tasarısıdır. Sonuncu yasa tasarısı ise Emekli Sandığı'nın Sosyal Güvenlik Kurumuna bağlandığı yasa tasarısıdır.

Burada sistemin yeniden yapılandırılmasına dönük yasa tasarılarının mevcut ekonomik gelişmeler ışığında uygulamaya konulan hükümet programıyla olan ilişkisi, kısa bir özeti ve değerlendirmesini yapmaya çalışacağız.

Öncelikle, bugün geline nokta, yeni birikim rejimine dönük olan bu neo-liberal politikalar artık, sadece esnek emek rejimi yaratarak neo-klasik iktisatçılarca vurgulanan piyasa katılıklarını aşmanın ötesinde

düzenleme biçiminin en önemli payandası olan devlet ve refah unsuru üzerinde de kendisini hissettirmektedir. Nitekim, kamusal hizmetlerin deregülasyonu, ya da reregülasyonu yoluyla yeni birikim rejimine uygun düzenlemelere gidilirken, bir yandan da kar oranlarının yeniden artırılabilmesi için yeni valarizasyon alanları arayışı ve tüketimin ve emeğin yeniden üretim unsurlarını sağlayıcı müdahale biçimlerinin yeniden şekillendirilmesi süreci yaşanmaktadır.

Bu noktada, Türkiye gibi ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin tüketimin ve emeğin yeniden üretimi konuları dışında birikimin sağlanmasında da önemli bir ayak olarak değerlendirilmeye başlandığı görülmektedir. Sermaye, Dünya Bankası politikalarında da dile getirilen maliyetleri düşürücü ve esnekleştirici bir unsurun yanı sıra yatırımları için gerekli olan ek tasarruf kaynakları olarak görmeye başladığı sosyal güvenlik fonlarını kendilerine göre üretken olmayan alandan üretken ve verimli alana yönetilmesine dönük bir yaklaşım sergilemektedir. Nitekim, devlet politikalarındaki dönüşümler de bununla paralellikler taşımaktadır.

Nitekim, 1999 Ağustos ayında ilk adımı atılan sosyal güvenlik sisteminin reformu ilk etapta herkese rağmen emeklilik yaşını artırmaya dönük uygulamaları başlatmış ve Dünya Bankası ve IMF'nin doğrultusunda Türkiye için uygunluğu çok tartışmalı bir yaş haddi yürürlüğe sokulmuştur. Bu yaş haddi devreye sokulurken bir yandan da sosyal güvenlik sisteminin yapısal reformlar aracılığıyla özelleştirileceğinin sinyalleri de verilmiştir. Bir diğer deyişle işgücü piyasalarının ve toplumsal koruma mekanizmalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik ciddi kurumsal dönüşümlere başlanmıştır.

İşgücü piyasalarına dönük düzenlemelerle birlikte son dönemde istikrar paketinin ana unsurlarından birini de sosyal güvenlik alanında yapısal dönüşümlerin yapılmasının oluşturması ve bunun sonucunda ortaya çıkan yasa tasarıları incelendiğinde görülen şudur: özelleştirme gelirlerinin 90'lı yıllarda cari harcamaları subvanse etmeye dönük olarak kullanılma hedefinin tutmaması ve malum amaçlar doğrultusunda neo-liberalizmin yozlaşmış halinin ortaya çıkması, özelleştirmenin kamu harcamalarına katkı sağlama amacını yok etmiştir. Nitekim, iktidar bloğunun rant arayışları nedeniyle finans kapital ile kurduğu organik bağlar, ortaya ranta dayalı bir ekonomik büyüme çıkarırken uluslararası ekonomideki resesyonlar (1998 Asya, Meksika ve Rusya Krizleri ve etkileri) devlet bütçesinin yaklaşık yarısına ulaşan bir borç yükümlülüğü doğurmuş ve devletin, bırakınız bir refah devleti olarak yapması gereken sosyal harcamaları yapmasını, birikim rejiminde oynaması gereken rolleri dahi yerine getirememesine yol açmıştır. Nitekim, 1999 yılında GSMH'nin yüzde 6,4'lük bir oranda düşmesi bunu göstermektedir.

1999 yılının Aralık ayında yürürlüğe konan istikrar önlemleri asıl olarak yine neo-liberal eksenli olan Latin

Amerika deneyimlerine dayanmaktadır (Huber, 1996). Para politikalarındaki dönüşümlere ve ılımlı fiyat dondurmalarına dayanan bu istikrar önlemlerinin ana noktasını dış sermaye akışı oluşturmaktadır. Bu akışın ise daha çok dış ticaret sektörlerine yönelmesi gerekir. Bir başka deyişle ithalat ve ihracat sektörleri burada önem kazanırken yurtiçine dönük sektörlerde de istikrar oluşturulmaya çalışılarak kaynakların finansal sektörden daha çok yatırımlara kayması hedeflenir.

Ancak, neo-liberal istikrar politikalarının önemli bir ayağı her zaman devletin cari harcamalarının kısılması olmuştur. Nitekim, bu noktada Türkiye'de zaten kısıllacak bir şeyin kalmaması da bütçenin yarısına ulaşan borç ana para ve faiz ödemelerinin nasıl yapılacağı sorusunu akla getirir. Burada doğrudan gündeme gelen ise borç anapara ve faizlerinin özelleştirme gelirleriyle ödenmesidir. Bu noktada KİT'lerin tasfiyesi sağlanırken aynı zamanda pratikte görülen aksaklıklar nedeniyle bu yapılamamaktadır. Ancak ortadaki durumda özelleştirmeden elde edilecek gelir açığı kapamaya yetmediği gibi bu tür blok satış yöntemi sermaye tarafından da desteklenmemektedir. Nitekim kamusal tekellerin yerine özel bölgesel tekellerin ortaya çıkışı, maliyet ve fiyat oranlarına yansımaktadır. Kaldı ki, bu durumda istikrar programı uyarınca kamunun yatırım harcamaları da minimum seviyeye ineceğinden devlete dönük üretim yapan sermaye ciddi bir Pazar payından yoksun kalacaktır. Sermaye birikim süreci tehlikeye düşecektir. Bu nedenle ekonomi dışı atıl bir kaynak arayışı gündemdedir.

Burada sosyal güvenlik sistemi çok önemli bir konumda yer alır. Birinci noktayı sosyal harcamaların içerisinde önemli bir noktayı oluşturan sosyal güvenliğe dönük harcamaların kısılması oluşturur. Refah devletinin sermaye birikim sürecine dönük fonksiyonlarından birisi olan sosyal harcamalara dönük bu yaklaşım ortada istikrar programı olsa da olmasa da zaten uygulanması zorunlu ayak olarak görülmektedir. İkinci nokta, sermaye birikim sürecinde katılık olarak bilinen işgücü maliyetlerinin düşürülmesine dönük yaklaşımdan kaynaklanan özel sigortacılığın devreye sokulmasıdır. Üçüncü nokta ise istikrar programındaki uzun vadeli kaynak arayışıdır. Nitekim, yukarıda sözü edilen yasa tasarılarında devlet kontrolünün kendisinde olduğu ve uzun vadeli olarak kullanılabileceği bir kaynak arayışını SSK fonları aracılığıyla gidermeyi amaçlamaktadır. Özelleştirmenin ideolojik olarak kabullenilmesinde de etken olan halka arz yöntemi aracılığıyla, SSK Fonlarını uzun vadeli borç olarak kullanabilme esnekliğine kavuşacaktır. Böylece dış borç sarmalındaki bağımlılık ilişkilerinden kurtulacağı gibi, özelleştirme sürecinde de başarı sağlayacaktır. Çünkü artık alıcı kesindir. Nitekim, burada devreye sokulacak özel sigorta şirketlerine de bu tür uzun vadeli tahvil, bono ve hisse senedi alma zorunluluğu getirilmektedir.

Öte yandan neo-liberal politikaların diğer ayağını oluşturan SSK sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi de birikim süreci ile doğrudan ilişkilidir. Bu birikim sürecinde

sermayeye dönük olarak yeni valorisasyon alanlarının doğması anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle SSK sağlık ve emeklilik sigortacılığı ile uğraşacaktır. Ancak sağlık alanında hastaneler üzerinde kontrolü olmayacaktır. Hastaneler üzerindeki "kamu" kontrolünün ortadan kalkması ve hastanelerin karlılık anlayışıyla çalışmaya başlamaları sağlık hizmetlerinin fiyatlarını artıracaktır. Sağlık alanındaki bu "gizli" özelleştirme sağlık hizmetleri fiyatlarındaki artışa paralel olarak SSK'nu ya daha pahalı ve/veya kapsamı daha dar sağlık sigortası sağlamasına zorlayacaktır. Emeklilik sigortacılığı konusuna gelince emekliliğin imkansızlaşması sonucunda SSK bu hizmetleri sadece kağıt üzerinde sunuyor olacaktır. Konunun deregülatif boyutu bir yana bırakılırsa sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılması sonucunda fiyat değişimlerinin eşitsizliği artırıcı bir etkisi olacağı ve düşük gelirli kesimlerin aleyhine derinleşeceği beklentisini taşımak yanlış olmasa gerek. Özel sektörün kârlı olmayan alanlara yatırım yapması (alım gücü düşük olan ve sosyal güvencesi bulunmayan toplumsal sınıflara, işsizlere, tarımsal ekonomiye yönelik) söz konusu olmadığından, anılan sınıfların hizmete ulaşabilirliği güçleşecektir. Böyle bir durumda en azından parası olana ve parası olmayanlara yönelik olmak üzere iki çeşit sağlık hizmetinin gelişmesini beklemek gerekir. Niteliği daha düşük olan kamu sektörü yoksul kesimlere yönelik sağlık hizmetini (zorunlu olarak) yürütmek durumunda kalacaktır. Bugün Şili gibi ülkelerde olan durum da bunu göstermektedir.

Özetle, istikrarın sağlanabilmesi ve büyümenin sağlanabilmesi ancak, birikim rejiminin dinamiklerinin düzenleme biçimiyle eklemlenmesine bağlıdır. İşte, işgücü piyasasına veya piyasalarına dönük esnekleştirme politikaları ve Fordist Keynesyen Refah Devletinin müdahaleci kurumsal düzenlemeleri, yeni birikim rejimiyle çelişmekte ve sermaye bu tür kurumsal düzenlemeleri birikime dönük olarak yeniden yapılandırmak istemektedir. Buradaki asıl unsur, verimsizlik, mürşiflik olguları yada yaş meselesi değil, bu tür kurumların sermaye birikimiyle olan ilişkisidir. Bu ilişki kendisini en açık şekilde düzenleme biçimlerinde göstermektedir.

Sosyal Güvenlik ve Büyüme İlişkisi

Yukarıda bazı unsurlarını kısaca özetlemeye çalıştığımız bu düzensizleştirme veya yeni düzenlemelerin ortaya çıkışının bütünsel anlamda bir düzenleme biçiminin şekillenmesinde önemli rol oynadığı da görülmektedir. Bununla ilgili örneklerden birisi 1994 sonrası ortaya çıkan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde ele alınan konulardır. Nitekim 7. Beş Yıllık Kalkınma Planına hazırlık çalışmalarında kurumsal düzenlemelere gidilmesi de dile getirilmektedir. Hatta geçiş programının doğrudan bu konuyla ilgili bölümleri vardır. Geçiş Programı'nın "Sosyal Sektörlerle ilgili Tedbirler"i adlı bölümüne bakıldığında, burada işgücü piyasasında esnekliği artırma perspektifi ortaya konmaktadır:

"Çalışma hayatı mevzuatının Avrupa Birliği'ne uyum ve Uluslararası Çalışma Teşkilatı normları doğrultusunda

yenilenmesini sağlayacak, işgücü piyasasında esnekliği artıracak ve yeni çalışma biçimlerini düzenleyecek mevzuat çalışmaları hızlandırılacaktır."

"Part-time ve esnek zamanlı çalışma türlerinin yaygınlaşmasını kolaylaştıracak mevzuat düzenleme hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır."

İşte bu noktada Geçiş Programı'nın Türkiye ekonomisini Dünya ile bütünleştirme sürecinde nasıl bir işgücü piyasasına "geçiş"i planladığı da kendisini gösteriyordu: Yeni işgücü piyasası esnek olacaktı. Bir başka deyişle, yeni birikim rejimine uygun neo-liberal politikaların hayata geçirilmesiyle karşılaşılıyordu (DPT, 1994).

Bu konuda başka bir gelişme'de Devlet Bakanı Aykon Doğan'ın IMF Başkanı Michel Camdessus'a 1995 yılı Şubat ayı içerisinde yolladığı niyet mektubudur. Bu mektup, sosyal güvenlik alanındaki taahhütleri de içeriyordu. Mektupta sosyal güvenlik kurumlarının acil şekilde mali istikrara kavuşturulması gerektiği belirtiliyordu. Mali pozisyonlardaki hızlı bozulmanın ardında ise 1992 yılında emekli olma asgari yaş sınırının kaldırılmasıyla birlikte patlak veren erken emeklilik dalgası olduğu söyleniyordu. Bu nedenle: a) Duruma hemen müdahale edilmesi gerektiği vurgulanıyordu. SSK ile ilgili bir yasa tasarısı hazırlanıyordu ve Mart ayı içerisinde Parlamento'ya sunulacaktı. Yasa tasarısı emekli olma prim yıl sayısını kadında 20 erkekte 25 yıla, asgari yaşı ise kadında 55 erkekte 60'a çekmeyi (veya aynı etkiye sahip alternatif bir düzenlemeyi) esas alıyordu (Harb-İş, 1994).

Aynı sürecin bir parçası olan 5 Nisan Paketi ile Geçiş Programı SSK'nda daha ziyade kısa vadede mali istikrarı sağlama hedefini öne çıkarıyorlardı. Bu bağlamda aktif sigortalılar ile pasif sigortalılar arasındaki bozulmuş olan oranı emekli olma prim gün sayısını artırma ve asgari yaş sınırı getirme yoluyla yükseltmeyi hedefliyorlardı.

Kalkınma Planı ise doğası gereği 1996 ila 2000 yılları arasındaki dönüşümleri öne çıkarıyordu. Bu nedenle Kalkınma Planı Neo-liberal politikaların izdüşümlerini kavrama açısından oldukça önemlidir. Mesela sağlık alanında Kalkınma Planı 5 Nisan Paketi ve Geçiş Programı'nda sözü edilmemiş olan "özelleştirme"yi açığa vuruyordu. Ayrıca sağlık alanının SSK'nın uzmanlık alanı dışında kaldığını ve Kurum'un sağlık hizmeti üretiminde başarı sağlayamadığını belirtiyordu.

1999 yılına gelindiğinde ise, 17 Ağustos'ta meclisten geçen 4447 sayılı Yasa, emeklilik yaşı ve prim ödeme aylık alma sistemlerini kökten değiştirirken, fiili olarak emeklilik sigortası ortadan kaldırılmıştır. Hem de, toplumsal kesimlere rağmen. İşte bu nokta da, Dünya Bankası ve IMF destekli yeniden yapılanma veya yapısal uyum adı altında hayata geçirilen neo-liberal politikalarla karşı karşıya bulunmakta olduğumuzu görüyoruz. Nitekim, Çalışma Bakanı Yaşar Okuyan'ın da ifade ettiği gibi çalışma hayatına yönelik olarak 6'lı bir paket bu noktada devreye

giriyordu. 506 Sayılı yasada yapılan değişiklikler bunun ilk ayağını oluştururken, sırada, yukarıda da belirtilen hastanelerin özelleştirilmesine ve/veya verimlilik esasına göre kar amaçlı çalışan kurumlar haline getirilmesi, özel sigortacılığın sisteme şırınga edilmesi, İş ve işçi Bulma hizmetlerinin piyasa aracılığıyla yerine getirilmesine dair düzenlemeler, Kıdem Tazminatı müessesesi, gibi bir dizi kurumsal değişiklik gündemdedir. Bir anlamda, Fordizmin düzenleme biçimine ait olan bu kurumsal yapılara dönük olarak ya tahrip etme, yok etme, ya da yeniden biçimlendirme politikaları olarak bakılması gereken bu değişiklikler, neo-liberal politikaların hayata geçirilmesidir (Boyer, 1988). Bu konuda diğer bir kanıt'ta Dünya Bankası tarafından 2000 yılının ilk yarısında hazırlanan Türkiye Ülke Ekonomik Memorandumu, Sürdürülebilir Büyüme İçin Yapısal Reformlar raporunda uzun dönemdeki perspektifler bölümünde 2015 yılında son aşama tarif edilmektedir. Burada da emeklilik yaşının 65 çıkması ve yeni sigortalıların bireysel emeklilik programlarına yönlendirilmesi önerilmektedir. Ayrıca mevcut sistemdeki emeklilik yardımlarının kısıtlanmasını da tavsiye etmektedir. Rapor bir anlamda yukarıda özetlediğimiz Şili örneğindeki özelleştirme sürecini tarif etmektedir. Zaten raporun 42. sayfasında yeralan kutuda Şili modeli özetlenmektedir (World Bank, 2001).

Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması ve Piyasa İlişkisi

Yukarıdaki düzenleme girişimlerinde de görüldüğü gibi yeni birikim rejimi için neo-liberal temelde hazırlanan bir düzenleme biçimiyle karşı karşıya bulunmaktayız. Bu yeni politikanın ana noktasını ise esnekleştirme ve buna uygun kurumlar oluşturmaktadır. Dolayısıyla Fordizmin refah devleti artık miyadını doldurmuştur. Yeni bir devlet modeli ve düzenleme biçimi gerekmektedir. Bu ise henüz tam biçimlenmemiştir. Ancak kesin olan refah devletinin kurumlarının ve Fordizmin kurumlarının birer birer gözden düşmesidir (Jessop, 1995).

İkinci aşama olarak kabul edilebilecek olan SSK'nın yeniden yapılanması ve sağlık hizmetlerinin piyasaya devri veya ticarileştirilmesi yukarıda da belirtilen Yasa Tasarısıyla uygulamaya geçirilmek üzeredir. Aynı şekilde üçüncü aşama olan işgücü piyasasının esnekleştirilmesi, bazı katılıkların – Kıdem Tazminatı, sosyal haklar vb. – ortadan kaldırılması ve özel sigortacılığın sisteme entegrasyonu bu politikanın nihai hedefi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu noktada Sosyal Sigortalar Kurumu ve kurumun yapısının yeniden reorganizasyonunu hedefleyen yeni yasa tasarısının bir özeti ve değerlendirilmesi verilmeye çalışılacaktır. 21 Ocak tarihinde 3 büyük İşçi Konfederasyonuna görüş almak için gönderilen "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Kaldırılması ve Bazı Maddeler Eklenmesi, Devlet Memurları Kanunu ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması, sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun ile İlgili Değişiklikler

Hakkında Kanun) Tasarı Taslağını" inceleyecek olursak Yukarıda belirtilen politika demetinin hayata geçirilmesi ile ilgili önemli ipuçları yakalayabiliriz.

Tasarıya bakıldığında tasarının ana amacının Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık ve sigortacılık hizmetlerinin birbirinden ayrılarak sağlık hizmetlerinin hizmet satın alma da dahil olmak üzere işletme mantığı etrafında yeniden yapılandırılmasını sağlamak olduğunu görürüz. Ancak, tasarı daha detaylı ele alınırsa bu üstü kapalı piyasalaştırma, özelleştirme denkleminin yanısıra farklı düzenlemelerde olduğu görülmektedir. Aşağıda sırasıyla bu değişiklikleri tartışmaya çalışacağız.

Yasa Tasarısı Taslağı'nın ilk Maddesi SSK'na dönük saldırının ilk göstergesini oluşturmaktadır. Burada, SSK Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı bir kuruma dönüştürülmektedir. Bütçesi 5,7 Katrilyon (SSK, 1998) gibi önemli bir rakama ulaşan bir kurumda yetki ve sorumluluğun tek elde toplanması Kurumun gelir ve giderlerinin siyasi olarak yönlendirilebilmesine olanak sağlayan bir gelişmedir. Her ne kadar Başkan'ın görevi ile bağdaşmayan uygulamalar veya yolsuzluk yapması halinde görevden alınması ve yargılanması ilerleyen maddelerde içerilmiş olsa dahi, insiyatiflerin politik amaçlarla kullanılması hususunda bir düzenleme yapılamaz. Aynı şekilde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanması da tartışmalıdır. Bugüne değin sosyal güvenlik sisteminin krizine dönük olarak yapılan eleştirilerde kurumlar arası farklılıkların giderilmesi istenmiştir. Burada kastedilen her kurumun kendisine göre normları nedeniyle sigortalıların ve emekliliklerin hak ve yükümlülükleri hususunda farklı durumların ortaya çıkmasıdır. Bunun çözüm yolu bu kurumları bir çatı altında birleştirmek değildir. İngiltere ve Danimarka gibi ülkelerde bu tür düzenlemeler yapılabilir çünkü burada asgari normlar belirlenmiş ve bunun üzerine mesleki farklılaştırmalara gidilmiştir (Guillaume ve diğerleri, 1995). Oysa kıta avrupasında ve Türkiye gibi ülkelerde her kurum kendine özgü dinamikleri farklıdır. Aynı şekilde, bunların tabi oldukları yasalar farklıdır. Yasal mevzuatı yeknesaklaştırmadan bu tür kurumları biraraya getirmek demek Dünya Bankası'nın son raporunda anlam bulmaktadır. Burada belirtildiğine göre bu tarz bir merkezileştirme süreci bireysel emeklilik sistemine geçişte bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece sistemin yeniden yapılandırılması sürecindeki toplumsal muhalefetin etkisi en aza indirilebilecektir.

Yasa Tasarısı Taslağı'nın ikinci ayağı seçimli kurumların yeniden yapılandırılmasıdır. Burada ilk ele alınan SSK Genel Kurulunun yapısı ve işlevleridir. Bu yapı ve işlevlerin kısıtlanması yine yukarıda tanımlanan merkezileştirme sürecinin bir uzantısıdır. Burada, sosyal sigortanın "özünde sosyal" olması ve devlet denetiminde ve gözetiminde olması nedeniyle kısa vadeli, siyasi değişiklikler ya da ekonomik istikrarsızlık ortamında kurumun korumanın devlet tarafından daha verimli şekilde yapılabileceği, bir başka deyişle sosyal devletin işlevi gereği bu tür bir uygulamanın gerekliliğinden söz edilebilir. Ancak, bu tür

bir yaklaşımda devlet sosyal güvenliği sağlarken bu tür Kurumlara doğrudan kaynak aktarma işlevini de aynı zamanda üstlenmektedir. Devletin görevi sadece sigorta faaliyetini merkezi bürokrasinin egemenliği altına almak değil, aynı zamanda sosyal güvenliğin primsiz ayağının etkin işlemlerini sağlamak ve sosyal risklere en açık toplumsal kesimleri korumak üzerinde yoğunlaşmalıdır. Sosyal sigortaların denetlenmesi işlevi tamamıyla devlet vesayeti altına girmesi ve bürokratik bir mekanizmanın ayağı olması anlamına gelmemektedir. Nitekim, bunun bir örneği 5 Nisan istikrar önlemleri sonrasında görülmüştür. SSK, kamu tasarruf genelgesi kapsamında alınarak Kurumun teknik ve altyapısal yenileme yapabilme imkanları kısıtlanmış ve bir anlamda "Kurum izin almaksızın tuvalete dahi gidemez" hale gelmiştir.

Yasa Tasarısı, Yönetim Kurulu'na bazı yeni yetkiler de tanımaktadır. Neo-liberal politikaların bir yansıması olarak ortaya çıkan ve mali şeffaflığı sağlamaya dönük olarak özel bağımsız örgütlerin denetimine açma politikası "managerial technics" yaşama geçirilmek istenmektedir. Aynı şekilde "...Başkanlığa bağlı tüzel kişiliği haiz işletmeler, ortaklık veya şirketler kurmak veya kapatmak...Sermaye Piyasası Kurulunun kuruluşuna izin verdiği ve denetlediği, Menkul Kıymet borsalarında hisse senetleri işlem görmeyen ve Başkanlığa kuruluş amacına uygun alanlarda faaliyet gösteren şirketlerin müesseselerin ortaklıkların hisse senetlerinin alımına ve satımına karar vermek." ibaresiyle kamusal bir örgüt olan SSK'yı bir işletme haline getirme ve kar amacıyla çalışan bir yapının oluşturulması hedeflenmektedir. Bu aynı zamanda birinci bölümde de değinilen kamu açıklarını işçi sınıfının sırtından kapatmak için yapılan bir düzenlemedir. Şöyle ki Kamu açıklarının kapatılması yolu Niyet Mektubunda Özelleştirme gelirlerine bağlanmaktadır. Aynı şekilde özelleştirme de halka arz yöntemi aracılığıyla yapılacaktır. Bu noktada gerek Borsa da işlem görsün ya da görmesin SSK'nın fonları kamuya uzun vadeli kredi olarak bu hisse senetlerinin satın alınması yoluyla istediği kamu açıklarını kapama fırsatı verecektir. Burada fedakarlık yine işçi sınıfının birikimlerinin kullanılması yoluyla sınıfın yaptırılmak istenmektedir.

Bunun diğer bir göstergesi de Yasa Tasarısının 28. maddesinde bulunmaktadır. Buna göre Kurumun gelirlerinin değerlendirilmesi tamamen Merkezi bürokrasinin insiyatifine bırakılmaktadır. Dolayısıyla, İstikrar Paketi, Özelleştirme sürecinde Kurum mali açıdan tamamen bağımlı bir konuma düşmektedir. Bir diğer deyişle Kurum bugüne kadar eleştirilen siyasilerin arpalığı olmaktan kurtarılmalıdır görüşünün aksine bir durum ile karşı karşıya kalmaktadır. Yasa Tasarısının ilgili maddesine bakacak olursak; "Kurumun uyguladığı Kanunlardan elde ettiği her türlü gelirlerin, riskin dağıtılması ilkesi ve iyi niyet kurallarına göre Kurum lehine en yüksek getiriyi sağlayacak şekilde yönetilmesi esastır. Kurum gelirleri ve zorunlu ödemeler için bulundurulması gereken nakit ve benzeri varlıkların değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Kurum, Bakanlık, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, T.C. Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası

Kurulu Başkanlığı'nın müştereken hazırlayacakları ve Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir" şeklindedir.

Yönetim Kurulu'nun yetkilerini belirten Maddenin z fıkrasında da özelleştirme deregülasyon politikalarının bir uzantısı olarak kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ve taşeronlaşma sürecinin yeraldığı görülmektedir. Bir başka deyişle sağlık hizmetlerinde taşeronlaştırma ve/veya işlerin piyasaya devri söz konusu edilmektedir. "Sigortalılar, gelir ve aylık almakta olanlar, hak sahipleri geçindirmekle yükümlü oldukları kişiler ve Kurum personeli ile bakmakla yükümlü olduğu kişilerin faydalanacakları sağlık yardımlarının Kurum sağlık tesisleri ile bunların dışındaki sağlık tesislerinden hizmet satın almak suretiyle karşılanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek."

SSK'nın bir KİT olarak değerlendirilmesi görüşünün bir yansıması da Yönetim Kurulu'nun ücretlerinin ve yolluklarının belirlenmesinde görülmektedir. Burada yöneticileri 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yönetim Kurulu Üyelerine tanınan mali haklardan yararlandırılmışlardır.

Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılanması ve Sağlık Hizmetleri

Sosyal Sigortalar Kurumu Yasa tasarısında önemli bir değişiklik SSK sağlık hizmetlerini yerine getiren hastanelerin birer işletme haline getirilmesine ilişkin düzenlemedir. Bakan Yaşar Okuyan'ın kamuoyuna "artık kuyruk çilesi bitiyor" şeklinde sunduğu bu yeni uygulama bir çok açıdan karşı çıkılması gereken bir değişikliktir. Bu bir anlamda sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi uygulamasının başlangıcını oluşturmaktadır. Sağlık hizmetlerini sunan hastaneler kar amacı güden kuruluşlara dönüştürülmektedir. Nitekim, Yasa Tasarısının ilgili 22. maddesine göre "Kurum, Yönetim Kurulunun teklifi, Bakanlığın onayı ve Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Kurumun sağlık hizmeti vermekle yükümlü olduğu kişilere ilgili mevzuat hükümlerine göre kapsamı belirlenen sağlık hizmetlerini sunmak üzere Başkanlığa bağlı sağlık işletmeleri kurabilir, mevcut sağlık tesislerini sağlık işletmesine dönüştürebilir. Bu işletmeler hizmet kapasitelerinin uygun olması halinde işletmenin Yönetim Kurulunun teklifi Başkanlık Yönetim Kurulunun onayı ile diğer gerçek ve tüzel kişilere de her türlü sağlık ve diğer hizmetleri verebilir." Bir anlamda sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesini savunan neo-liberal görüşün bir yansımasıyla karşı karşıya bulunmaktayız.

Aynı şekilde, Yasa Tasarısı Kurum çalışanlarının özlük haklarını değiştirmekte ve 657 kapsamında bulunan personel kadrolarının 1475 sayılı İş Kanununa tabi çalışanlar haline getirmektedir. Bu konuda iki açıdan ele alınabilir. Kurumun özerkliği açısından tartışmalı olan kurum çalışanlarının devlet adına çalışmamalarına rağmen devlet memuru olarak değerlendirilmekte ve 657 sayılı Yasa'ya göre özlük işlemleri yürütülmektedir. Bu durumda Çalışanlar, belirli anlamda iş güvencesi

kapsamında bulunmaktadır ve siyasi iktidar değişikliklerinden çok fazla etkilenmemektedirler. Eğer, çalışanlar işçi statüsü içerisinde ele alınırsa bu durumda bu iş güvencesi şemsiyesi ortadan kalkacaktır. İşçi mobilizasyonunun yükselmesi sonuçta reel ücretlerin düşmesi sonucunu doğuracaktır. Bu bir anlamda yukarıdaki değişikliklerle birlikte ele alınırsa, özel sektör mantığına göre çalışacak bir çalışan kitlesinin yaratılması anlamına gelecektir. Bir anlamda çalışanları bir ölçüde koruyan zırh parçalanarak çalışanlar pazarın vahşi doğasının ellerine bırakılmaktadır. Bu süreç İngiltere'de Thatcher döneminde yaşanan sağlık sektöründeki özelleştirme sürecine benzemektedir.

Bu konudaki diğer bir önemli yasa tasarısı ise Bireysel Emeklilik Sigortaları Yasa Tasarısıdır. Bu yasa tasarısında ise 20 trilyon özsermayeye sahip gerçek ve tüzel kişilerin BES kurabilecekleri belirtilirken işçilerin katkı oranlarının ücretlerinin yüzde 10'u olacağı belirtilmektedir. Kurumların denetleneceği ve kurum açma iznini verecek bir mekanizmanın da devreye sokulduğu görülmektedir. Bu firmaların tasarrufları nasıl değerlendireceği ve sektörün sermaye piyasalarıyla olan ilişkilerindeki kıstaslar daha sonra çıkarılacak yönetmeliklere bırakılmıştır. Kısacası bu konuda net bir açıklama bulunmamaktadır. Kanımızca, bu konuya ilişkin süreç daha sonra daha da detaylandırılarak ele alınacaktır ki, Dünya Bankası bu süreci 2015 olarak belirtmektedir.

Aynı şekilde, Yasa Tasarısı Kurum çalışanlarının özlük haklarını değiştirmekte ve 657 kapsamında bulunan personel kadrolarının 1475 sayılı İş Kanunu'na tabi çalışanlar haline getirmektedir. Bu konuda iki açıdan ele alınabilir. Kurumun özerkliği açısından tartışmalı olan kurum çalışanlarının devlet adına çalışmamalarına rağmen devlet memuru olarak değerlendirilmekte ve 657 Sayılı Yasaya göre özlük işlemleri yürütülmektedir. Bu durumda Çalışanlar, belirli anlamda iş güvencesi kapsamında bulunmaktadırlar ve siyasi iktidar değişikliklerinden çok fazla etkilenmemektedirler. Eğer, çalışanlar işçi statüsü içerisinde ele alınırsa bu durumda bu iş güvencesi şemsiyesi ortadan kalkacaktır. İşçi mobilizasyonunun yükselmesi sonuçta reel ücretlerin düşmesi sonucunu doğuracaktır. Bu bir anlamda yukarıdaki değişikliklerle birlikte ele alınırsa, özel sektör mantığına göre çalışacak bir çalışan kitlesinin yaratılması anlamına gelecektir. Bir anlamda çalışanları bir ölçüde koruyan zırh parçalanarak çalışanlar pazarın vahşi doğasının ellerine bırakılmaktadır. Bu süreç İngiltere'de Thatcher döneminde yaşanan sağlık sektöründeki özelleştirme sürecine benzemektedir. yeni liberal politikaları en fazla savunan ve uygulayan liderlerden birisi, nam-ı diğer İngiltere'nin "demir leydi"si Margaret Thatcher, 1992 yılına geldiğinde ciddi bir yoksullaşma ile karşı karşıya kaldı. Çalışabilir nüfusun yüzde 9'u (yaklaşık 2,5 milyon kişi) resmi olarak işsizdi. Yaklaşık 10 milyon kişi yoksulluk sınırının altında yaşıyordu (Ploug ve Kwist, 1996). Bunun nedeni İngiltere'de uyguladığı yeni -liberal politikalar sonucunda bölüşüm ilişkilerinde ortaya çıkan köklü bozulmada yatıyordu: İngiliz işçilerinin yüzde 46'sı

düşük ücretliydi. Bu oran mavi yakalı kadın işçilerde yüzde 75'i buluyordu. Emekli aylıkları, sosyal ödenekler ve çocuk tazminatları düşürülmüştü. 168,000 kişi evsizdi ve sokaklarda yaşıyordu (Oysa öte yandan 700,00 civarında özel evde boştu ve bunların evsizlere dağıtılması konusunda herhangi bir politikaları yoktu.).

Yeni liberal politikaların 1980'lerde uygulamaya konulduğu, İngiltere'de sağlık alanında neler olduğuna bakarsak çok çarpıcı sonuçlarla karşılaşırız. Milli Sağlık Hizmeti (National Health Service - NHS) 1948'de hastane sistemin kamulaştırılması yoluyla kuruldu. Milli Sağlık Hizmeti'nin kuruluşu emeğin sağlık harcamalarını ucuza karşılanmasını ve sermaye açısından işgücü maliyetlerinin kontrol altında tutulabilmesini sağladı.

Ekonomik krizin 1970'lerin ortasında patlak vermesiyle birlikte sağlık hizmetlerinde kısıntılara gidildi. Sonraki yıllarda, 1982 yılında hemşire ücretlerinin azaltılması girişimi sırasında olduğu gibi, sağlık hizmetlerini kısma çabası işçi sınıfının tepkisiyle karşılaştı. Ancak 1989 ve 90 yıllarında Muhafazakar Parti hastanelerin hizmet satan konumuna getirildiği ve şirketleştirildiği bir sistem aracılığıyla özelleştirme yönünde ciddi bir adım attı. İngiltere sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi yönünde attığı adımlardan birisi de bu sektördeki işgücü piyasasının parçalanmasına dönük olarak ücret farklılaştırmalarına gidildi. Bu sistem içerisinde ayrıcalıklı pozisyonlara yükselen imtiyazlı bir çalışan grubun ücretleri 5 yılda yüzde 200 oranında arttırırken öte yandan aynı yıllar içinde 8500 hemşire ve 5000 sağlık işçisi işinden atıldı (EspingAndersen, 1996).

Yeni sağın taktiği başarı sağladı ve işçi sendikaları direnmeden başta Londra olmak üzere pek çok şehirde, Liverpool'da Manchester'da ve Glasgow'da hastaneler kapatıldı. İşçi emeklileri kaderlerine terkediliyorlar. İngiltere'de sağlık sorunları daha yoğun olan yaşlılara yapılan kişi başına sağlık harcaması çalışan bir insana yapılan 7-11 katını buluyor. Aynı şekilde 65 yaşının üzerindeki insanlar nüfusun yüzde 15'ini oluşturuyorken 1993/94 döneminde hastane yataklarının yüzde 47'sini işgal ettiler, 75 yaşının üzerindeki insanlar ise nüfusun yüzde 7'sini oluşturuyorken sağlık harcamalarının yüzde 25'ini tükettiler (OECD, 1998). Bu nedenle sağlık reformu artık işe de yaramayan emekli işçilerden kurtulma yoluyla sağlık harcamalarını düşürmeyi amaçlıyor. İngiltere'de devamlı bakıma muhtaç hastaların işgal ettikleri yatak sayısı 1988'de bugüne yüzde 40 oranında düşmüş bulunuyor. Muhtaç hastalar ya huzurevlerine yollanıyorlar ya da kendi evlerine çekiliyor ve paralı bakıma başvuruyorlar. Başka bazı gelişmeler ise özetle şöyle: İlaç katkıları artırılıyor. Hastalar 1979 yılında tüm reçetelerin yüzde 36'sını ödüyorlardı. 1995 yılı itibarıyla bu oranın yüzde 51'e kadar çıkması planlanıyordu. Aynı dönem içerisinde reçete başına düşen ortalama ilaç sayısının 5,2 kaleminden 2,2'ye düştüğü belirtiliyor. Kalan hastaneler üzerindeki yük ise her gün artıyor. Kapasite fazlasına sahip olmakla tanınan Tomlinson Hastanesi (Londra) yatak sıkıntısı gerekçesiyle başvuruları geri çeviriyor. Hastanelerin

acil servis hizmetlerine son veriliyor: 1991/92 döneminde 238 hastanede acil servis bulunuyorken bu sayı iki sonra 218'e düştü. Bir başka kısıntıya ise özellikle pediatri ve nöroşirürji yoğun bakımlarında gidiliyor. Bugün İngiltere sağlık hizmetlerinde kişi başına 808 sterlinlik sağlık harcaması ile 1,229 sterlinlik OECD ortalamasının altında bulunuyor. İngiltere'nin sağlık harcamaları GSMH içerisinde yüzde 6,7'lik bir pay oluşturuyor ve bu da 10,4'lük OECD ortalamasının altında kalıyor (OECD, 1997).

Sosyal Güvenlik ve İstihdam İlişkisi

Yukarıda tanımlanmaya çalıştığımız tablo'nun bir diğer unsurunu da Türkiye İş Kurumu Yasası olarak tanımlanan İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeniden yapılandırılması oluşturmaktadır. Bu da, yeni ortaya çıkan mekanizmanın işsizlik-istihdam-sosyal güvenlik ilişkisinin kurulduğu önemli bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, İngiltere gibi ülkelere bakıldığında aslında bu tür yapıların ne tür işlev göreceği de tahmin edilebilmektedir.

ABD, Kanada ve İngiltere gibi gelişmiş ekonomilerde eğitim ve refah politikaları tek tip haline gelme tehlikesiyle karşı karşıyadır. Artık sorun bir yandan küresel rekabetle uyumlu bir refah reformu ve işgücü piyasalarının katılıklarının ortadan kaldırılması ve örgütlü emeğin gücünün kırılması (Nelson, 1994; s. 364-66) diğer yandan da yapısal uyum sürecinde bütçe içerisinde eğitime ayrılan payın giderek azaltılmasının yanısıra yapısal uyumun yol açacağı toplumsal eşitsizliklerin (World Bank, 2001) süreci etkilememesi ve işgücü piyasalarının ihtiyacını karşılamak için işsizlerin eğitiminin sağlanmasına ve yapısal uyum politikaları bir sonucu olarak artan yoksulluğun ve artan gelir eşitsizliklerin sürdürülebilir hale getirilmesine dönük projelerin hayata geçirilmesidir. Dünyanın hemen her yerinde sermaye, refah devletine çeşitli açılardan saldırırken asıl hedef olarak emek görülmektedir. Süreç, Fordist birikimin temelinde yatan efektif talebi yaratabilecek bir gelir düzeyinin ve ücretlilik ilişkisinin kesişme parametrelerinden birisi olan refah politikalarını uygulayan keynesyen refah devleti döneminin krizi ve örgütlü emeğin gerek işgücü piyasaları kurumları, gerekse refah kurumları aracılığıyla oluşturdukları "katılıklar ve inelastikiyet", sermayenin krizden çıkışı ve yeni bir birikim rejimi için refah devletinin kurumlarını ortadan kaldırmak yada etkinlik alanlarını daraltmaya dönük olarak neo-liberal devlet modelini ve aygıtlarını devreye sokmak için çaba göstermesine ve bir anlamda krizden çıkış koşulu olarak devletin yeniden yapılanmasını bir koşul olarak öne sürmesine sahne olmuştur. Özellikle sermayenin müdahaleleri sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim politikalarının özelleştirilmesi ile refah politikalarının piyasalaştırılmasının kesişmesinde gözlemlenmektedir. Aslında bu tür mekanizmalar aracılığıyla Fordizmin Refah Devleti içerisinde önemli bir kurumsal payandası olan sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim için rekabet ve pazar fenomenleri sermaye tarafından devreye sokulmaktadır görüşü (Coates, 2000) bu açıdan dikkate alınmalıdır. Yeniden yapılanma süreci yaşanırken yeni bir olgu, Çalışma-refah Rejimi (King, 1995), ortaya çıkmaktadır. Bu yolla

refah devleti ve onun altında yatan ilkeler yeniden tanımlanmaktadır. Refah devletine dönük saldırılara yönelen siyasal güçlerin dayandığı ana tartışmalardan birisini bu Çalışma-refah Devleti oluşturmaktadır. Bu yapı içerisinde önceden refah yardımları alanların aldıkları yardımların eğer uygun istihdam olanaklarını değerlendirmez ise veya eğitim programlarına katılmaz ise kesilmesini hedefleyen bir anlayış vardır. Nimet Külfet programlarının uygulamaya koyduğu eğitim programları arasında niteliksel ve niceliksel farklılıklar da bulunmaktadır. Bir tür baskıya dayanan bu sistemde kişiler bir anlamda zorunlu olarak eğitim programlarına ya da o an kendisine sunulan işe ücreti ne olursa olsun katılmak zorunda kalmaktadır. Bir anlamda pazarın egemenliğinin sağlamaya dönük bir politikayla ücret ve işgücü arzına müdahale edilmektedir.

Özellikle bireyleri eğitim programlarına katılmamaları halinde veya istihdama uygun nitelik kazanmamaları durumunda refah kazanımlarından dışlamaya dönük reformlar bazı yazarlar tarafından piyasanın seçiciliğinin ön planda olduğu ve işgücü piyasasının yeniden düzenlenmesine (re-regulation) dönük dönüşümlerle tanımlanabilecek Workfare politikaları olarak değerlendirilmektedir (King, 1995). Refah politikalarıyla ilgili bu gelişmelerin diğer alanlarla etkileşimleri ve konunun kamu politikalarının dönüşümünü de içermesi, konuyu farklı bir düzlemde tekrar gündeme getirmiş ve özellikle devlet analizlerinde de tartışılmaya başlanmıştır. Nitekim, Workfare (Çalışma) Devleti tartışmalarıyla gündeme gelen yeni devlet modelinde ulusal düzeyde tam istihdam hedefiyle hareket eden Keynesyen Refah Devleti politikaları, uluslararası rekabetin karşısında ikinci plana indirgenirken yeniden bölüşümü sağlayan refah hakları ve sosyal politika, pazarın ihtiyaçları doğrultusunda üretken olarak yeniden düzenlenmektedir (Jessop, 1994, s. 263; Kaus, 1986, s.27). Gerçek hayatta çalışma-refah pratiklerini saf halde görmek çok mümkün olmasa da, Çalışma-Refah eğiliminin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Refah ve işgücü piyasası programlarına girişte artan bir pazar seçiciliği
- Refah desteğinin miktarında ve uygunluk kriterleri alanında kesintiler,
- Eğitime ve öğretime, el işlerine veya düşük ücretli istihdama katılımda değişik baskı biçimlerinin uygulanması
- Sosyal yardım politikalarına hak kazanmanın zorlaştırılması ve yardımlardan yararlananların daha fazla denetlenmesi
- Giderek artan işyeri gereksinimleri doğrultusunda istihdam tercihinin kısıtlanması
- Mesleki eğitimin özelleştirilmesi ve deregülasyonu

Buraya kadar özetlemeye çalıştığımız Çalışma-Refah konusunu kısaca şöyle tanımlayabiliriz: Çalışma-Refah (Workfare), refah yardımı alanların işgücüne dahil olmasını sağlamaya dönük olarak ahlaki, siyasi ve ekonomik yönlendirmelerle yaratılan arzu aracılığıyla ve uzlaşma

desteğiyle yönlendirmeye dönük politika demetidir. Bir başka ifadeyle kamusal refah programlarının ve yardımlarının piyasalaştırılmasıdır. Bu noktada aşağıda incelemeye çalışacağımız örneklerde de görüleceği üzere bu tür politikalar sermayenin Fordizmin krizi ve sonrasında yeniden yapılanma için bir önceki birikim rejiminin kurumsal yapısına dönük saldırılarından sonra ortaya koymaya çalıştığı deneyimleridir. Ancak belirtmek gerekir ki bu tür politikaların pratiği de krizi aşmada çok başarılı olamamıştır. Bu programlar ve politikalar, yeni sağın politika uygulayıcısı uluslararası kurumlar aracılığıyla dünya genelinde arz yönlü iktisat politikalarına dönüşümün temel unsuru olan yapısal uyum programlarının önemli bir ayağını oluşturmakta ya da Türkiye gibi borç krizi içerisinde yeniden yapılanma sürecinde tam bağımlı halde bulunan ülkelere dayatılmaktadır (Coates, 2000). Nitekim, aktif işgücü programı adı altında hayata geçirilmeye çalışılan Dünya Bankası modeli yukarıda kısaca özetlemeye çalışılan modelin bir anlamda somutlaştırılmış ve projelendirilerek hayata geçirilmiş hali olarak karşımıza çıkmaktadır (World Bank, 2001).

PICs ve TECs mikro ölçekteki kurumsal dönüşümlere örnek olabilecek kapasitelere sahip olmaları nedeniyle dikkate alınmalıdır, çünkü bu kurumların çıkış noktası işgücü piyasalarının yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesinde Fordizmin sermaye birikim süreciyle olan bazı merkezi çelişkilerini gidermektir. Bu çelişkileri gidermek için ihtiyaç duyulan bu kurumların faaliyet alanları sırayla şöyle özetlenebilir: pazarın ihtiyacı olan kalifikasyon sorunu; emek gücünün çeşitlendirilmesi ihtiyacı; yapısal uyumun yönetimidir. Nitekim, her ikisi kurum da neo-liberal emek düzenlemesinin Anglo-Amerikan biçiminin merkezinde bulunmaktadır. Her iki kurumda İngiliz ve Amerikan sistemlerinin 1980'lerden buyana benzer kurumsal dönüşümlerdir. King (1995) Thatcher'in Amerika'yı ziyaretinden sonra Reagan döneminde oradaki kurumsal programlarından ve PICs sisteminden oldukça etkilenecek uzun dönem işsizlik sorununu çözümlmek ve refah yardımlarını düzenlemeye dönük olarak İngiltere'deki TECs'leri kurarak çalışma-refah programlarını gerçekleştirmeye dönük çalışmalar başlattığını belirtmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi bu tür mekanizmalar aslında neo-liberal yönelimli kurumların deney aşamalarını da göstermektedir. Refah devletinin yeniden yapılandırılması sürecinde neo-liberal politikalarca devreye sokulurken, konumları gereği bir önceki dönemin siyasal ve sosyal aktörlerine karşı da bir tepkiyi dile getirmektedir. Nitekim, diğer alanlarda da olduğu gibi Fordizm'de güçlü olan emeğin konumuna dönük bir saldırı olarak nitelendirilebilecek olan bu yeniden yapılanma süreci sermayenin kriz koşullarında işsizlik gibi efektif talebi kısıtlayıcı bir etkeni kontrol altına almayı ve yönetmeye imkan verecek şekilde dönüşmüştür. Diğer yandan, emeğin temsil biçimleri kısıtlanırken bir anlamda Jessop'un ifadesiyle iki-ulus hegemonik projesinin stratejileri hayata geçirilmeye çalışılmıştır. İngiltere'deki

örnek bize başka bir şeyi de göstermektedir. Bu da, işsizliğin yönetimin yerel düzeyde sermaye yönlü, bir diğer deyişle arz yönlü, bir yeniden yapılanma süreci ile sağlanmaya çalışılması durumunda toplumsal bütünleşmenin ortadan kalkması, parçalanma ve marjinalleşme süreçlerinin artmasının kaçınılmaz olarak ortaya çıkmasıdır. Nitekim, İngiltere'deki alt-sınıflarda yaşananlar bunu göstermektedir.

Türkiye sorununa gelince mevcut refah sistemi İngiltere'den farklılaşmaktadır. Öncelikle, aile, öğrenciler ve işsizlere dönük yardım programları yoktur. Türkiye'deki sistemde varolan yardım ve hizmet programları ise toplumda alt-sınıf unsuru olarak tanımlanabilecek geniş kitlenin çok düşük bir bölümü olan yüzde 5'e (SSK, 1998) ulaşabilmektedir. Sistem ağırlıklı olarak sigorta sistemi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Öte yandan, refah-Pazar ilişkisi ise ağırlıklı olarak üç kurum üzerinden yerine getirilmektedir. Bunlardan ilki İş ve İşçi Bulma Kurumu'dur. İkincisi, Çıraklık ve Meslek Eğitim Kurumlarıdır. Üçüncü ve son kurum ise Milli Prodüktivite Merkezidir. Türkiye özellikle bu alanda 90'lı yılların başından bu yana yeni bir yapılanma süreci yaşamaktadır. Konunun bir boyutunu da oluşturan sosyal güvenlik olarak nitelendirilen ve kanımızca refah harcamaları olarak nitelendirilebilecek yaşlı nüfusa dönük yardım miktarları ve hak ediş sürelerinde kısıntıya gidilmiştir. Özellikle, 1992 ve 1999 yıllarında SSK yasasında yapılan değişikliklerle emekli nüfusun aylık bağlama oranları ve aylığı hakediş süresi, bir diğer deyişle prim ödeme süresi artırılmıştır. Öte yandan, işsizlik yardımlarının yerine yine sigorta yaklaşımıyla işsizlik sigortası devreye sokulmuştur (4447 sayılı SSK Yasası). Bu yeni kurumsal yapı sadece sigortalı olan dar bir kesimi kapsama alırken aktif işgücü içerisinde oranı yüzde 12 gibi yüksek bir düzeye erişen işsiz nüfusa dönük bir yardım programı yoktur. Konumuz açısından bu sürecin düzenlenmesinin özelliğini, bu beşli paket içerisinde Türkiye İş Kurumu Yasası'nın da bulunmasıdır.

Bu Yasa aslında refah-pazar ilişkisinin ilk ayağını oluştururken diğer yandan Özel İstihdam Bürolarının kuruluşunu da düzenlemesi de kanımızca ikinci bir ayak olarak nitelendirilmektedir. Yasa Tasarısı'nda vurgulandığı gibi Kurumun asıl işlevi il düzeyinde kurulmaktadır. Yasa Tasarısının 4. maddesinde yer alan İl İstihdam Kurumları'nın işlevlerine bakılınca bu yapının illerde işveren çevreleriyle o ilin ihtiyaçları doğrultusunda mesleki eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin sunumu ve o illerdeki özel istihdam bürolarıyla koordinasyonun sağlanması olduğu görülür (Madde 10). Aynı şekilde işsizlik sigortasının yürütümü de bu kuruma devredilmiştir. Yasa Tasarısı'nın gerekçesine bakıldığında aşağıdaki ifade bu yeniden yapılanmanın gerekçesi belirtmektedir:

"...Diğer taraftan, ekonominin esas nüvesini teşkil eden sermaye ve işletmeler hızla gelişerek çağın gereklerine uygun hale gelmişler ve bunları düzenleyen kuruluşlar da sürekli büyümüşlerdir. Sermaye ile işletmeleri bu denli değişiklik göstermesine ve bunları organize eden borsalar ve bankalar gibi müesseselerin de hızla gelişmesine karşın,

ekonominin diğer önemli faktörlerinden biri olan işgücü piyasası, Kurumun yapısının ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmasının olumsuz etkileriyle de bu hızlı değişime ayak uyduramamıştır...”

Yukarıdaki alıntı da aslında bize yeniden yapılanma sürecinin gerekçesini açıklamada anlamlı veriler sunmaktadır. Nitekim, özel istihdam bürolarının faaliyetleriyle ilgili düzenlemenin Yasa Tasarısı'nın 14. maddesinde belirtilmesi de refah ve Pazar ilişkisinin kurulmasını göstermesi açısından da önemli bir yer tutmaktadır. Dahası, yukarıda da belirtildiği üzere Türkiye İş Kurumunun asıl işlevi de eğitim verme olarak tanımlanmaktadır. Kurumun görevleri arasında özürülere, eski mahkumlara, terör mağdurlarına ve korunmaya muhtaç olanlara mesleki rehabilitasyon ve mesleki eğitim verilmesi, aktif işgücüne niteliksizleşme durumunda mesleğe hazırlık, meslek edindirme, meslek değiştirme ve meslek geliştirme eğitimi vermek verdirme, kendi işini kuracak işsizlere yönelik mesleki bilgi ve beceri kazandırma kursları düzenlemek, girişimcilik eğitimi ve iş kurma danışmanlık hizmetleri gibi eğitim programları sunmaktadır. Bir yandan niteliksizleşmeye karşı bu tür bir eğitim devreye sokulurken pazarın ihtiyacı olan nitelikli personel istihdamı da sağlamaya yönelmektedir. Pazarın esnek ve kısa vadeli taleplerinin karşılanması açısından önemli bir rol üstlenmektedir. Bu rolün diğer bir ayağını da özel istihdam büroları oluşturmaktadır. Kurumun taşra teşkilatıyla yakından ilgilendirilen özel istihdam büroları da doğrudan ya da dolaylı olarak kurumun eğitim faaliyetlerinin bir uzantısı haline getirilirken İl İstihdam Kurullarında da yer almaktadır.

Bu tasarının bir diğer özelliği de diğer kurumlar aracılığıyla yerine getirilen mesleki eğitim ve kursları çatısı altında toplamasıdır. Bu da Çıraklık ve MPM bünyesinde kalan meslek eğitimi ve pazar ilişkisinin kesilmesidir. Bir diğer deyişle kamu kesiminin pazar-ışsız arasındaki düzenleyici rolü artık yeniden tanımlanmaktadır.

Olaya bu açıdan yaklaşıldığında sermayenin bu konudaki yaklaşımlarına da değinmekte fayda vardır. 2000 tarihli TİSK'in "İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları" adlı raporu bu konuda gerek TÜSİAD, gerekse TİSK gibi sermayenin önemli bir kesimini içinde barındıran kurumlarca yıllardır söylemsel düzeyde vurgulanan bir çok noktayı bir bütün olarak sunmaktadır.

Özetle yeniden yapılanma gereksimi dile getirilerek politika önerileri sunulmaktadır. Bu politika önerileri kısaca özetlenecek olursa:

- i. Yeni istihdam yaratan işletmelerin, vergi ve sigorta primi ödemelerinde indirim yapılması, ücret sübvansiyonu sağlanması gibi yollarla devlet tarafından teşvik edilmesi;
- ii. Mesleki eğitim, yeniden eğitim, yaşam boyu eğitim sağlanması gibi yollarla devlet tarafından teşvik edilmesi;
- iii. Mesleki eğitim, yeniden eğitim, yaşam boyu eğitim yoluyla bireylerin eğitim düzeyinin yükseltilmesi ve işgücü piyasası ile eğitim arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi;

iv. İstihdam sağlayan kamu kuruluşlarının daha iyi ve hızlı hizmet sağlayabilmeleri için adem-i merkezîyetçi bir yapı kazandırılması;

v. İşsizliklere yönelik rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin etkinleştirilmesi ve bu tür hizmetlerle işverenler arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi;

vi. Özel istihdam bürolarının yaygınlaştırılması;

vii. Ücret artışlarının verimlilik artışlarının altında tutulmasına özen gösterilmesi ve fiyat artışlarına endekslenmesi;

viii. Sektörel düzeyde toplu pazarlıklar yerine "çerçeve anlaşmalar" yapılması ve toplu iş sözleşmelerinin, düşük talep, durgunluk ve kriz durumunda işletmelerin ekonomik şartlara uyumunu kolaylaştıracak dolayısıyla verimlilik ve istihdam kayıplarını önleyecek ya da yüksek konjonktürde daha başarılı performans ortaya koymasını sağlayacak esnek hükümler içermesi; özellikle ücret ve çalışma süreci konularında işyerine özgü ihtiyaçlara göre düzenlemeler yapmaya elverişli esnek hükümlere yer verilmesi;

ix. Ücret dışı işgücü maliyetlerinin (vergi, sosyal güvenlik primi, kıdem ve ihbar tazminatları, üretimle bağlantılı olmayan sosyal yardımlar) azaltılması;

x. Uzun süredir işsiz olanların istihdam edilmeleri halinde düşük bir işe giriş ücreti ödenmesi veya yasal asgari ücret uygulamasının dışında tutulmaları ya da bu işletmelerle geri ödemesi olmayan parasal yardım yapılması;

xi. Özellikle gençlerin ve nitelik düzeyi düşük bireylerin istihdamını kolaylaştırmak ve yatırım artışına imkan tanımak bakımından kanuni asgari ücretlerin çok yüksek düzeyde belirlenmesi; yaşa ve bölgelere göre farklılaşması;

xii. Standart dışı istihdam türlerinin (part-time çalışma, belirli süreli sözleşmelerle çalışma, geçici süreli çalışma vb.) geliştirilmesi ve bu tür çalışmalara ilişkin mevcut sınırlamaların gevşetilmesi;

xiii. İşten çıkarmalara ilişkin aşırı koruyucu tedbirlerin yumuşatılması, işe alma koşullarının kolaylaştırılması ve işten çıkarmaya ilişkin tazminatların azaltılmasıdır (TİSK, 2000; s.70-72).

Görüldüğü gibi, yukarıda sermaye kapsamlı bir esnek piyasanın ortaya çıkış koşullarını özetlemektedir. İşgücü piyasasının esnekleştirilmesinin bir ayağını emek rejimine ilişkin esneklik talepleri oluştururken bir ayağını da istihdama ilişkin talepler altında yedek sanayi ordusuyla ve istihdam arasındaki ilişki oluşturmaktadır. Burada refah-Pazar ilişkisi kurulurken hem kamunun bu alandaki etkinliğinin daraltılması isteği hem de kaynak transferi talepleri göze çarpmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında Türkiye İş Kurumu özelinde ve gerçekleştirilmeye çalışılan işgücü piyasasına ilişkin diğer yasa tasarılarıyla (Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Grev Lokavt Yasası, İş Yasası, İş Güvencesi Yasası) bu sürecin bir bölümüne ilişkin bazı küçük adımların atıldığı görülmektedir. Ancak, asıl hedef olan esnek bir işgücü

piyasasına ilişkin taleplerin aslında halihazırda geçerli olduğunu da belirtmek gerekir. Şöyle ki, Türkiye’de enformel sektör büyüklüğü formel sektör düzeyine yakındır. Yasal kısıtların büyük bir çoğunluğunun uygulanmadığı bu alandaki işçi sayısının yaklaşık 5 Milyon olduğu tahmin edilmektedir (Köse ve Yeldan, 1998). Emek piyasalarına ilişkin bu esneklik ve düzensizleştirme süreci birikim rejiminin önemli bir ayağını oluştururken öte yandan bu düzensizleştirme veya yeni düzenlemelerin ortaya çıkışının bütünsel anlamda bir düzenleme biçiminin şekillenmesinde önemli rol oynadığı da görülmektedir.

5. SONUÇ

Yazımızın ilk bölümünde ele alınan Avrupa örneğinde de görüldüğü gibi konu ülkeden ülkeye farklılaşmalar gösterirken ana yönelim neo-liberal bir yapılanmaya yönelmiştir. Nitekim, 1995 sonrası gerek AB düzeyinde gerekse ülkelerin herbirinde ayrı ayrı bu yöne doğru kaymaktadır. Aynı şekilde gerek geçiş sonrası ülkeler için gerekse gelişmekte olan ülkeler ve az gelişmiş ülkeler için uygulanan ana model ile benzerlikler göstermektedir. Nitekim, Dünya Bankası Modeli olarak bilinen bu yaklaşımın ana eksenini Pazar ile refah ilişkisinin kurulması oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Fordizmin krizi sonrasında yeni bir birikim rejiminin oluşması sürecindeki gelişmeleri görmek mümkündür. Ancak bu demek değildir ki, bu süreç kaçınılmazdır. Nitekim, sınıf mücadelelerinin yoğunluğu ve düzeyi bu gelişmeleri yönlendirecektir ve yeni bir birikim rejiminin dayandığı düzenleme biçimi ortaya çıkacaktır. Ama henüz ortada bütünlüklü bir düzenleme biçimi henüz yoktur. Sadece düzenleme girişimleri gözlenmektedir.

Yukarıdaki düzenleme girişimlerinde de görüldüğü gibi yeni birikim rejimi için neo-liberal temelde hazırlanan bir düzenleme biçimiyle karşı karşıya bulunmaktayız. Bu yeni politikanın ana noktasını ise esnekleştirme ve buna uygun kurulumlar oluşturmaktadır. Dolayısıyla Fordizmin refah devleti artık miyadını doldurmuştur. Yeni bir devlet modeli ve düzenleme biçimi gerekmektedir. Bu ise henüz tam biçimlenmemiştir. Ancak kesin olan refah devletinin kurumlarının ve Fordizmin kurumlarının birer birer gözden düşmesidir (Jessop, 1995). Yeni birikim rejiminin temel noktasını oluşturan esnek firma modeli giderek yaygınlaşmaktadır. Ancak Türkiye’de görülen gelişme kapitalizmin altın kuralının işlevini yerine getirdiğini göstermektedir. Yani rekabet aynı zamanda bir savaştır. Bu savaş sonrasında galipler ve mağluplar vardır ve yenilenler yok olmak zorundadır. İşte bu rekabet ortamında esnek firma modelini çok iyi bir şekilde hayata geçirebilen enformel sektör, Giderek Fordizmin büyük sermayesinin faaliyet alanını tehdit eder duruma gelmiştir (Köse, Yeldan, 1998). Yalın üretim metodlarının devreye sokulması çeşitlendirilmiş mallar ve diğer post-Fordist gelişmelerin dışında rekabet süreci giderek başka alanlara kaymaktadır. Çok uluslu şirketler bunu mekan değiştirerek ucuz emeğe yönelmekle aşarken bazı alanlarda tekelleşme sürecini başlatmaktadırlar. Doğal olarak diğer firmalarda bunların dışında veya hibrit şekilde yaşamlarını sürdürme kavgası içindedir.

Enformel şirketler emeğin payını yukarıda belirtildiği gibi düşük tutabilmekte ve ürün çeşitliliğine veya kısa vadeli faaliyet alanlarına doğrudan kanallı olabilmektedirler. Aynı şekilde doğrudan enformelleşemeyen⁵ büyük sermaye ise yeni post-fordist rekabet koşullarına ayak uydurmaya çalışmakta ve bunun için iki önemli rakiple rekabet etme durumunda kalmaktadır. Birincisi giderek artan oranda ulusal sınırlar üzerinde tehditlerin kaldırılmasına paralel olarak ülke genelinde ve uluslar arası alanda yaygınlaşan uluslar arası ve ulusötesi sermaye. İkincisi ise post-Fordist teknolojiyle çabuk bütünleşebilen ve kendini hızlıca piyasa koşullarına göre çeşitlendirilmiş mal üretir konumuna sokabilen yeni tip şirketler (Boyer, 1996). Bu tip şirketlerin bir kısmı zaten kayıtdışı alanda enformel üretim ilişkileri çerçevesinde faaliyet gösterirken bir kısmı da küçük ve orta ölçekli firmalar temelinde faaliyet gösterip enformel alanla olan sıkı ilişkileri sayesinde bir çeşit aklama operasyonları düzenlemektedir. Formel büyük sermaye ise bunlarla rekabet edebilmek için çaba göstermektedir. Büyük sermayenin üzerinde durduğu iki şey vardır. Birincisi, yatırım sürecini firma dışı kaynaklarla gerçekleştirmek bunun içinde uzun vadeli fon bulabilmek. Diğeri de işgücü maliyetlerini mümkün olduğunca en düşük düzeyde tutabilmek.

Firmaların yatırım için gerekli olan tasarrufu dışarıdan karşılama isteği Dünya Bankası Raporunda ve TUSİAD raporlarında vurgulanmıştır (World Bank, 1994; TUSİAD, 1997). Şili Modeli bunun tipik bir örneğini teşkil etmektedir. Nitekim uluslar arası sermayenin de bu büyük fonları uluslar arası para piyasalarına çekme isteği de bu olayı derinleştirmektedir. Nitekim sermaye, emeklilik fonlarının özel sigorta şirketlerinde değerlendirilmesi yoluyla bu tasarruflar birikerek ülkedeki sermaye piyasalarının genişlemesine yol açacaktır. Sermaye piyasaları aracılığıyla yatırımlara yönelecek bu fonlar, sonuçta ek istihdam yaratacaktır. İstihdamın yaratacağı ek talep, toplam talebi artırarak ekonomik büyümeyi sağlayacaktır. Görüldüğü gibi burada gerek neo-liberal ideolojinin betimlediği bu iktisadi politika ekonomik krizden çıkış için sosyal güvenlik sistemindeki fonların spekülatif alanlara aktarılmasını öngörüyor. Bu fonlar aracılığıyla sermaye firma dışı yatırım imkanına kavuşacaktır.

Olayın diğer bir boyutu da kamu kesimi borçlanma gereğinin giderek artması ve sermayenin de üretim dışı karlara yönelme isteğinin giderek artmasıdır. Yani, sermaye üretimden kaçarak devlette borç verme yöntemiyle kar elde etme yöntemine yönelmektedir. Bu da doğal olarak

Türkiye’de olduğu gibi belli bir süre sonra Devletin bu borçları ödemek için gerekli finansman kaynaklarını tüketmesine yol açmaktadır. Bu nedenle ilk olarak neo-liberal iktisat politikalarının en önemli ayağı olan özelleştirme devreye sokulmaktadır. Kamu varlıklarının satılması yoluyla devlet tekrar borç alabilmek için borç faizlerini ödemektedir. Bu tür kaynakların etkin kullanılamaması veya satılacak varlıkların bitmesi ihtimali gerek kamuyu gerekse sermayeyi bu döngüyü devam ettirecek yeni bir kaynağa yönlendirmiştir. İşte yeni

kaynakta sosyal güvenlik fonlarının kullanılmasındır. Devlette bu tür bir politikayı benimsemekte ve özelleştirme yoluyla elde edemediği geliri sosyal güvenlik fonlarının özelleştirme gelirlerinin yerine geçmesi yöntemiyle sağlamaya çalışmaktadır.

Nitekim, Şili'de de uygulanan modelin en önemli unsurlarından birisini Özelleştirme ile sosyal güvenlik sisteminde özel sigortaya dönüş oluşturmaktadır (Singh, 1996). Şili, çoğu Pinochet'nin Generalleri tarafından ABD'li ortaklarla birlikte kurulan AFP'lerin özelleştirme sürecinde devri yapılan şirketlerin hisse senetlerini alması zorunluluğunu getirmiştir (Ghillarducci, 1995). Kamunun uzun vadeli bonoları ve tahvillerinin de bu şirketlerin portföylerinde önemli bir yeri bulunmaktadır. Dolayısıyla Şili'deki sistemin dayandığı ana unsurlardan birisi özelleştirme ile sosyal güvenlik sistemleri arasında kurulan paralelliklerdir. Bu sayede devlet ucuz ve vadesi uzun olan borçlanma imkanına kavuşurken bir yandan da sağlık hizmetlerini ticarileştirerek bunları da özel sigortacılığa devretmiştir (Casteneda, 1992). Burada ilginç olan nokta, hastalık vb. durumlar için sistemin finansmanı önceki sistemde devlet, işveren ve sigortalı tarafından sağlanırken yeni durumda bu yük tamamen sigortalı üzerindedir. Sigortalı bu tür yardımlardan yararlanmak istediği takdirde ücretinin yüzde 10'u kadar bir primi özel sigortaya yatırmak durumundadır. Bir anlamda koruyucu devlet mitinin ortadan kalkması ve "her koyunun kendi bacağından asılması" anlamına gelen bu uygulama sağlığı bir meta haline getiren ve emeği pazarın koşullarına terk eden ciddi bir neo-liberal uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Nitekim, işgücü piyasalarına dönük düzenlemelerle birlikte son dönemde istikrar paketinin ana unsurlarından birini de işgücü piyasası alanında yapısal dönüşümlerin yapılmasının oluşturmaları ve bunun sonucunda ortaya çıkan yasa tasarıları incelendiğinde görülen şudur: özelleştirme gelirlerinin 90'lı yıllarda cari harcamaları subvanse etmeye dönük olarak kullanılma hedefinin tutmaması ve malum amaçlar doğrultusunda neo-liberalizmin yozlaşmış halinin ortaya çıkması, özelleştirmenin kamu harcamalarına katkı sağlama amacını yok etmiştir. Nitekim, iktidar bloğunun rant arayışları nedeniyle finans kapital ile kurduğu organik bağlar, ortaya ranta dayalı bir ekonomik büyüme çıkarırken uluslararası ekonomideki resesyonlar (1998 Asya, Meksika ve Rusya Krizleri ve etkileri) devlet bütçesinin yaklaşık yarısına ulaşan bir borç yükümlülüğü doğurmuş ve devletin, bırakınız bir refah devleti olarak yapması gereken sosyal harcamaları yapmasını, birikim rejiminde oynaması gereken rolleri dahi yerine getirememesine yol açmıştır. Nitekim, 1999 yılında GSMH'nın yüzde 6,4'lük bir oranda düşmesi bunu göstermektedir.

1999 yılının Aralık ayında yürürlüğe konan istikrar önlemleri asıl olarak yine neo-liberal eksenli olan Latin Amerika deneyimlerine dayanmaktadır (Huber, 1996). Para politikalarındaki dönüşümlere ve ılımlı fiyat dondurmalarına dayanan bu istikrar önlemlerinin ana

noktasını dış sermaye akışı oluşturmaktadır. Bu akışın ise daha çok dış ticaret sektörlerine yönelmesi gerekir. Bir başka deyişle ithalat ve ihracat sektörleri burada önem kazanırken yurtiçine dönük sektörlerde de istikrar oluşturulmaya çalışılarak kaynakların finansal sektörden daha çok yatırımlara kayması hedeflenir.

Ancak, neo-liberal istikrar politikalarının önemli bir ayağı her zaman devletin cari harcamalarının kısılması olmuştur. Nitekim, bu noktada Türkiye'de zaten kısılacak bir şeyin kalmaması da bütçenin yarısına ulaşan borç ana para ve faiz ödemelerinin nasıl yapılacağı sorusunu aklı getirir. Burada doğrudan gündeme gelen ise borç anapara ve faizlerinin özelleştirme gelirleriyle ödenmesidir. Bu noktada KİT'lerin tasfiyesi sağlanırken aynı zamanda pratikte görülen aksaklıklar nedeniyle bu yapılamamaktadır. Ancak ortadaki durumda özelleştirmeden elde edilecek gelir açığı kapamaya yetmediği gibi bu tür blok satış yöntemi sermaye tarafından da desteklenmemektedir. Nitekim kamusal tekellerin yerine özel bölgesel tekellerin ortaya çıkışı, maliyet ve fiyat oranlarına yansımaktadır. Kaldı ki, bu durumda istikrar programı uyarınca kamunun yatırım harcamaları da minimum seviyeye ineceğinden devlete dönük üretim yapan sermaye ciddi bir Pazar payından yoksun kalacaktır. Sermaye birikim süreci tehlikeye düşecektir. Bu nedenle ekonomi dışı atıl bir kaynak arayışı gündemdedir.

Burada sosyal güvenlik sistemi çok önemli bir konumda yer alır. Birinci noktayı sosyal harcamaların içerisinde önemli bir noktayı oluşturan sosyal güvenliğe dönük harcamaların kısılması oluşturur. Refah devletinin sermaye birikim sürecine dönük fonksiyonlarından birisi olan sosyal harcamalara dönük bu yaklaşım ortada istikrar programı olsa da olmasa da zaten uygulanması zorunlu ayak olarak görülmektedir. İkinci nokta, sermaye birikim sürecinde katılık olarak bilinen işgücü maliyetlerinin düşürülmesine dönük yaklaşımdan kaynaklanan özel sigortacılığın devreye sokulmasıdır. Üçüncü nokta ise istikrar programındaki uzun vadeli kaynak arayışlarıdır. Nitekim, yukarıda sözü edilen yasa tasarılarında devlet kontrolünün kendisinde olduğu ve uzun vadeli olarak kullanılabileceği bir kaynak arayışını SSK fonları aracılığıyla gidermeyi amaçlamaktadır. Özelleştirmenin ideolojik olarak kabullenilmesinde de etken olan halka arz yöntemi aracılığıyla, SSK Fonlarını uzun vadeli borç olarak kullanabilme esnekliğine kavuşacaktır. Böylece dış borç sarmalındaki bağımlılık ilişkilerinden kurtulacağı gibi, özelleştirme sürecinde de başarı sağlayacaktır. Çünkü artık alıcı kesindir. Nitekim, burada devreye sokulacak özel sigorta şirketlerine de bu tür uzun vadeli tahvil, bono ve hisse senedi alma zorunluluğu getirilmektedir.

Öte yandan neo-liberal politikaların diğer ayağını oluşturan SSK sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi de birikim süreci ile doğrudan ilişkilidir. Bu birikim sürecinde sermayeye dönük olarak yeni valorisasyon alanlarının doğması anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle SSK sağlık ve emeklilik sigortacılığı ile uğraşacaktır. Ancak sağlık

alanında hastaneler üzerinde kontrolü olmayacaktır. Hastaneler üzerindeki "kamu" kontrolünün ortadan kalkması ve hastanelerin karlılık anlayışıyla çalışmaya başlamaları sağlık hizmetlerinin fiyatlarını artıracaktır. Sağlık alanındaki bu "gizli" özelleştirme sağlık hizmetleri fiyatlarındaki artışa paralel olarak SSK'nu ya daha pahalı ve/veya kapsamı daha dar sağlık sigortası sağlaması zorlayacaktır. Emeklilik sigortacılığı konusuna gelince emekliliğin imkansızlaşması sonucunda SSK bu hizmetleri sadece kağıt üzerinde sunuyor olacaktır. Konunun deregülatif boyutu bir yana bırakılırsa sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılması sonucunda fiyat değişimlerinin eşitsizliği artırıcı bir etkisi olacağı ve düşük gelirli kesimlerin aleyhine derinleşeceği beklentisini taşımak yanlış olmasa gerek. Özel sektörün kârlı olmayan alanlara yatırım yapması (alım gücü düşük olan ve sosyal güvencesi bulunmayan toplumsal sınıflara, işsizlere, tarımsal ekonomiye yönelik) söz konusu olmadığından, anılan sınıfların hizmete ulaşabilirliği güçleşecektir. Böyle bir durumda en azından parası olana ve parası olmayanlara yönelik olmak üzere iki çeşit sağlık hizmetinin gelişmesini beklemek gerekir. Niteliği daha düşük olan kamu sektörü yoksul kesimlere yönelik sağlık hizmetini (zorunlu olarak) yürütmek durumunda kalacaktır. Bugün Şili gibi ülkelerde olan durum da bunu göstermektedir.

Özetle, istikrarın sağlanabilmesi ve büyümenin sağlanabilmesi ancak, birikim rejiminin dinamiklerinin düzenleme biçimiyle eklemlenmesine bağlıdır. İşte, işgücü piyasasına veya piyasalarına dönük esnekleştirme politikaları ve Fordist Keynesyen Refah Devletinin müdahaleci kurumsal düzenlemeleri, yeni birikim rejimiyle gelişmekte ve sermaye bu tür kurumsal düzenlemeleri birikime dönük olarak yeniden yapılandırmak istemektedir. Buradaki asıl unsur, verimsizlik, mürşiflik olguları yada yaş meselesi değil, bu tür kurumların sermaye birikimiyle olan ilişkisidir.

Bugün geline nokta, yeni birikim rejimine dönük olan bu neo-liberal politikalar artık, sadece esnek emek rejimi yaratarak neo-klasik iktisatçılarınca vurgulanan piyasa katılıklarını aşmanın ötesinde düzenleme biçiminin en önemli payanda olan devlet ve refah unsuru üzerinde de kendisini hissettirmektedir. Nitekim, kamusal hizmetlerin deregülasyonu, ya da reregülasyonu yoluyla yeni birikim rejimine uygun düzenlemelere gidilirken, bir yandan da kar oranlarının yeniden artırılabilmesi için yeni valarizasyon alanları arayışı ve tüketimin ve emeğin yeniden üretim unsurlarını sağlayıcı müdahale biçimlerinin yeniden şekillendirilmesi süreci yaşanmaktadır.

DİPNOTLAR

1. Türkiye örneğinde "Lonca Sandıkları" bu tür yardımlaşma sandıklarına örnek olarak gösterilebilir.
2. Özellikle Latin Amerika ülkelerinde, Şili modelinin de etkisiyle, Brezilya, Costa Rica, Uruguay, Peru gibi ülkelerde özel sigortacılık sistemi getirilmiştir.
3. Bu gruptaki ülkelerden Danimarka'da haklardan yararlanma süresi 5 yıl, İsveç, Finlandiya ve İrlanda'da 1

yıl, İngiltere'de 6 ay olarak belirlenmiştir. Burada belirtmemiz gerekir ki, adı geçen üç İskandinav ülkesinde, ilke olarak maksimum süreler sabitlenmişse de, "iş sistemine katılım ve eğitim kursları işsizlerin bu haklardan daha uzun süreler yararlanabilmesine olanak tanı niteliktedir (Ploug ve Kwist 1996: 65-6).

4. Belirtilen ülkelerdeki haklardan yararlanma süreleri en az 4 ay olmak üzere (İspanya ve Fransa) en fazla 5 yıla (Hollanda ve Fransa) kadar uzanmaktadır.

5. Burada belirtilen doğrudan enformelleşemeden kasıt, firmanın bütünsel olarak devlet düzenlemeleri alanından çıkmamasıdır. Ancak, yarı-mamul, ham madde, alt işveren, yan sanayi gibi diğer piyasalarla olan ilişkilere bakıldığında burada büyük firmalarında aslında enformelleşme sürecinde olduğu da görülür.

KAYNAKÇA

ARIN, T. (1992). "Dünya'da ve Türkiye'de Devlet Harcamaları", Petrol-İş Yıllığı, İstanbul, 629-638.

ATKINSON, A. B. (1995) The Welfare State and Economic Performance, Tartışma makalesi, WSP/109, Londra: LSE.

BOYER, R. (1988). The Search for Labour Market Flexibility. Oxford: Clarendon Press.

BOYER, R. (1996). "State and Market: A New Engagement For the Twenty-First Century", in R. Boyer and D. Drache: States Against Markets: The Limits of Globalization, London: Routledge.

CASTANEDA, T. (1992). Combating Poverty: Innovative Social Reforms in Chile During the 1980s, San Francisco-California: International Center for Economic Growth Publication.

CLARKE, S. (1992) "Overaccumulation, Class Struggle and the Regulation Approach", in W. Bonefeld, J. Holloway (eds): Post-Fordism and Social Form; A Marxist Debate on the Post-Fordist State, Mac Millian, London and New York.

COATES, D. (2000), Models of Capitalism: Growth and Stagnation in Modern Era, Polity Press, Cambridge, UK.

ALBERTO ARENAS DE MESA, (1999) "The Privatization Of Social Security And Women's Welfare: Gender Effects Of The Chilean Reform", Latin American Research Review, 1999, Vol. 34 Issue 3, p7.

DPT, (1994) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995-2000, Ankara.

EC (1995): The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate, Avrupa Komisyonunun Komünikasyonu, COM (95), 31.10.1995, sayı 466.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, G. (1996) "European Welfare States", Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies içinde, Sage Publications, London.

ESPING-ANDERSEN, G. (1997): Welfare States and the End of Century: The Impact of Labor Market, Family and Demographic Change, OECD Konferansına sunulan

makale: 2000'in ötesi: Yeni Sosyal Politika Gündemi, Paris, 12-13 Kasım 1996.

GHILLARDUCCI, T. (1995). "Pensions in an International Perspective: Privatising and Contested Control", in Review of Radical Political Economy, September.

GUILLAUME, Y., MEULDERS, D. ve VANHUYNEM, P. (1995) Comparison of the Social Protection for Old Age, Health-care and Unemployment Systems in Twelve Countries of the European Union, DP 95/09, Brüksel: Dulbea, ULB.

HAKIM, C. (1990): "On the Margins of Europe? The Social Policy Implications of Women's Marginal Work", M. O'Brien, L. Hantrais ve S. Mangen: Women, Equal Opportunities and Welfare içinde, Birmingham.

HUBER, E. (1996). "Options For Social Policy in Latin America: Neo-Liberal Versus Social Democratic models", in G. Esping-Andersen (ed.) Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies, London: Sage Publications.

International Social Security Association Review, (1995) General Congress Report, Vol. 48, 3-4/95.

JESSOP, B. (1994), "Post-fordism and The State" In A. Amin (ed); Post-Fordism Reader, Blackwell Publishers Ltd., Oxford, 1994.

JESSOP, B. (1995). "The Transition to Post-Fordism and Schumpeterian Workfare State" In B. Loader and R. Burrows (eds); Towards a Post-Fordist Welfare State, London,

KAUS, M. (1986) "The Work Ethic State", The New Republic, July 7, 22-33.

KEYDER, Ç., (1981) Kriz Üzerine Notlar, Toplum ve Bilim, Yaz 1981, İstanbul, 3-43.

KING, D.S. (1995) Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain. Chicago: University of Chicago Press. Routledge.

KÖSE, A.H., YELDAN, E. (1998) Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri Üzerine eleştirel Bir Değerlendirme, Draft Report, Ağustos 1998.

MANDEL, E. (1980), Kapitalist Gelişimin Uzun Dalgaları, Yazın Yayıncılık, 1986, İstanbul

McGREEVY, W. (1991). Social Security in Latin America: Issues and Options for the World Bank. World Bank, Washington, D.C.

MESA-LAGO, C. (1991). Social Security and the Prospects for Equity in Latin America. World Bank, Washington, D.C.

NACLA (1997) Report on the Americas, May/Jun97, Vol. 30 Issue 6, p20.

NELSON, J. M. (1994) "Organized Labor, Politics, and Labor Market Flexibility in Developing Countries", in Susan Horton, Ravi Kanbur ve Dipak Mazumdar (eds.) Labor Markets in an Era of Adjustment, EDI Development Studies, World Bank Press, Washington.

OECD (1997) "Private Pensions in OECD Countries-England, OECD Labour Market and Social Policy Papers No: 29, Paris.

OECD (1998) "Social and Health Policies in OECD Countries: A Survey of Current Programmes and Recent Developments", OECD Labour Market and Social Policy Papers No: 33, Paris.

PLOUG, N. ve KVIST, J. (1996) Social Security in Europe, Development or Dismantlement?, The Hague, Kluwer S. Sosyal Güvenlik Dizisi.

RACZYNSKI, D. (1994), Social Policies in Chile: Origin, Transformations, and Perspectives, Kellogg Institute, University of Notre Dame, Democracy and Social Policy Series, Working Paper, No. 4.

REISSERT, B. (1994) Unemployment Compensation and The Labor Market: A European Perspective, Unemployment, the Informal Economy and Entitlement to Benefits içinde, S. Mangen ve L. Hantrais (der.), Ülkelerarası Araştırma Tebliği, Loughborough: Loughborough Üniversitesi.

RUIZ-TAGLE, J. FRIAS, P. (1993). "Country Study Chile" in H. Thomas (ed.) The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme 1985-1989: An Evaluation. Latin american Institute of Social Studies Advisory Service, The Hague.

SINGH, A. (1996). "Pension Reform, The Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: A Critical Commentary on the World Bank Proposals", International Social Security Review, Vol. 49, 3/96.p. 21-45.

SSK, (1998), İstatistik Yıllığı 1997, SSK Genel Müdürlüğü, Ankara.

TİSK, (2000) İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları, Türkiye İşveren Konfederasyonu, Yayın No: 196, Ankara.

TÜRK HARB-İŞ ARAŞTIRMA BÜROSU (1994). SSK Reformu: Kime Yarıyor, Kimi Yaralıyor?, Ankara: Harb-İş Yayınları.

TÜRK HARB-İŞ ARAŞTIRMA BÜROSU, (1995), Fransız İşçileri Neo-Liberalizme Karşı, Ankara: Harb-İş Yayınları, Aralık 1995.

TÜSİAD, (1997), Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Çözüm Önerileri, TÜSİAD/97, İstanbul.

VITTAS, D., MITCHELITCH, R., (1995) "Pension Funds in Central Europe and Russia", The World Bank Financial sector Development Department, Mayıs 1995. **WORLD BANK. (1994).** Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth (World Bank Policy Research Report). New York, Oxford University Press. **WORLD BANK (2000)** Turkey Country Economic Memorandum Structural Reforms for Sustainable Growth, Volume I: Main Report, Poverty Reduction and Economic Management Unit-Europe and Central Asia Region, 15 Eylül 2000.

WORLD BANK (2001), Attacking Poverty, World Development Report 2000/2001, World Bank, New York, Oxford University Press.