KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINA YAPTIĞI DEĞİŞİMLER

CHANGES IN THE FINANCING OF SOCIAL SECURITY DUE TO GLOBALISATION

Filiz Giray

Prof. Dr.

Bursa Uludağ Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Maliye Bölümü

Tolga SEZDİ

Araş. Gör.

Bursa Uludağ Üniversitesi,

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

tolgasezdi@uludag.edu.tr

ORCID: 0000-0003-2263-3151

Publication Information

This is an **author-accepted manuscript (post-print)** of a book chapter published in an edited volume.

- **Book Title:** *Sosyal Güvenlik Finansmanı: Seçilmiş Ülke Uygulamaları*
- **Editors:** Mutlu YORULDU; Özgür SARAÇ
- **Publisher:** EFE AKADEMİ, İstanbul
- **Year:** 2023
- **ISBN:** 978-625-6796-43-0
- **E- ISBN:** 978-625-6796-44-7
- **Page Range:** 219-244

The final published version is available in the online and printed book.

Abstract

Globalization, which has affected all countries since the 1990s, has become more widespread in the 2000s. The commercial freedom brought about by the liberalization followed along with globalization, the increase in the mobility of labor and capital, has also brought with it some threats. One of the areas where these threats are experienced is social security. Globalization has increased international competition. As a result of efforts to reduce the cost of labor, the reduction of premium incomes, which are the main source of financing for social security institutions, ultimately leads to budget deficits. Social security is the main means of combating poverty and reducing vulnerability, providing protection against risks such as illness, unemployment, old age and occupational accidents. In addition, with the acceleration of globalization, the degree of industrialization developing, the degree of risks that employees may face and the formation of new risks have come to the current. The aim of this study is to examine the effects of globalization on the financing of social security from the point of view of Turkey with the help of indicators of the financial structure of social security institutions, unemployment, informal economy and privatization as determinants of globalization. From the evaluation of these indicator data, it has been concluded that the financing issue of social security in Turkey is due to the decrease in premiums caused by globalization, the increasing unemployment rate, the size of the informal economy and the impact of privatization.

Keywords: Globalization, social security, financing of social security, premiums, informal employment.

Copyright Notice: © 2023 EFE AKADEMİ. This manuscript is shared for academic and non-commercial purposes only. Redistribution of the publisher's formatted version is not permitted.

SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMANI

SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

Editörler

Mutlu YORULDU

Özgür SARAÇ

İstanbul

Eylül, 2023

EFEAKADEMİ YAYINLARI

SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMANI

SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

Editör
Mutlu YORULDU
ORCID (0000-0002-1010-2938)

Editör
Özgür SARAÇ
ORCID (0000-0001-8029-6646)

ISBN 978-625-6796-43-0
E-ISBN 978-625-6796-44-7
1. Baskı Eylül 2023

Bu eserin; yayın, satış ve kopyalama hakları EFE AKADEMİ'ye aittir.

KÜTÜPHANE KARTI

Sosyal Güvenlik Finansmanı: Seçilmiş Ülke Uygulamaları
YORULDU, Mutlu – SARAÇ, Özgür
Anahtar Kelimeler:
1. Sosyal Güvenlik, 2. Sosyal Devlet,
3. Sosyal Güvenlik Modelleri, 4. Sosyal Güvenliğin Finansmanı,
5. Sosyal Güvenliğin Sürdürülebilirliği.

Dizgi	Mutlu YORULDU ve Özgür SARAÇ
Kapak Tasarım	Ramazan BEKTAŞ (ramazanbektasdeu1@gmail.com)
Sertifika No	49168
Matbaa Sertifika No	49168
Efe Akademik Yayıncılık	Cağaloğlu Yokuşu Cemal Nadir Sokak Büyük Milas Han No: 24/125 Fatih/ İSTANBUL 0212 520 52 00 www.efeakademi.com
Efe Akademik Yayıncılık Matbaa Adres:	Cağaloğlu Yokuşu Cemal Nadir Sokak Büyük Milas Han No: 24/125 Fatih/ İSTANBUL 0212 520 52 00 www.efeakademi.com

ÖNSÖZ

İnsan, yaşamın merkezinde yer alır. Dünya ve kâinat üzerindeki tüm yaşamsal unsurlar, insanın daha uygun koşullarda hayatını sürdürebilmesi için kurgulanmıştır. Bu kurguların bir kısmı yaradılıştan gelmekte bir kısmı ise insan çabası ile oluşturulmaktadır. Dolayısıyla *"her şey insan için insana dairdir"*. Sosyal güvenlik de bu felsefi düşüncenin bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira her şey insan için ve insana dair ise insanın yaşamını sürdürebilmesi için asgari refah koşullarını tasarlamak, planlamak, oluşturmak ve uygulamaya geçirmek gerekir. İnsanın bireysel güvenliğini, rasyonellik gereği düşünmesi ve sağlaması gerekirken, bunu gerçekleştirmesi çoğu zaman dışsal faktörlerden dolayı mümkün olamaz. Zira insan, diğer insanlarla, varlıklarla ve unsurlarla ilişkilerinde devamlı bir tehdit ve risk altında olduğundan sosyal güvenliğe ihtiyaç duyar. Sosyal güvenlik, insana dair, insanın yaşamını ve yaşama kalitesini etkileyen, bozan, buna öyle ya da böyle zarar veren tüm unsurlara karşı bir koruma kalkanı olarak yorumlanabilir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. maddesinde *"Herkes toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir, sosyal güvenlik bireyin onuru, kişiliğinin geliştirilmesi için kaçınılmaz, ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır"* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla sosyal güvenlik hem temel insan hakkı olarak kabul edilmiş, hem de bunu sağlamak için devletlere sorumluluk yüklenmiştir. Sosyal güvenlik Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) yaptığı tanımlamada, sosyal güvenlik; *"insanların gelirlerine bakılmaksızın toplum huzurunu ve refahını bozan sosyal tehlikelerin verdiği zararlardan "insan hakkı" ve esas itibariyle de "devlet görevi" olarak primli ya da primsiz sistemlerin kullanılması, kişilerin sosyal tehlikelerin zararlarından kurtarılma güvencesidir"* olarak belirtilmiştir. Dünya nüfusunun çoğalması ve insan yaşamını tehdit eden faktörlerin nitelik ve nicelik olarak artması sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunu daha önemli hale getirmiştir. Devletler sosyal güvenlik harcamalarını kaçınılmaz olarak artırırken, bu durum beraberinde süregelen ve büyüyen yeni bir sorunu getirmiştir. Bu sorunun adı *"sosyal güvenlik finansmanı ve sürdürülebilirliği"*dir. Artan sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaya yönelik hizmetler nasıl ve ne şekilde finanse edilecektir? Kaynakların kıtlığı da dikkate alındığında, sürdürülebilirlik nasıl ve ne şekilde sağlanacaktır? İşte editörlüğünü üstlendiğimiz ve alanyazına büyük katkı sağlayacağını düşündüğümüz bu kitap çalışmasında, cevabını aradığımız temel sorular bunlardır. Giriş bölümü dahil toplam 40 bölümden oluşan ve 52 akademisyenin katkıları ile hazırlanan kitabımızın literatüre, ilgililerine ve okuyucularına katkı sağlamasını temmenni ederiz.

Bu kitabın telif hakları kamuoyuna aittir.

Editörler
Mutlu YORULDU
Özgür SARAÇ

"olağanüstü fedakârlıklarıyla bizlerin ilk sosyal güvencesi olan annelerimize..."

İÇİNDEKİLER

Giriş Bölümü
Sosyal Güvenliğin Finansmanı ve Sürdürülebilirliği
Mutlu Yoruldu, Özgür Saraç ve Ahmet Burçin Yereli 3-31

Bölüm 1
21. Yüzyılda Refah Devletinin Krizi ve Sosyal Güvenlik Sistemine Yansımaları
Arman Zafer Yalçın 35-54

Bölüm 2
Bir Refah Devleti İsveç'de Sosyal Güvenlik Sisteminin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi
Asuman Altay 57-72

Bölüm 3
Bulgaristan Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Ceyda Şataf 75-95

Bölüm 4
Rusya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Serpil Ağcakaya ve Tugay Arslan 99-124

Bölüm 5
Yeni Zelanda Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Musa Gök 127-159

Bölüm 6
Azerbaycan Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Mehmet Yüce ve Imangulu Muradzade 163-183

Bölüm 7
Kırgızistan ve Özbekistan Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Finansmanları
Gamze Yıldız Şeren 187-215

Bölüm 8
Küreselleşmenin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Yaptığı Değişimler
Filiz Giray ve Tolga Sezdi 219-244

Bölüm 9
Çin Halk Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sisteminin Değişen Nüfus Politikaları Bağlamında Değerlendirilmesi
Gökay Yöndemli ve Alparslan Uğur 247-267

Bölüm 10
İsrail Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Güneş Çetin Gerger **271-284**

Bölüm 11
Venezuela Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Ahmet Köstekçi **287-310**

Bölüm 12
Demografik Dönüşümün Sosyal Güvenlik Sistemine ve Reformlara Etkileri: Türkiye ve OECD Ülkelerine Yansımaları
Aysun Yılmaztürk **313-341**

Bölüm 13
Singapur Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Habip Demirhan **345-370**

Bölüm 14
Yunanistan Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Betül Hayrullahoğlu **373-388**

Bölüm 15
Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Burak Ökde **391-412**

Bölüm 16
Almanya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Ayşe Atılgan Yaşa **415-443**

Bölüm 17
Küba Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Ferhat Akbey **447-474**

Bölüm 18
Fransa Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Aslı Ceren Saral **479-510**

Bölüm 19
Şili Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Ayşe Günay Bekâr ve Ahmet Özen **513-529**

Bölüm 20
Sosyal Güvenliğin/Korumanın Finansmanı: Uluslararası Çalışma Örgütünün Yaklaşımı
Özgür Hakan Çavuş 533-554

Bölüm 21
Japonya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Abdulkerim Eroğlu 557-569

Bölüm 22
Danimarka Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Merve Yolal Eroğlu 573-585

Bölüm 23
Finlandiya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Zeynep Ezanoğlu 589-615

Bölüm 24
Brezilya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Hakan Arslaner, Hatice Erol ve Abdullah Özdemir 619-651

Bölüm 25
BENELÜKS Ülkeleri Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
İsmail Sadık Yavuz 655-677

Bölüm 26
Güney Afrika Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Fatma Yapıcı Sapankaya ve Haluk Egeli 681-705

Bölüm 27
Kanada Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
R. Kutlu Korlu 709-720

Bölüm 28
Avustralya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Ufuk Gencel 723-755

Bölüm 29
Norveç Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Servet Taşdelen 759-774

Bölüm 30
Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Gelişmeleri (2013-2022)
Recep Temel 777-800

Bölüm 31
Romanya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Serdar Çiçek **803-835**

Bölüm 32
Meksika Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Nagihan Özkanca Andıç **839-855**

Bölüm 33
Arjantin Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Ergün Pirsefa Yıldırım ve Ahmet Arslan **859-873**

Bölüm 34
Birleşik Krallık Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Deniz Abukan **877-905**

Bölüm 35
Kazakistan Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Nazmi Zarifi Gürkan **909-927**

Bölüm 36
Mısır Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Gamze Asena Akgöl ve Ufuk Gencel **931-951**

Bölüm 37
Portekiz Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Serpil Ağcakaya ve Işıl Kaya **955-976**

Bölüm 38
Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde "Mali Kaos" Yaklaşırken
İbrahim Attila Acar **979-997**

Bölüm 39
Hindistan Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı
Haluk Tandırcıoğlu **1001-1016**

Editörler Hakkında **1017**

Yazarlar Hakkında **1018**

KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINA YAPTIĞI DEĞİŞİMLER

Filiz Giray
Bursa Uludağ Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
giray@uludag.edu.tr
0000-0002-8765-8248

Tolga Sezdi
Bursa Uludağ Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
tolgasezdi@uludag.edu.tr
0000-0003-2263-3151

Özet

1990'lı yıllarla birlikte tüm ülkeleri etkileyen küreselleşme 2000'li yıllarda daha yaygınlaşmıştır. Küreselleşmeyle birlikte izlenen liberalizasyonun getirdiği ticari serbestlik, emek ve sermayenin hareketliliğinin artması bazı tehditleri de beraberinde getirmiştir. Bu tehditlerin yaşandığı alanların başında sosyal güvenlik gelmektedir. Küreselleşme uluslararası rekabeti artırmıştır. Emek maliyetini düşürme çabaları sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının temel finansman kaynağı olan prim gelirlerinin düşmesine sonuçta da bütçe açıklarına neden olmaktadır. Sosyal güvenlik; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası gibi risklere karşı koruma sağlayan yoksullukla mücadele ve güvenlik açığını düşürmenin temel aracıdır. Yine küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte gelişen sanayileşme hareketleri, çalışanların karşılaşabileceği risklerin derecesini ve yeni risklerin oluşmasını gündeme getirmiştir. Bu çalışmanın amacı küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerindeki etkilerini, küreselleşmenin belirleyicileri olarak sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısı, işsizlik, kayıt dışı ekonomi ve özelleştirme göstergeleri yardımıyla Türkiye açısından incelemektir. Bu göstergelere ilişkin verilerinin değerlendirilmesinden, Türkiye'de sosyal güvenliğin finansman sorununda küreselleşmeden kaynaklı prim azalmaları, artan işsizlik oranı, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve özelleştirmenin etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, sosyal güvenlik, sosyal güvenliğin finansmanı, primler, kayıt dışı istihdam.

Abstract

Globalization, which has affected all countries since the 1990s, has become more widespread in the 2000s. The commercial freedom brought about by the liberalization followed along with globalization, the increase in the mobility of labor and capital, has also brought with it some threats. One of the areas where these threats are experienced is social security. Globalization has increased international competition. As a result of efforts to reduce the cost of labor, the reduction of premium incomes, which are the main source of financing for social security institutions, ultimately leads to budget deficits. Social security is the main means of combating poverty and reducing vulnerability, providing protection against risks such as illness, unemployment, old age and occupational accidents. In addition, with the acceleration of globalization, the degree of industrialization developing, the degree of risks that employees may face and

the formation of new risks have come to the current. The aim of this study is to examine the effects of globalization on the financing of social security from the point of view of Turkey with the help of indicators of the financial structure of social security institutions, unemployment, informal economy and privatization as determinants of globalization. From the evaluation of these indicator data, it has been concluded that the financing issue of social security in Turkey is due to the decrease in premiums caused by globalization, the increasing unemployment rate, the size of the informal economy and the impact of privatization.

Keywords: Globalization, social security, financing of social security, premiums, informal employment.

GİRİŞ

Sosyal hizmetler içinde önemli bir yer tutan sosyal güvenlik hizmetleri İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişim göstermiştir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin yaygınlaşması bireylerin refahının artmasında başat bir unsur haline gelmiştir. Sosyal güvenlik, yoksullukla mücadele ve güvenlik açığını düşürmenin temel aracı olarak düşünülmektedir (Şerban & Jianu, 2023: 113). Öncelikle sosyal güvenlik; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası gibi risklere karşı koruma sağlayan insana yakışır iş kavramının temel dayanaklarından biridir (Cichon vd., 2006: 23). Sosyal güvenlik dinamik bir konu olduğundan öngörülebilir gelecek için kesin bir sınır belirlemeden sürekli değişim gösterebilmektedir. Zaman ve yaşanan süreçlere göre değişim ve dönüşüme tabi olmaktadır. Bu süreçlerden biri küreselleşmedir.

1990'lı yıllarla birlikte başlayan 2000'li yıllarda etkisi daha belirginleşen küreselleşme bazı değişimlerin yanında yeni bazı tehditlerin doğmasına da neden olmuştur. Küreselleşme çok boyutlu olup toplumun tüm alanlarını etkileyen bir olgudur. Küreselleşmenin etkilerinin yansıdığı alanlardan biri sosyal güvenliktir. Küreselleşme sonrası sosyal güvenliğin önemli hale gelmesi de bir gerçektir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin yeterli nitelik ve nicelikte sunulması güçlü finansman yapılarına sahip olmalarına bağlıdır. Sosyal güvenliğin finansmanı 1990'larla birlikte derecesi değişmekle birlikte tüm ülkeler için temel sorun olmaya başlamıştır. Bu sorunu daha ciddi boyutlarda hisseden ülkeler gelişmekte olan ülkeler olmuştur. Dolayısıyla temel sosyal hizmetler grubu içinde yer alan sosyal güvenliğin finansmanında küreselleşmeyle birlikte yaşanan sorunların çözülmesi özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından önem taşımaktadır. Küreselleşmeyle birlikte dünyada artan yoksullaşma dikkate alındığında sosyal güvenliğin yoksulluğun azaltılmasına yapılan bir yatırım olarak görülmesi günümüzde önemini koruyan bir konu haline gelmiştir. Küreselleşme olgusunun getirdiği liberalizasyon sonucu ticari serbestlik, emek ve sermayenin hareketliliğinin artması ülkelerarasında ekonomik açıdan rekabeti artırmış bu durum öncelikle emek maliyetini düşürme çabalarının sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin giderlerini karşılayamamasına neden olmuştur. Bu çalışmada küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerindeki etkileri, bazı küreselleşme göstergeleri yardımıyla Türkiye özeli açısından

incelenecektir. Çalışmanın ilk bölümünde sosyal güvenlik hizmetleri kavramı ve finansmanı teorik çerçevede açıklanmaktadır. Takip eden bölümde küreselleşme ve sosyal politikalar ilişkisi açıklanacaktır. Yine bu bölümde küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerinde yarattığı etkiler açıklanmaktadır. Üçüncü bölümde Türkiye'de küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerindeki etkileri, küreselleşmenin yarattığı olguları yansıtan sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısı, işsizlik oranı, kayıt dışı ekonomi ve özelleştirme gibi gösterge verileri yardımıyla değerlendirilmektedir. Sonuç kısmında verilerden elde edilen bulgular değerlendirilip öneriler yapılmıştır.

1. SOSYAL GÜVENLİK HİZMETLERİ ve FİNANSMANI

Bu başlık kapsamında öncelikle günümüzde tüm ülkelerde temel kamu hizmeti olarak yer alan sosyal güvenlik hizmeti kavramı ve kapsamı ve sosyal güvenlik hizmetinin beklentileri karşılayabilmesi adına önemli bir unsur olan finansmanı açıklanacaktır.

1.1. Sosyal Güvenlik Hizmeti Kavramı ve Kapsamı

Geçmişten günümüze sosyal politikalar yardımıyla kişilerin refahlarını artırmak için eğitim, sağlık, barınma ve sosyal güvenlik gibi ihtiyaçların karşılanması amaçlanmaktadır (Blakemore & Griggs, 2007: 1). Sosyal güvenlik hizmeti de bir sosyal politika aracıdır. Sosyal güvenliğin temeliniyse kişilerin sosyal riskler karşısında devletler tarafından korunması düşüncesi oluşturmaktadır (Yuvalı, 2020: 62).

İnsanların topluluklara yerleşmeye ve örgütlenmeye başladığı ilk zamanlardan beri, öngörülemeyen yaşam koşullarına karşı korunmaya ihtiyaç duyulmuştur. Gelir desteği ve tıbbi bakımın sağlanması için resmi sosyal güvenlik sistemlerinin geliştirilmesi ve kurulması, insan toplumlarının gelişiminde önemli bir adım oluşturdu (ILO, 2011: 7). "Sosyal güvenlik" kavramı ilk kez 1935 yılında ABD'deki "Sosyal Güvenlik Kanunu" ile kullanılmıştır. Değişen zamanın ihtiyaçlarına uygun olarak bugünkü anlamınaysa post-endüstriyel devrim sonrası ulaşmıştır. Sosyal güvenlik kavramı konusunda kullanıldığı ülkelerde karşılaşılan farklı uygulamaları ve kavramın kapsamının geniş olması sebebiyle akademisyenler tarafından çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Bir tanıma göre insanların yoksulluk ve muhtaçlıkla karşılaşmadan alınan önlemler ve sosyal politikalar bütününe sosyal güvenlik denir (Paksoy, 2023: 2457). Daha kapsamlı olarak sosyal güvenlik devletin, *"toplumun bireylere ve hanelere - kamusal ve toplu önlemlerle - asgari bir yaşam standardını garanti altına almak ve onları bir dizi temel risk ve ihtiyaçtan kaynaklanan düşük veya azalan yaşam standartlarına karşı korumak için sağladığı faydalar"* olarak tanımlanmaktadır (Ginneken, 2003: 279). Bu tanım kapsamında sosyal güvenlik; yoksulluk, yaşamın akışını sağlayamama, yaşlılık, fiziksel bozukluklar, zihinsel veya diğer hastalıklar, otorite sınıfının baskısı ve ulaşılamazlığı gibi çeşitli nedenlerle iş bulamayanların refahı için olanaklar sağlar. Bu olanaklar finansman destekleridir. Bunlar; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası, annelik

ve engellilik ödenekleri ve dul ve yetim aylıkları olarak sayılabilir. Diğer ifadeyle istihdam güvenliğini, iş bulma güvencesini, kabul edilebilir bir yaşam kalitesini, işsizken bir miktar geliri, emeklilik gelirini, rekreasyonu, kendini geliştirmeyi ve aynı zamanda sağlıksızlık veya ölüm durumlarında kişiye ya da ailesine yapılan ödemeleri kapsar (Singhal, 2022: 2).

Bu bağlamda sosyal güvenlik hizmetleri, sosyal koruma grubunda yer alan hizmetler olarak bireylerin refahlarını artıran hizmetlerdir. Sosyal güvenlik hizmetleri kamu ekonomisinde yarı kamusal mal ve hizmetler grubunda yer alır. Bu niteliği gereği sosyal güvenlik (sigorta) tüm nüfus ve belirli gruplar için zorunludur. Öncelikle bu hizmetlerden vazgeçmenin bazı dışsal maliyetleri vardır. Bu nedenle bireylerin isteklerine bırakılamayan hizmetlerdir (Giray, 2021).

Sosyal güvenliğin bireylerin yararlanmaları gereken bir kamu hizmeti olarak görülüp bu hizmeti sunacak kurumların oluşturulması sanayileşmeyle başlamıştır. Gönüllü grup temelli sosyal koruma mekanizmalarından, dünya çapında zorunlu katkıda bulunan veya katkıda bulunmayan kamu sosyal güvenlik planlarına değişen farklı biçimsel sosyal koruma mekanizmaları ortaya çıkmıştır (ILO, 2011: 7). Almanya ilk defa sosyal güvenlik sistemini 1881 yılında başkan Bismark ile kuran ülkedir (Alper, 2020: 10). Günümüzde sosyal güvenliğin yoksulluğun azaltılmasına yönelik yapılan bir yatırım olarak rolünün giderek daha fazla tanınması söz konusudur. Sosyal güvenlik sistemi bireysel risklerle uğraşmanın politik bir yoludur (Welfens, 2013). ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) sosyal güvenliğin; sağlığın iyileştirilmesi, gelir güvenliğinin temini, sosyal hizmetler sağlayarak üretkenliğin artırılması ve sosyoekonomik kalkınmayı sağlamak için bir araç olduğu görüşünü korumaktadır. Sosyal güvenliğin bir maliyeti vardır ama insana olan bir yatırım olarak kabul görmektedir (Cichon vd., 2006: 21).

1.2. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansmanı

Sosyal güvenliğin sürdürülebilir refahtaki rolü; kapsamı, faydaları, uygunluk koşulları gibi unsurların yanında sistemin finansmanına da bağlıdır. Uygun şekilde finanse edilen bir sistem yalnızca bireyi koruyamaz, yüksek ve istikrarlı toplam istihdam ve üretime olumlu katkı sağlayabilir (Swan, 1947: 345). Sosyal güvenliğin başlıca iki temel kaynağı bulunmaktadır. Bunlar *primler* ve *devlet katkıları* olup aşağıda açıklanacaktır.

1.2.1. Primler

Sosyal güvenliğin temel unsuru sosyal sigortadır. Sosyal sigortaların finansmanı katkı payları (contributions) veya primlerle (premium) sağlanır. Kamu maliyesi açısından bu gelirler; sosyal parafiskal gelirler olarak adlandırılır. Parafiskal gelirler; kamu ve yarı kamu kurumlarınca genel bir amaca tahsis edilmek ve yükümlülerin çıkarları doğrultusunda kullanılmak üzere karşılık ilkesine göre tahsil edilen, devlet bütçesi dışında ayrı bir bütçede gösterilen zorunlu ödemeler olarak tanımlanmaktadır (Öncel, 1983: 12). Parafiskal gelirler kendi içinde sosyal, mesleki ve

ekonomik parafiskal gelir olarak gruplandırılabilir. Sosyal güvenlik hizmetleri karşılığı tahsil edilen gelirler sosyal parafiskal gelirlerdir. Bu finansman türü devletin tek taraflı olarak vergiler gibi egemenlik hakkına dayanarak, zorunlu olarak tahsil ettikleri kamu geliridir. Kamu gelirleri olmalarına rağmen merkezi idare bütçesi dışında sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri içinde yer alırlar. Bu gelir türü sosyal devlet anlayışının artması nedeniyle artan kamu giderlerini karşılamak üzere geliştirilmiştir. Parafiskal gelirler, vergi yerine bu hizmetlerin özellikleri gereği başka bir kamu gelir kaynağıyla finanse edilmeleri düşüncesi sonucunda oluşturulmuştur. Vergilerde adem-i tahsis ilkesi geçerlidir. Diğer bir ifadeyle vergiler toplanırken hangi kamu harcama kaleminde kullanılacağı önceden belirlenmez. Parafiskal gelirler de ise tahsis ilkesi geçerlidir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanının parafiskal gelirler (primler) ile karşılanması bu hizmetin sağladığı özel faydadır. Ayrıca nüfusun büyük bir kısmı sosyal güvenlik kapsamına alınmadığı zaman vergilerin finansmanda kullanımını haklı çıkarmak zordur (Swan, 1947: 346).

Sosyal yardım niteliğindeki kamu harcamaları devlet bütçesi içinde yer alan vergi gelirleriyle finanse edilirler. Sosyal yardımlardan yararlanan gruplarsa devlete bunun karşılığında ödeme yapabilecek ödeme gücüne sahip olmayan bireylerdir. Ancak sosyal sigortalar niteliğinde olan sosyal güvenliğin finansmanında, bu hizmetlerden doğrudan veya dolaylı olarak yararlanan bireylerin, hizmetin finansmanına büyük oranda katılma gücü olduğu söylenebilir.

Prim ödemeleri yapanlar; çalışanlar, işverenler ve bağımsız çalışanlardır. Çalışanların yani sigortalıların ödediği prim oranı işverenlerin prim oranından daha düşüktür (Dilik, 2004: 3). Günümüzde sosyal güvenliğin finansmanın prim ödemeleri ile gerçekleştirilmesi yaygın bir uygulamadır. Çeşitli yazarlar, Romer'in (1986) endojen büyüme modellerinde primlerle finanse edilmeyen sosyal güvenliğin ekonomik büyümeyi engellediğini göstermişlerdir. Bu düşüncenin temelinde, bireylerin zorunlu kamu tasarruflarına zorlanmaması halinde yaşlılıkları için özel olarak tasarruf etmeyecekleridir. Bu görüş çerçevesinde ekonomik büyüme, toplam sermaye stoku ve dolayısıyla toplam tasarrufla pozitif ilişkili olduğundan, primlerle finanse edilmemiş sosyal güvenceye sahip bir ekonomi daha yavaş büyüme sergileyecektir (Kemnitz & Wigger, 2000: 674).

1.2.2. Devlet Katkıları

Sosyal hizmetler arasında yer alan sosyal güvenlik hizmetlerinin bir diğer finansman kaynağı devletin bütçe gelirleriyle yaptığı katkıdır. Devlet katkılarının çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Bu gerekçeler arasında sosyal güvenlik hizmetinin yarı kamusal mal ve hizmet olması, dışsallıkları olan hizmetler olmaları nedeniyle toplumun tüm bireylerine yeterli nitelik ve nicelikte sunulması sayılabilir (Winfrey, 1973: 27). Devlet katkılarıyla prim yükünün hem azaltılması hem de sosyal güvenliğin finansmanında daha adil yük dağılımı sağlanabilecektir. Primlerin hesaplanmasında tüm gelir grupları için düz oran uygulandığından, düşük gelirlerin prim yükü daha

ağır olabilmektedir. Devletin katkıları, artan oranlı vergilerle finanse edilmesi bu adaletsizliği azaltabilecektir (Giray, 2021: 49-50).

Devlet katkılarının bir kısmı doğrudan yaptığı katkılar bir kısmı da dolaylı katılım şeklindedir. Doğrudan katkılar; sosyal güvenlik kurumlarının giderlerinin, gelirlerini aşması sonucu ortaya çıkan bütçe açıklarını kapatmak üzere hazineden yapılan gelir transferleri, sosyal güvenlik kurumlarının faaliyet giderlerini karşılama ve devletin işveren olarak ve/veya üçüncü taraf olarak prim ödemeleridir. Dolaylı katılımlar; sosyal güvenlik kurumlarının iktisadi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirlere ilişkin vergi bağışıklıkları, kurumların ilk kuruluş giderleri ve kurum personelinin istihdam edilmesi giderleri olarak yer almaktadır (Alper, 2004: 59-60).

Sosyal güvenliğin finansmanında yukarıda sayılan finansman türlerini kullanmalarına göre çeşitli sistemler geliştirilmiştir. Bu sistemlerden biri olan Beveridge sisteminde, sosyal güvenliğin finansmanı devlet tarafından vergi gelirleriyle karşılanmaktadır. İkinci sistem olan Bismarck sisteminde ise sosyal güvenlik kişisel sorumluluk olarak görülüp finansmanı işveren ve işçilerin ödedikleri primlerle sağlanmaktadır. Sosyal güvenliğin finansmanında genellikle prim önem arz etmektedir (Bulut, 2019: 87).

2. KÜRESELLEŞME ve SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

Günümüzde küreselleşmenin geldiği aşamada üç geniş eğilim oluşturmaktadır. *Birincisi*, internet de dâhil olmak üzere ulaşım, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler. *İkincisi* küresel, bölgesel, ikili, tek taraflı ekonomik liberalleşmeye yönelik güçlü eğilim. *Üçüncüsü*, devlet-piyasa bileşeninin piyasaya doğru yeniden dengelenmesi ve her birinin oynadığı tamamlayıcı rolün daha fazla tanımlanmasıdır (Asher & Nandy, 2006: 1).

Tarihsel olarak 1914 Birinci Dünya Savaşı ile sona eren küreselleşmenin ilk döneminde, hükümetler sosyal koruma sistemsiz bir dünya oluşturmuşlardır. Günümüzün refah devletlerinin 1913 yılındaki sosyal kamu harcama düzeyleri, düşük vergi ortalamasına yakındı. Örneğin gayrisafi yurtiçi hâsıla (GSYH) içinde eğitim harcamalarının payı yaklaşık yüzde 0,6, sağlık harcamalarının payı yüzde 0.3, emekli maaşları yüzde 0.4, işsizlik tazminatları ve diğer sosyal transferlerin payı önemsiz sayılacak şekilde oldukça düşüktü. 1913'den sonra hükümetlerin değişen sosyal tutumlarının bir sonucu olarak sosyal nitelikli kamu harcamaları artmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra sosyal devlet (refah devleti) anlayışının hakim olduğu başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülke; yaşlılık, hastalık, engellilik, işsizlik ve dul, yetim ve büyük ailelerin üyesi olmaktan kaynaklı yoksulluk gibi söz konusu risklere karşı vatandaşlarını korumak için sosyal koruma sistemlerini geliştirmişlerdir. Refah devleti, müdahaleci devlet anlayışını yansıttığından daha fazla refah harcamasına yol açmaktadır. Sosyal harcamalar içinde en büyük paya sahip olan sosyal güvenlik harcamalarıdır (Tanzi, 2000: 6). 1990'lı yıllarla birlikte refah devletinde yaşanan kriz sonrası refah toplumuna dönüş

olmuştur. Heindenheimer vd. (1990) bu dönüşümü "bireysel eşitlikten" "sosyal adalete" doğru bir değişim olarak ifade etmektedir. Refah devletinde yaşanan kriz sonucu oluşan bu dönüşüme zemin hazırlayan ekonomik, sosyal ve politik bazı faktörler bulunmaktadır. Bunlar arasında; 1980'lerin sonu 1990'ların başında tüm ülkelerde görülen ekonomik büyümedeki düşme ve resesyon yaygınlaşması, sosyal güvenlik hizmetlerinin arz maliyetlerinin artması, ulusal güvenlik sistemlerinin uzun dönemde finansman dengesini korumadaki başarısızlığı, özellikle gelişmekte olan ülkelerde görülen sosyal güvenlik programlarındaki kurumsal ve yasal altyapı yetersizliği sayılabilir (Giray, 2021: 119-120).

Küreselleşme refah toplumuna geçiş sürecini hızlandıran bir unsur olmuştur. Ekonomilerin küreselleşme süreciyle birlikte sosyal boyutunun bastırılması, kar maksimizasyonunun önünde engel oluşturan sosyal hizmetlerin dolayısıyla bunların finansmanının özel alana havale edilmesi dönüşümleri yaşanmıştır (Özsuca, 2003: 134). Küreselleşme ve Neo-liberal düşüncelerin birleşmesi, sosyal koruma için daha tehdit edici olmaktadır (Euzéby, 2002: 31). Bölgesel farklılıkların küresel yatırım seviyelerinin tahminini güçleştirmesine rağmen ülkelerin GSYİH'nin ortalama yüzde 7 ile 10,7'sini kamusal sosyal koruma ve sağlık hizmetlerine harcadığı tahmin edilmektedir (Duran-Valverde, vd., 2020:10). Bu oranlarda küreselleşmenin yarattığı yoksulluğu azaltmada yetersiz kalmaktadır.

Küreselleşmenin yarattığı dört temel unsura dikkat çekilmektedir. Bunlar; yatırım, sanayi, bilgi ve bireylerdir. Yatırımlar artık coğrafik olarak sınırlı değildir. Sanayiler, çok uluslu şirketlerin büyüyen rolü ve verimli kapasitelerini birkaç ülkeye dağıtmaları ile küreselleşmeye doğru yönelmişlerdir. Bilgiye internet aracılığıyla çok daha kolay ulaşılmakta ve bir yerden diğer bir yere kısa sürede daha az maliyetle transfer edilebilmektedir. Bireyler doğdukları ve büyüdükleri yerlere daha az bağlı kalabilmektedirler. Diğer bir ifadeyle emeğin mobilitesi artmıştır (Tanzi, 2000: 3). Bunun sonucu olarak uluslararası göç 2000 yılında 173 milyondan 2022 yılında 281 milyona yükselmiştir (UN, 2022: 40).

1980'ler başlayan ve gittikçe artan Neo-liberalizm düşüncesi ülkeler arasında başta ticaret olmak üzere birçok alanda engellerin kaldırmasına ve sermayenin hareketliliğini artırarak küreselleşmenin hızlanmasına yol açmıştır. Sigg ve Behrendt (2002), küreselleşme sürecinin sosyal güvenlik üzerindeki etkilerini birbirine bağlı üç gelişmeye dayandırmaktadır: *İlki*, sermaye piyasalarının uluslararasılaşması, artan sermaye hareketliliği ve ekonomik entegrasyon ulusal hükümetlerin mali kapasitesi ve dolayısıyla sosyal politikalardaki eylem kapsamlarını azaltmaktadır. *İkincisi*, işgücü piyasaları; sanayileşme süreçleri ve hizmet sektörünün büyümesi de dahil olmak üzere daha fazla istihdam esnekliği için güçlü taleplerle birlikte, bazı ülkelerde yüksek ve kalıcı işsizlik ve düşük ücretli istihdamdaki artışın eşlik ettiği önemli değişikliklere maruz kalmıştır. *Üçüncüsü* sosyal bütünleşme; artan gelir eşitsizliği ve belirli nüfus grupların sosyo-ekonomik marjinalleşmesinin yanı sıra artan

uluslararası göçle başa çıkmadaki sorunlar nedeniyle tehdit altında kalmıştır. Bu süreçler, nüfusun yaşlanması ve değişen aile ve hane halkı yapıları dâhil olmak üzere önemli sosyo-demografik değişiklikler bağlamında gerçekleşmektedir. Bu gelişimler sosyal güvenlikte ikili güçlük yaratmıştır: Bir yandan sosyal politikaların kapsamı eskisinden daha kısıtlıyken, diğer yandan artan güvensizlik, sosyal güvenlik ihtiyacını artırmakta ve gelir aktarım mekanizması ve sosyal hizmetler üzerinde daha fazla baskı yaratmaktadır. Bazı yazarlar örneğin Alain Euzéby (2002) küreselleşen bir dünyada artan güvensizliğe vurgu yaparak, sosyal güvenliğin her zamankinden daha gerekli olduğunu savunmaktadır. Yine ILO yardımıyla uluslararası sosyal fon yaratılması gerektiği belirtilmektedir.

Küreselleşmenin sosyal güvenlik üzerinde yarattığı diğer etkiler şu şekilde sayılabilir:

- Küreselleşme, öncelikle sosyal güvenliğin uluslararasılaşmasına yol açmıştır (Arıcı & Alper, 2012: 195). Sosyal güvenlik evrensel bir ihtiyaç olarak hem ILO konversiyonu, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar konusunda uluslararası sözleşmeler ve Birleşmiş Milletler tüzüklerinde temel bir insan hakkı olarak yer almaktadır. Mekân değişimi bu hakkın yok olmasını gerektirmemektedir (Ginneken, 2003: 277). Bu nedenle kişiler başka ülkelere gitseler de bu hakkın taşınması gerekir (Arıcı & Alper, 2012: 195). Bu hakkın sağlanması adına küreselleşme ile birlikte artan işgücü ve emeğin mobilite hızı, ülkeler arasında sosyal güvenlik sistemlerinin uyumlaştırılmasını gerekli kılmıştır.

- Küreselleşme uluslararası rekabeti artırmıştır. Yeni dünya düzeninde ulus devletlerin yalnızca kendi sınırları içerisindeki ekonomik düzenle muhatap olması zorlaşmaktadır. Küreselleşmenin ekonomik paradigması üretim maliyetlerini düşürerek rekabet avantajı yaratmaktır. Küresel pazarda meydana gelen rekabet baskısı ülkeleri daha ucuz mal ve hizmet üretme konusunda baskılamaktadır. Bu durum üretim maliyetlerini düşürmek isteyen ülkelerde çoğunlukla işgücü maliyetlerinin azalmasına yol açmıştır. Bu bağlamda işgücü maliyeti olarak ücretler ve primlerin düşürülme çabaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenliğin finansmanını ve hizmetin nitelik ve niceliğini olumsuz yönde etkilemiştir. Ayrıca işgücü maliyetlerinin azalması uzun vadede sosyal politikanın doğru yönetilememesine neden olabilmektedir. Sonuç olarak ulus devletler bağımsız ekonomi politikalarına ek olarak sosyal politikalarını da bağımsız olarak sürdürmekte zorlanabilmektedirler (Blakemore & Griggs, 2007: 269-270). Sosyal güvenlik, uluslararası rekabette maliyet ayarlamaları için bir araç olmaktan ziyade proaktif bir araç olarak kullanılması gerektiği konusunda görüş bildiren yazarlar olmakla birlikte (Gongcheng & Scholz, 2019) küreselleşme bu durumu değiştirmiştir.

- Küreselleşmeyle birlikte daha az gelişmiş ülkelerin, daha gelişmiş ülkelerle yabancı yatırım rekabetinde daha düşük sosyal harcamaları ve daha düşük

işgücü maliyetlerini stratejik bir avantaj olarak kullanacakları beklentisi oluşmuştur. Bu durum ise özellikle emek faktörü için refah kaybı yaratabilmektedir (Sigg ve Behrendt, 2002: 4).

- Küreselleşme sürecinin getirdiği rekabet şartları, işgücü maliyetlerini düşürme çabaları çerçevesinde kayıt dışılığın ve işsizliğin artmasına yol açabilmektedir.

- Klasik kalkınma teorisi geleneksel olarak, ekonomik büyümenin bir sonucu olarak tüm işçilerin er ya da geç kendilerini güvenli kayıtlı bir ekonomide istihdam edilebileceklerini öngörmekteydi. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde bunun tersi görülmüştür. Olumsuzlukları gidermek üzere ülkelerde birbirini izleyen yapısal uyum programları, hem kamu hem de özel sektörde ücretlerin düşmesine yol açarak zorunlu sosyal sigorta planlarının mali tabanını aşındırmıştır (Ginneken, 2003: 278).

- Küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte sanayileşme de gelişim göstermiştir. Bunun sonucu olarak çalışanların karşılaşabileceği risklerin derecesi ve yeni risklerin oluşması gündeme gelmiştir. Artan risklere karşı çalışanları korumak için ve çalışanların gelecek kaygısını ortadan kaldırmak adına sosyal güvenlik sisteminde değişiklikler ve yenilikler yapılması kaçınılmaz olmuştur (Paksoy, 2023: 2457).

- Küreselleşme sosyal güvenliğin finansmanını da olumsuz etkilemektedir. Sosyal güvenliğin temel finansmanını oluşturan çalışan ve işverenlerin ödediği sosyal güvenlik primi azalmıştır. Ücret üzerindeki baskılar primlerin hesaplanmasında esas alınan primlerinde düşük düzeyde kalmasına neden olmaktadır. Prim gelirlerinin düşük olması sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerinin açık vermesine yol açmaktadır. Küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanında yarattığı açık sadece gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde değil gelişmiş ülkelerde de görülmektedir. Nitekim Sarkar ve Bhowmick (2023) yaptıkları çalışmalarında küresel nüfusun yüzde 63'üne ev sahipliği yapan G20 ekonomisinde de sosyal güvenliğin finansmanında açıkların olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

- Artan ekonomik entegrasyon sonucu özellikle düşük vasıflı istihdamı azaltması sosyal güvenliğin finansmanında sorun yaratmıştır.

- Küreselleşme nedeniyle örgütlü işgücü azalmaktadır. Özellikle Hindistan gibi gelişmekte olan ülkelerde örgütsüz işgücünde büyük bir büyüme olduğu görülmektedir. Bu durum sosyal güvenlik krizinde önemli bir artışa yol açmıştır. Sonuç olarak, söz konusu örgütlenmemiş sektördeki işçilerin çoğunluğu güvensizlik kapsamlı sosyal güvenlik önlemlerine ihtiyaç duymaktadır (Singhal, 2022: 3).

Uluslararası örgütler ve akademisyenler tarafından yapılan çalışmalarda yukarıda sayılan küreselleşmenin sosyal güvenlik üzerindeki olumsuz etkilerine yönelik bazı öneriler geliştirilmiştir.

Gelir eşitsizliğinin azaltılması ve yoksulluğun ortadan kaldırılması için sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamlarının genişletilmesi önerilmektedir. Birleşmiş Milletlerin 2030 yılı sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin (bkz. UN, 2015) merkezinde sosyal koruma açığının kapatılması yer almaktadır. Bunun yolu da her alandaki eşitsizliğin azaltılması, sağlık ve eğitime erişimin desteklenmesi, toplumsal cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesi ve insana yakışır çalışma şartlarının oluşturulması oldukça önemlidir (Duran-Valverde, vd., 2020: 10). Düşük ve orta gelirli ülkelerde sosyal güvenliğin finansmanı için mali alan yaratılması gerekmektedir. Bunun için de sosyal güvenlik kapsamının ve katkı payı gelirlerinin (primlerin) artırılması önerilmiştir. Primler sosyal güvenlik sistemini finanse etmenin güvenli bir yoludur. Arjantin, Brezilya ve Tunus gibi ülkelerde bu model uygulanmış ve olumlu sonuçlar göstermiştir (Duran-Valverde, vd., 2020: 41). Fakat prim artışlarının işsizlik, kayıt dışı istihdam gibi olası sonuçlarını yaratmayacak düzeyde olması gerekir.

D'Haeseleer ve Berghman (2003) yaptıkları çalışmalarından elde ettikleri ampirik bulgulara dayalı olarak, düşük gelirli ülkelerde yoksulluğu azaltmak ve ekonomik güvenliği garanti edebilmek için mevcut sosyal güvenlik sistemlerinde reformlara ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. 2020 yılı itibariyle dünya nüfusunun yalnızca yüzde 45'i etkin bir sosyal güvenlik hizmetinden faydalanmaktadır. Geriye kalan yüzde 55'lik nüfus ise -yaklaşık 4 milyar insan- sosyal güvenlik hakkından mahrum kalmıştır (Duran-Valverde, vd., 2020: 10). Ekonomik küreselleşme sürecinin hem devlet hem de devlet dışı sistemlerin sosyal risklere karşı yeterli koruma sağlama kapasitesini zayıflatması bu reformları zorunlu hale getirmektedir. Niggle (2003) Neo liberal politikalar sonucu piyasa ekonomilerinin yarattığı eşitsizliği, gelir güvensizliğini ve yaşlı yoksulluğu azaltmak için sosyal güvenlikte fayda / katkı oranları gelirle ters orantılı olmalı ve katkılarda artan oranlılık uygulanmalıdır.

Cichon vd. (2006) küreselleşmenin getirdiği sorunlar ve uyum zorlukları, ulusal işgücü piyasalarında demografik geçiş, yeni sağlık tehlikeleri, küresel göç, değişen aile yapıları ve değişen değerlerle mücadelenin iyi tasarlanmış sosyal transferlere yatırım yapılmadan başarılı olamayacağını belirtmiştir.

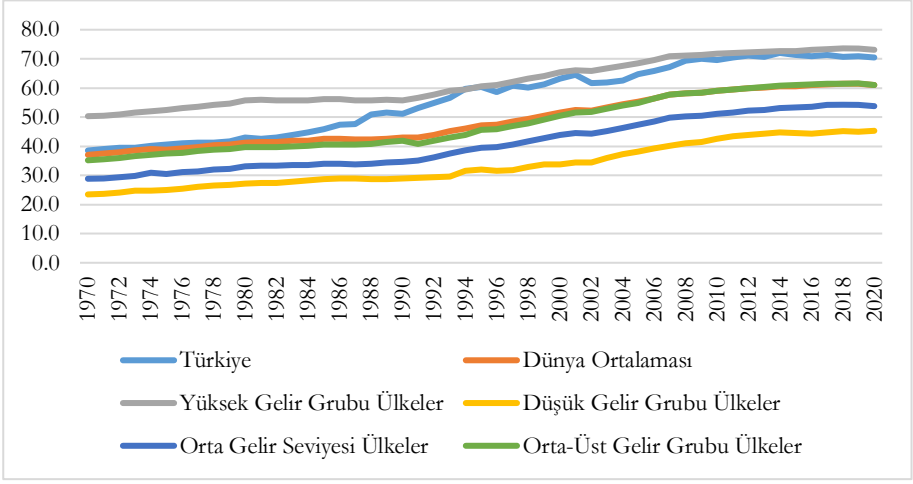
3. TÜRKİYE'DE KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMANINA ETKİLERİ

Türkiye'de 1980'li yıllarla birlikte küreselleşme sürecinden etkilenen bir ülke olmuştur. 1980 sonrasında ekonomide liberal politikalar hâkim olmuştur. İthal ikameci politikalardan ihracata yönelik ekonomi politikalarına yönelme ve izlenen dışa açılma politikası uluslararasında rekabet gücünü artırma çabalarını da beraberinde getirmiştir. Neo-liberal politikaların sonucu başlayan özelleştirmeler

ülkemizde de görülmektedir. Ekonomik açıdan yaşanan bu gelişmeler sosyal hizmetleri ve nihai olarak bireylerin refahını etkilemektedir. Sosyal hizmetlerin başında gelen sosyal güvenlik gelmektedir. Küreselleşme süreciyle başlayan değişimin, sosyal güvenlik alanında yarattığı etkileri Türkiye açısından incelemek bu nedenle önemlidir.

Öncelikle Türkiye'de küreselleşmenin boyutlarını görmek yararlı olacaktır. Çünkü küreselleşmenin çok yoğun olması küreselleşmenin diğer alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da etkisini artıracaktır. Bu amaçla ülkemizdeki küreselleşmenin boyutlarını ölçmek üzere İsviçre Ekonomi Enstitüsü tarafından geliştirilen *küresel endeks skoru* ve *ekonomik küresel endeks skorundan* yararlanılmıştır. *Küresel endeks skoru*, küreselleşmenin tüm ekonomik, sosyal, siyasal alanlarda boyutlarını, *ekonomik küresel endeks skoru* ise sadece küreselleşmenin ekonomik boyutunu yansıtmaktadır. Şekil 1'de Türkiye, dünya ortalaması, düşük, orta, orta üstü ve yüksek gelir grupları itibariyle *küresel endeks skorları* yer almaktadır. Küresel endeks skorlarının dünya genelinde 1970'lere göre 2000'li yıllarda önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de küreselleşmenin 1990'larla birlikte ivme kazandığı söylenebilir. Dalgalanmalar olmakla birlikte genel trend artış şeklindedir. Türkiye'de küreselleşmenin yüksek gelir grubu dışında tüm ülke grupları içinde en yüksek skora sahip olduğu ülke konumundadır. Bu durum Türkiye'de küreselleşme oldukça yüksek düzeyde olduğunu göstermektedir. Türkiye'nin bu durumu 1970'lerden itibaren aynıdır. Ayrıca Türkiye'de 1990 öncesinde küresel endeks skoru ile yüksek gelir grubu ülkelerin skoru arasında fark daha olmasına rağmen 1990 sonrasında bu farkın çok azaldığı görülmektedir. Düşük gelir grubu ülkelerde ise küreselleşmenin nispi olarak daha düşüktür.

Şekil 1: Küreselleşme Endeksi Skorları, 1970-2020



Kaynak: KOF İsviçre Ekonomi Enstitüsü, KOF Globalisation Index, (https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html, (11.05.2023)).

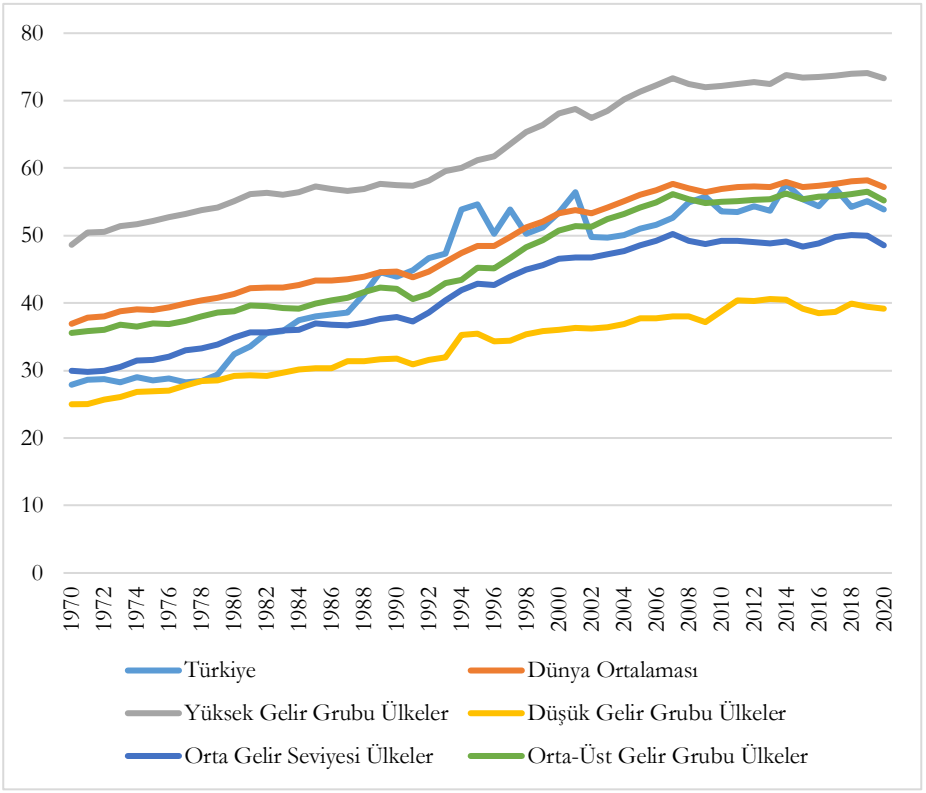
Küreselleşme her alanda yer almakla birlikte en çok etkilediği alan ekonomi olmuştur. Ekonomik küreselleşme dünya genelinde ekonomik kaynakları tahsis etmek, sosyal ve ekonomik politikalar belirlemek ve sermaye birikimini kolaylaştırmak için temel ilkesi serbest piyasa olan belirli bir kurumsal yapılanmayı ifade eder (Lee & Cheng, 2011: 19). Bu nedenle ekonomik küreselleşmenin ölçümünün bilinmesi önemlidir.

Şekil 2'de 1970-2020 dönemi için *ekonomik küreselleşme endeks skorları* yer almaktadır. Dünya gelinde ekonomik küreselleşme endeks skorları 1970'lerden göre 2000'li yıllarda artmış olmakla birlikte artış oranı nispi olarak küresel endeks skorundan daha azdır. Ülkeler arasında ekonomik küresel endeks farklılık göstermektedir. Ekonomik küreselleşme genellikle ülkeler arasında uluslararası ekonomik yakınlaşmaya yol açmaz. Bu durumun başlıca nedeni ticaretle değil, finansal küreselleşmenin rolü ve bilgi ve iletişim teknolojisidir (Welfens, 2013: x). Ekonomik küreselleşme genellikle ülkeler arasında uluslararası ekonomik yakınlaşmaya yol açmaz; Bu ticaretle değil, finansal küreselleşmenin rolü ve bilgi ve iletişim teknolojisinin etkisi ile ilgilidir.

Ekonomik küreselleşme endeks skorlarında en yüksek endekse sahip ülke grubu yüksek gelirli ülkelerdir. Ülke grupları açısından ekonomik endeks skoru daha fazla dalgalanmalar göstermektedir. Bu skorlar Türkiye açısından değerlendirildiğinde, 1980'lerden sonra artış yönünde gelişme gösterdiği görülmektedir. Türkiye'de ekonomik küreselleşme, genel küreselleşmeden bazı farklılıklar göstermektedir. Öncelikle ekonomik küreselleşme endeksinin düzeyi 1980'li yıllara göre 1990 ve 2000'li yıllarda artmakla birlikte yıllar arasında daha fazla dalgalanmalar görülmektedir. İkinci olarak Türkiye ekonomik küreselleşme açısından endekste 1991 yılında kadar düşük gelir grubundaki ülkeler hariç tüm ülke grubunun altında kalmıştır. Sadece 1991-1998 ve 2001 yıllarında ekonomik küresel endeks skorunda ikinci sırada yer alabilmiştir. 2002'den sonra tekrar hem dünya ortalaması hem de yüksek ve orta üstü gelir grubundaki ülkelerin altında bir skora sahip olmuştur (Şekil 2). Bu durumda ülke yaşanan ekonomik krizlerin etkisi olmuştur.

Küreselleşme endeks verileri Türkiye'de küreselleşmenin önemli boyutlara ulaştığını göstermektedir. Bu kapsamda ülkemizde bu çalışmanın konusunu oluşturan sosyal güvenliğin finansman yapısının küreselleşmeden etkilenme derecesinin bilinmesi ülke refahı açısından önemlidir. Bu amaçla Türkiye'de küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansman yapısı üzerinde yarattığı etkiler; *sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları, işsizlik oranı, kayıt dışı ekonomi* ve *özelleştirme* göstergelerine göre değerlendirilecektir. Bu göstergeler küreselleşmenin sosyal güvenlik hizmetler ilişkisinin temel belirleyicileridir.

Şekil 2: Ekonomik Küreselleşme Endeksi Skorları, 1970-2020



Kaynak: KOF (İsviçre Ekonomi Enstitüsü), KOF Globalisation Index, https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html, (11.05.2023).

3.1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapıları

Ülkemizde sosyal güvenlik hizmetinin kökeni Osmanlı Devletine kadar uzanmakla birlikte 1050'li yıllara kadar dağınık bir şekilde verilmekteydi. 1950 yılında 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile kurulan Emekli Sandığı ile dağınık yapıdan kurulup tek bir kurum tarafından sunulmaya başlanmıştır. Emekli Sandığının hizmet verdiği kesim kamu çalışanlarıdır. Daha sonra özel sektörde ücretli olarak çalışanları sosyal güvenlik kapsamına alan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) kurulmuştur. 1971 yılında yürürlüğe giren Bağ-Kur Kanunu ile bağımsız çalışanlar da sosyal güvence altına alınmıştır. Uzun süre sosyal güvenlik hizmeti bu üç kurum tarafından kurulmuştur. Hizmetin farklı kamu kurumları tarafından sunulması hizmette norm birliğinin sağlanamaması, kurumlarının bütçelerinin açık vermesi gibi bazı sorunlara yol açmıştır. Bu sorunları çözmek üzere 2006 yılında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumunun (SGK) kurulmasıyla Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur tek çatı altında toplanmıştır.

Ülkemizde sosyal güvenliğin finansmanı primlere dayanmaktadır. Ayrıca kurumların gelir fazlalıklarını çeşitli yatırım alanlarında değerlendirme gelirleri, ceza gelirleri gibi gelir kaynakları bulunmaktadır. Ancak sosyal güvenlik kurumlarının gelir kaynakları içinde en yüksek paya sahip gelir kaynağı primlerdir. Emekli Sandığının mali yapısına ilişkin veriler Tablo 1'de yer almaktadır. 1980'lerin ortasından itibaren başlayıp 1990 ve 2000'li yıllarda artan oranda bütçeleri açık vermeye başlamıştır. Diğer bir ifadeyle kurumun gelirleri giderlerini karşılayamamaktadır. Birçok yılda gelirlerdeki artış oranı gider artış oranından düşük kalmıştır.

Tablo 1: T.C. Emekli Sandığı'nın Gelir ve Giderleri (Milyar TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Gelir/Gider Farkı
1980	5.074	4.476	598
1985	22.510	25.184	- 2.674
1989	2.153.093	2.392.359	- 239
1990	5.346.434	5.092.844	254
1992	17.476.280	16.112.726	1.363
1993	27.498.058	31.450.714	- 3.953
1994	47.875.632	53.930.240	- 6.054
1995	103.543.112	108.362.222	- 4.819
1996	220.793.655	260.272.479	- 39.478
1997	465.317.343	573.548.058	- 108.231
1998	914.083.750	1.109.524.985	- 195.441
1999	1.508.714.904	2.016.291.584	- 507.577
2000	2.138.765.110	2.976.238.608	- 837.474
2001	3.217.177.726	4.800.176.358	- 1.582.999
2002	4.981.388.344	7.629.741.972	- 2.648.353
2003	6.814.267	10.346.934	- 3.532.668
2004	7.780.452	12.145.126	- 3.532.668
2005	9.556.918	14.085.288	- 4.428.370
2006	9.834.582	15.233.823	- 5.399.241

Kaynak: T.C. Emekli Sandığı İstatistiklerinde yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2'de bir diğer sosyal güvenlik kurumu olan SSK'nin gelir ve gider durumu gösterilmektedir. SSK'da da 1990 yıllarla birlikte başlayan bütçe açıkları 2000'li yıllarda artmıştır. Kurumun gelir gider farkı Emekli Sandığı ile karşılaştırıldığında daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum SSK'nın daha yüksek finansman sorunu olduğunu göstermektedir.

Tablo 2: Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Gelir ve Giderleri (Milyar TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Giderler-Gider Farkı
1989	5.374	4.692	682
1990	10.703	9.304	1.399
1991	18.511	18.383	128
1992	32.789	35.345	- 2.556
1993	52.168	60.252	- 8.084
1994	90.335	109.734	- 19.399
1995	138.158	219.493	- 81.335
1996	342.436	486.819	- 144.383
1997	724.389	1.060.389	- 336.000
1998	1.550.018	1.997.018	- 447.000
1999	2.494.835	3.605.835	- 1.111.000
2000	4.894.718	5.294.718	- 400.000
2001	7.698.531	8.806.531	- 1.108.000
2002	11.132.049	13.518.049	- 2.386.000
2003	15.450.060	20.258.677	- 4.808.617
2004	19.417.958	25.174.958	- 5.757.000
2005	22.739.769	30.151.436	- 7.411.667
2006	29.783.000	38.183.000	- 8.400.000

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistikleri.

Ülkemizde bağımsız çalışanların bağlı olduğu kurum olarak Bağ-Kur'da da bütçe açığı sorunu bulunmaktadır. Bağ-Kur'da gelir-gider dengesizliği 1980'lerin sonundan itibaren başlayıp sürekli olarak artmıştır (Tablo 3).

Tablo 3: Bağ-Kur'un Gelir ve Giderleri Dengesi (Milyar TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Giderler-Gider Farkı
1989	5.096	6.568	- 1.472
1991	1.338	2.081	- 743
1992	4.035	4.602	- 567
1993	5.225	8.617	- 3.392
1994	9.826	19.895	- 10.069
1995	20.055	40.788	- 20.733
1996	43.600	108.125	- 64.525
1997	1.338	2.081	- 177.232
1998	220.140	650.473	- 430.333
1999	414.138	1.309.599	- 895.461
2000	725.913	1.899.118	- 1.173.206
2001	1.280.348	3.059.214	- 1.778.866
2002	2.101.540	5.032.115	- 2.930.575

2003	2.982.986	8.061.199	- 5.078.214
2004	4.241.518	9.953.538	- 5.712.020
2005	3.726.768	11.020.036	- 7.293.268
2006	8.515.186	13.515.400	- 5.000.214

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistikleri.

2006 yılında yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla kurulan SGK bu üç kurumu birleştirmiştir. SGK'nın mali yapısı Tablo 4'de yer almaktadır. SGK'nın bütçe açıklarının devam ettiği görülmektedir. Ancak bu açığın azaldığı söylenebilir. Kurumun toplam gelirlerinin giderleri karşılama oranı giderek artmış 2022 yılında yüzde 96,1'e yükselmiştir. Bu olumlu gelişmeye rağmen bütçe açığının hala önemli boyutlarda olduğu görülmektedir.

Tablo 4: 2007-2019 Dönemi Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Giderleri Dengesi (Bin TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Giderler-Gider Farkı	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı
2006	53.830	71.867	-18.036	74,9
2007	56.874	81.915	- 25.040	69,4
2008	67.257	93.159	- 25.901	72,2
2009	78.072	106.775	- 28.702	73,1
2010	95.273	121.997	- 26.724	78,1
2011	124.479	140.714	- 16.234	88,5
2012	142.928	160.223	- 17.296	89,2
2013	163.013	182.688	-19.675	89,2
2014	184.328	184.328	20.071	90,2
2015	220.102	231.546	11.443	95,1
2016	255.880	276.536	-20.665	93,0
2017	288.559	312.735	-24.175	92,2
2018	369.211	384.962	-15.751	96,0
2019	424.228	464.173	-39.945	91,4
2020	472.625	540.095	-67.469	87,5
2021	633.206	654.819	-21.613	96,6
2022	1.000.038	1.040.117	-39.732	96,1

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Mali İstatistikleri aylık verilerinden toplanması ile oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlikte yaşanan finansman sorunu makro açıdan kamu maliyesi üzerinde de önemli sorunlara yol açmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıkları merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferler ile karşılanmaktadır. Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin sınırlı olması nedeniyle gelir transferinin vergi dışı gelir olarak borçlanma, emisyon gibi kaynaklar ile karşılanması enflasyon gibi ekonomik

sorunların kaynağını oluşturmuştur. Sosyal güvenliğin finansman açıkları temel gelir kaynağı olan prim gelirlerinin yetersizliğidir. Prim gelirlerinin yetersizliğinin bazı nedenleri bulunmaktadır: Yapılan bazı düzenlemeler prim gelirlerini düşürmüştür. Örneğin 1980'li yıllarla birlikte prime esas aylık kazancın alt ve üst sınırlarının arasındaki aralığın daraldığı gözlenmektedir. Reel ücretlerin hem kamu hem de özel kesimde gerilediği bir dönemde, prime esas kazanç tavanının düşürülmesi sosyal güvenlik kurumlarının prim gelirlerini olumsuz etkilemiştir (Özsuca, 1990: 137). Diğer nedenler arasında; prim toplamada etkinliğin sağlanamaması, prim oranlarının yüksek olması, ülkede yaşanan enflasyonun prim gelirlerinin reel değerini düşürmesi gibi unsurlar sayılabilir.

SGK bütçe açıklarında küreselleşmenin yarattığı aşağıda açıklanacak işsizlik, kayıt dışı ekonomi ve özelleştirme uygulamalarının önemli etkisi olmuştur.

3.2. İşsizlik Oranı

Küreselleşmenin istihdam üzerinde iki temel etkisi olmuştur: *Birincisi* teknolojik yeniliklerin küreselleşmenin getirdiği araçlarla tüm ülkelere eş zamanlı olarak yayılması üretimde emeğin ağırlığını azaltarak işsizliğin artmasına neden olmuştur. *İkincisi* küreselleşme sonucu izlenen Neo-liberal politikalar sonucu kamu kesiminin küçülmesi ile oluşan istihdam daralmasını özel kesim kapatamamasıdır.

Küreselleşmenin istihdam üzerinde etkilerini Türkiye açısından görmek üzere Tablo 5'te 1991-2021 döneminde Türkiye ve OECD ülkeleri ortalaması olarak işsizlik oranı verilmektedir. Türkiye'de 1990'lı yıllarda işsizlik oranında dalgalanmalar görülmektedir. 1996-1998 yılları dışında Türkiye'deki işsizlik oranı OECD ortalamasının üstünde kalmıştır. 2000'li yıllarda Türkiye'de genel olarak işsizlik oranı bazı istisna yılları hariç sürekli ve daha yüksek oranlarda artmıştır. İşsizlik oranları çift haneli rakamlara dönüşmüştür. Ülkemizde 2001 krizi sonrası bir süre işsizlik oranı yüzde 10'lar civarında gerçekleşmiştir. 2007 küresel finansal krizin etkisi ile 2009 yılında yüzde 12,55 gibi yüksek düzeye ulaşmıştır. Türkiye'de işsizlik oranı OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. 2000'li yıllar boyunca Türkiye'deki işsizlik oranı OECD ortalamasında oldukça yüksek olduğu görülmektedir. 1991 yılında Türkiye'deki işsizlik oranı OECD ortalamasından 1,45 puan fazla iken 2021 yılında bu fark 5,79'a yükselmiştir. Bu farkın artması, ülkemizde daha öncede küreselleşme endekslerinde belirtildiği üzere küreselleşmenin yüksek olmasının yansıması olarak değerlendirilebilir.

İşsizliğin önemli oranlarda artmasının en belirgin şekilde etkilediği alan sosyal güvenlik olmuştur. İşsizlik oranındaki artış; prim gelirlerinin azalması, emekli ödemelerinin artması, işsizlik ödemelerinde artış, sigortalı sayısındaki düşüşün sosyal güvenlik sisteminde aktif/pasif dengesini bozması gibi durumlara yol açması sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarında önemli rol oynamıştır.

Tablo 5: Türkiye ve OECD Ortalaması olarak İşsizlik Oranı

Yıl/Ülke	Türkiye	OECD Ort.	Yıl/Ülke	Türkiye	OECD Ort.
1991	8,21	6,76	**2007**	8,87	5,77
1992	8,51	7,27	**2008**	9,71	6,10
1993	8,96	7,75	**2009**	12,55	8,25
1994	8,58	7,83	**2010**	10,66	8,42
1995	7,64	7,60	**2011**	8,80	8,03
1996	6,63	7,55	**2012**	8,15	8,01
1997	6,84	7,25	**2013**	8,73	7,92
1998	6,89	7,21	**2014**	9,88	7,40
1999	7,69	7,17	**2015**	10,24	6,84
2000	6,50	6,77	**2016**	10,84	6,43
2001	8,38	6,62	**2017**	10,82	5,90
2002	10,36	7,17	**2018**	10,89	5,46
2003	10,54	7,29	**2019**	13,67	5,39
2004	10,84	7,18	**2020**	13,11	7,10
2005	10,64	6,83	**2021**	11,98	6,19
2006	8,72	6,25			

Kaynak: The World Bank, Unemployment Data, https://data.worldbank.org/indicator, (11.05.2023); ILOSTAT, https://ilostat.ilo.org/data, (11.05.2023).

3.3. Kayıt Dışı Ekonominin Durumu

Küreselleşme ile birlikte artan rekabet, üretim maliyetlerini düşürme çabaları içinde öncelikle emek maliyetini minimuma indirmeyle sonuçlanmaktadır. Düşük maliyetle emek istihdamı için kayıt dışı ekonomi bir fırsat olarak görülmektedir. Kayıt dışı ekonomiye yönelmeye iten faktörler sadece çalışanlar için değil aynı zamanda işveren konumunda olanlar için de geçerlidir. Kayıt dışı ekonomi içinde faaliyet göstermek işverenler için hem çalışan hem de kendi adlarına ödedikleri primlerden kurtulmuş olmaktadırlar. Özellikle primlerin yüksek olması kayıt dışı istihdamın artmasının önemli nedenlerinden biridir. Yapılan çalışmalarda kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ile sosyal güvenlik primleri arasında önemli doğrusal ilişkinin olduğunu göstermektedir. Örneğin Scheider (2012), 22 ampirik çalışmanın sonuçlarının ortalamasını aldığı çalışmasında, sosyal güvenlik primleri ve gelir vergilerinin kayıt dışı ekonomi üzerinde yüzde 45-52 oranında etkili olduğu sonucuna ulaşmıştır. Kayıt dışı ekonominin öncelikle ülkede yaşam kalitesini düşürmektedir. Kayıt dışı ekonomi; sosyal korumasız istihdamı artırma, emek için daha iyi çalışma koşulları için pazarlık gücünün azalması yaratmaktadır. Bunların sonucu olarak düşük

verimlilik, firmalar arasında rekabet eşitsizliği, vergi gelirlerinde düşme, adil olmayan vergi yükü dağılımı ve sosyal güvenliğin temel gelir kaynağı olan prim gelirlerinde azalma sonucu bütçe açıkları gibi ekonomik, mali ve sosyal sonuçlar yaratmaktadır (Bajada & Schneider, 2009: 1034). Dolayısıyla ülke kalkınması için kayıt dışı ekonominin azaltılması gerekmektedir.

Ülkemizdeki kayıt dışı ekonominin boyutlarının tespiti sosyal güvenliğin finansman sorunu belirlemek için önemlidir. Bu amaçla kayıt dışı ekonomi endeks kullanılmıştır. Tablo 6'da 1990'lardan günümüze kadar dönemi içeren kayıt dışı ekonomi endeks skorları yer almaktadır. Endeks Medina & Schneider (2018) tarafından yapılan çalışmadan alınmıştır. Ölçüme göre endeks skorunun artması kayıt dışı ekonominin yüksekliğini göstermektedir. Türkiye'nin kayıt dışı endeksi 1990'lı yıllar ve 2000'lerin ortalarına kadar 30,80-35,99 arasında gerçekleşmiştir. 2005 sonra bazı yıllar dışında 20'lerde olmuştur. Bu endeks skorları Türkiye'de kayıt dışı ekonominin oldukça yüksek olduğunu göstermektedir.

Tablo 6: Türkiye'nin Kayıt Dışı Ekonomi Endeks Skoru (1991-2017)

Yıl	Endeks Skoru	Yıl	Endeks Skoru
1991	35,99	**2005**	29,77
1992	35,89	**2006**	29,47
1993	35,30	**2007**	30,38
1994	34,51	**2008**	29,14
1995	32,84	**2009**	32,33
1996	32,95	**2010**	30,21
1997	31,01	**2011**	27,65
1998	32,03	**2012**	28,03
1999	33,26	**2013**	27,33
2000	32,10	**2014**	27,45
2001	32,75	**2015**	27,43
2002	33,74	**2016**	-
2003	32,07	**2017**	27,20
2004	30,80		

Kaynak: Medina, L. & Schneider, F. (2018), Shadow Economies Around the World: What Did We Learn over the Last 20 Years?, IMF Working Paper 18/17, p. 68.

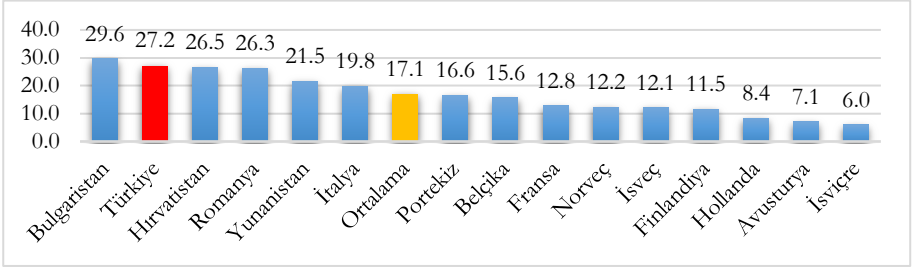
Türkiye'deki kayıt dışılığın boyutunu diğer ülkelere karşılaştırarak değerlendirmek yararlı olacaktır. Bu amaçla Türkiye ile bazı AB ülkeleri ve AB ortalamasına ilişkin kayıt dışı ekonomi endeks skorları Şekil 3'de yer almaktadır. Kayıt dışı ekonomi boyutunun en yüksek olduğu ülke 29,6 skoru ile Bulgaristan'dır. Kayıt dışılığın yüksek olduğu ülkelerin nispi olarak daha az gelişmiş ekonomilere sahip ülkeler olduğu görülmektedir. Uzun bir süre orta ve düşük gelirli ülkelerde sosyal güvenlik kapsamının ekonomik kalkınmaya paralel olarak artacağı varsayılmıştır. Ancak genel

olarak bakıldığında küreselleşme ile birlikte derecesi ülkelere göre değişmekle birlikte kayıt dışılığın artması sosyal güvenliğin kapsama oranının düşmesine neden olmuştur (ILO: 2011: 29).

Türkiye 27,2 skor ile en yüksek kayıt dışı ekonomiye sahip ikinci ülke konumundadır. AB ortalaması olan endeks değeri 17,1'dir. Türkiye'de kayıt dışı ekonomi endeksi 2000'li yıllarda düşmüş olmakla birlikte hala oldukça yüksektir. Bu durum sosyal güvenlik kurumlarında gelir yetersizliği nedeniyle bütçe açıklarına neden olabilmektedir.

Kayıt dışı ekonomi ile sosyal güvenlik arasında karşılıklı etkileşim bulunmaktadır. Ülkemizde iki yönlü etkileşim görülebilmektedir. Sosyal güvenliğin finansmanında özellikle yüksek primler kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmaktadır. Türkiye'deki çalışan sigorta prim yükü yüzde 15.0 ile OECD ortalaması olan yüzde 9.7'den büyüktür. İşveren prim yükü de Türkiye'de yüzde 17.5 iken OECD ortalaması yüzde 16.3'dür (OECD: 2023). Diğer taraftan kayıt dışı ekonominin yüksek olması sosyal güvenliği finansmanını azaltmaktadır.

Şekil 3: Seçilmiş Ülkelerde Kayıt Dışı Ekonomi Endeks Skoru (2017)



Kaynak: Medina, L. & Schneider, F. (2018), Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?, IMF Working Paper 18/17, p. 68.

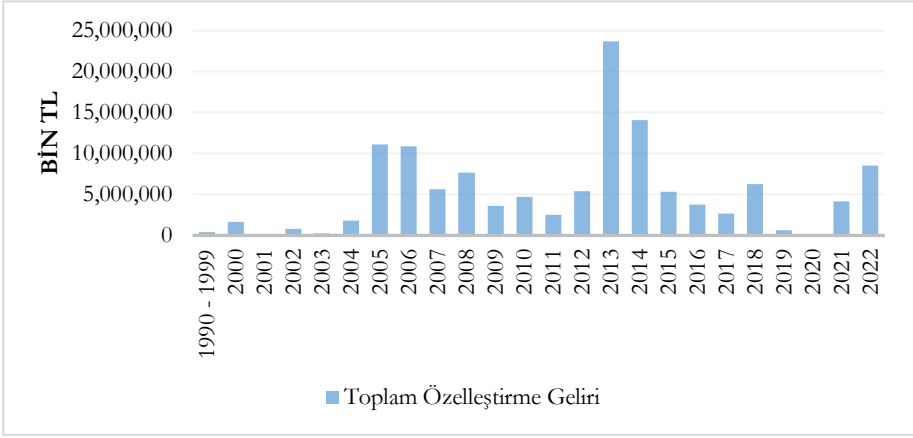
3.3. Özelleştirme

Küreselleşmenin etkilerinden biri ülkelerde özelleştirmelerin artmasıdır. Küreselleşme hareketlerinin derinleşmesiyle birlikte ile izlenen Neo-liberal politikalar, devletin ekonomi üzerindeki işlev ve fonksiyonlarının daraltılmasını öngörmüştür. Buna göre kamu sermayesiyle kurulan ve işletilen kurumların, sermayesine ek olarak personel ve tüm iş gücüyle birlikte özel sektöre devredilmesi gündeme gelmiştir. Özelleştirmenin sakıncalarından biri istihdam üzerinde yarattığı etkidir. Kısa vadede yaşanabilecek yoğun bir işsizlik riski özelleştirmenin sonuçlarından biridir. Hükümetler özelleştirme politikalarını hazırlarken kamu işçilerinin kitlesel olarak işten çıkarılma riskini göze almaktadır. Özellikle gelişmekte olan ve geçiş ekonomilerinde özelleştirme sonrası işten çıkarmalar yaşanmıştır. Bunun en dramatik örneklerinden birisi, 1991 yılında Arjantin'in ulusal demiryolu şirketinin özelleştirilmesi sırasında, şirketin toplam iş gücünün yüzde 79'nun işten

çıkarılmasıdır (Megginson, 2000: 22-23). Özelleştirme işsizlik düzeyini artırarak sosyal güvenlikte finansman sorunun temel kaynaklarından biri olabilmektedir.

Türkiye'de özelleştirmelerin boyutunu görebilmek üzere özelleştirme gelirlerindeki gelişime bakmak yararlı olacaktır. Şekil 4'de Türkiye'nin 1990-2022 yılları arasında elde ettiği özelleştirme geliri gösterilmiştir.

Şekil 4: Türkiye'nin Özelleştirme Geliri (1990-2022)



Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme, (16.05.2023)

Türkiye'de özelleştirmeler 1990'lı yıllarda başlamakla birlikte en yoğun olduğu dönem 2000'li yıllar olmuştur. 2004 yılından sonra Türkiye'nin özelleştirme gelirlerinde artış yaşanmıştır. Verilere göre en yüksek özelleştirme geliri 2013 yılında elde edilmiştir. 2018 sonrası dönemde özelleştirme faaliyetlerinde düşüş olsa da 2021 yılından itibaren özelleştirme gelirlerinde yeniden artış gözlemlenmiştir.

Türkiye'de özelleştirme hareketleri sonrasında kâr maksimizasyonu ile hareket eden özel sektör, maliyetlerini düşürmek amacıyla devraldıkları işletmelerde bazı değişiklikler yapmışlardır. Öncelikle büyük bir istihdam kapasitesine ve iş gücüne sahip olan kamu şirketleri, özel sektöre devredildiğinde istihdamın azaldığı gözlemlenmiştir (Güngör, 2012: 104). Ayrıca taşeron eliyle istihdama giderek kâr maksimizasyonunu arttırmayı amaçlamıştır. Bunun neticesinde emek piyasasında güvencesiz çalışma şekilleri yaygınlaşmıştır. Yalnızca 2002-2011 yılları arasında çalışan taşeron işçi sayısı dört kattan fazla artmıştır. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi neticesinde geleneksel istihdam ilişkileri aşınmıştır. Çalışanlar daha yüksek ücret almak için sosyal sigorta gibi güvencelerden mahrum kalmayı kabul etmişlerdir (Yılmaz, 2017: 919-920). Özelleştirmenin sosyal güvenlik üzerinde yarattığı bir diğer yük de özel sektörün kısıtlayıcı istihdam politikası nedeniyle birçok çalışanın erken emekli edilmesi kurumun harcamalarını artırmıştır. Bir yandan prim gelirlerini

düşerken diğer taraftan harcamaların artması sosyal güvenlik kurumlarında finansman sorununa neden olmuştur.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Ülkelerin kalkınması, ekonomik, sosyal ve politik gelişime bağlıdır. Ekonomik gelişim yeterli bir sosyal gelişimi gerektirir. Sosyal gelişimin temel alanlarından biri sosyal güvenliktir. Sosyal güvenliğin finansman kaynakları, primler ve devlet katkılarından oluşmaktadır. Ülkeler bu iki kaynağın kullanımına göre geliştirilen sistemleri kullanmaktadırlar. Sosyal güvenliğin finansmanının primlere dayandırılması en yaygın sistemdir. Türkiye'de de bu sistem geçerlidir. Primler, kamu maliyesi açısından sosyal parafiskal gelirler olarak nitelendirilir. Bu gelir türü sosyal güvenliğin finansmanın, diğer kamu hizmetlerinden farklı olarak vergi gelirleri dışında yeni bir gelir kaynağı oluşturulması düşüncesiyle geliştirilmiştir. Sosyal güvenlik hizmetinin gelişimi tarihsel açıdan toplumlarda devlet anlayışındaki değişimle paralellik göstermiştir. Refah devlet anlayışı yerini refah toplumuna bırakmıştır. Devletin daha fazla ekonomiye müdahalede bulunduğu refah devlet anlayışından uzaklaşılmasında dünya genelinde ülkelerin yaşadıkları ekonomik krizdir. Bu değişim sosyal güvenliğin finansmanına bireylerin katılımının artması şeklinde olmuştur. Sosyal güvenliğe etki eden bir diğer önemli unsur küreselleşme olmuştur. 1990'lı yıllarda başlayan son yıllarda giderek daha fazla ülke ticaret ve para akışları yoluyla küresel ekonomiye bağlandıkça, küreselleşme uluslararası ekonominin baskın bir özelliği haline gelmiştir. 1990'lı ve 2000'li yıllarda küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerindeki etkileri dünya genelinde daha belirgin bir şekilde görülmeye başlamıştır. Küreselleşme sosyal güvenlikte bazı değişimlere ve bunların sonucu bazı sorunlara yol açmıştır. Küreselleşme ile birlikte artan işgücü mobilitesi, ülkeler arasında sosyal güvenlik sistemlerini uyumlaştırmayı gerektirmiştir. Sosyal güvenliğin uluslararasılaşmasına yol açmıştır. Ayrıca küreselleşme uluslararası rekabeti artırmıştır. Küreselleşme ile ortaya çıkan rekabet artışı işgücü maliyetinin düşürülmesi üzerinde baskılar yaratmıştır. Küreselleşme sürecinin getirdiği rekabet şartları işgücü maliyetlerini düşürmeyi gerektirmesi kayıt dışılığın ve işsizliğin artmasına yol açabilmektedir. Yine artan ekonomik entegrasyon özellikle düşük vasıflı istihdamı azaltmıştır. Örgütlü işgücünü azaltmıştır.

Bu çalışmada küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerindeki etkileri, küreselleşmenin doğrudan etkilediği göstergelere dayalı olarak Türkiye özelinde incelenmiştir. Küreselleşme endeks verileri Türkiye'de küreselleşmenin boyutları küresel endeks skoru ve ekonomik küresel endeks skorundan yararlanılarak belirlenmiştir. Türkiye küresel endeks skorunda yüksek gelir grubu dışında tüm ülke grupları içinde en yüksek skora sahip olduğu ülke konumundadır. Ekonomik küresel endeks skorunda da ülke grupları içinde üçüncü sırada yer alan ülke olmuştur. Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de küreselleşmenin etkilediği alanların başında sosyal güvenlik gelmektedir. Küreselleşmenin sosyal güvenliğin

finansman yapısı üzerinde yarattığı etkiler; sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları, işsizlik oranı, kayıt dışı ekonomi ve özelleştirme göstergelerine göre değerlendirilmiştir. Sosyal güvenlik hizmeti, 2007 yılına kadar üç farklı kurum tarafından sunulmuştur. Üç sosyal güvenlik kurumunun bütçeleri 1990 yıllarla birlikte açıklar vermeye başlamıştır. Üç kurumun birleşmesi ile birlikte kurulan SGK'nın bütçe açıkları sınırlı olarak azalsa da devam etmiştir. Bu azalma finansmandan ziyade norm birliği, bürokratik işlemlerden kaynaklıdır. Türkiye küreselleşmenin yarattığı bir diğer sorun olan işsizliği yoğun olarak yaşan ülke olmuştur. Türkiye'de 1991 yılında işsizlik oranı yüzde 8,21 (OECD ortalaması 6,76), 2021 yılında yüzde 11,98 (OECD ortalaması 6,19) olarak artış göstermiştir. Medina & Schneider (2018) tarafından AB ülkeleri için geliştirilen kayıt dışı endeks verilerine göre Türkiye Bulgaristan'dan sonra kayıt dışı ekonominin en yüksek olduğu ikinci ekonomidir. Küreselleşme ile birlikte derecesi ülkelere göre değişmekle birlikte dünya genelinde kayıt dışılığın artması sosyal güvenliğin kapsama oranının düşmesine neden olmuştur. Küreselleşmenin artırdığı unsurlardan biri özelleştirmelerdir. Ülkemizde özelleştirmeler 1990'lı yıllarda başlamakla birlikte 2000'li yıllarda artmıştır. Özelleştirme sonrası kâr maksimizasyonu ile hareket eden özel sektör, maliyetlerini düşürmek amacıyla istihdamı azaltma politikası izlemiştir. Tüm bu gelişmeler ülkemizde bir yandan prim gelirlerini düşürürken diğer taraftan harcamalarını artırarak sosyal güvenlik kurumlarında finansman sorununa ve sosyal güvenlik kapsamının daralmasına neden olmuştur. Küreselleşme sonucu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında fark artmıştır. Diğer bir ifade ile dünya genelinde küreselleşme ile yoksulluk artmıştır. Sosyal güvenlik, küreselleşme ile birlikte artan yoksulluğu azaltmada kullanılabilecek araçların başında gelmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik alanında yaşanan finansal sorunları ortadan kaldıracak model önerileri önem arz etmektedir. Ülkemizde sosyal güvenliğin finansman sorununa neden olan temel unsur prim gelirlerinin harcamaları karşılamamasıdır. Prim gelirlerinin artırılması için hem çalışan hem de işveren prim yükünün düşürülmesi ve prim tahsilatında etkinliğin sağlanması önerilmektedir. Yapılan ampirik çalışmalarda kayıt dışı ekonominin büyümesinde de yüksek primlerin payının önemli oranda olması bu yönde değişimi gerektirmektedir. Diğer taraftan sosyal güvenlik kurumlarının harcamalarında artışa neden olan özelleştirme, politik gerekçelerle emeklilik yaşının düşürülmesi gibi uygulamalardan kaçınılması finansman sıkıntısını azaltacaktır.

KAYNAKÇA

Alper, Y. (2004). Sosyal Güvenlik Teorisi (Ders Notları), Bursa.

Alper, Y. (2020). Sosyal Sigortalar Hukuku, 11. b. Bursa: Dora Basım-Yayın Ltd. Şti.

Arıcı, K., Alper, Y. (2012). Sosyal Güvenlik, ed. Y. Alper, S. Tekeli, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No:2659.

Asher, M. G., Nandy, A. (2006). Social Security Policy in an Era of Globalization and Competition: Challenges for Southeast Asia. Working Papers id:368, eSocialSciences.

Bajada, C. & Schneider, F. (September, 2009). "Unemployment and the Shadow Economy in the OECD", Revue Êconomique, 60(5), 1033-1067.

Blakemore, K. & Griggs, E. (2007). Social Policy An Introduction, Open University Press, Mc Graw Hill Education, New York.

Bulut, M. (Aralık, 2019). Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansmanında Devlet Katkısı Uygulaması, 115, 83-108.

Cichon, M., Hagemejer, K., Woodall, J. (2006). Changing the Paradigm in Social Security: From Fiscal Burden to Investing in People, Social Security Department International Labour Office.

D'Haeseleer, S. and Berghman, J. (2003). Globalisation and Social Security in Low-Income Countries: The Case of Côte d'Ivoire, Africa Development / Afrique et Développement, 28(3/4), 1-21.

Dilik, S. (2004). Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı-Primler ve Devlet Katkıları, Kamu-İş, 7(4), 1-24.

Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J.F., Muzaffar, T., Elizondo-Barboza, H. (2020). Financing Gaps in Social Protection Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond, ILO Working Paper 14.

Ginneken, W. V. (2003). Extending Social Security: Policies for Developing Countries, International Labour Review, 142(3), 277-294.

Giray, F. (2021). Türkiye'de Parafiskal Gelirler, 5. b., Bursa: Dora Basım-Yayın Lmt. Şrt.

Gongcheng, Z. & Scholz, W. (2019). Global Social Security and Economic Development: Retrospect and Prospect. International Labour Organization. https://www.ilo.org/beijing/information-resources/public-information/factsheets/WCMS_723404/lang--en/index.htm (19.05.2023).

Güngör, G. (2012). Tarihi Açıdan Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi. *Sakarya İktisat Dergisi*,1(2), 100-119.

Heindenheimer, A., Heclo J., Hugh C., Adams, T. (1990). Comparative Public Policy, The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan, New York: St. Martin Press.

Euzéby, A. (2002). The Financing of Social Protection in the Context of Economic Globalization, Social Security in the Global Village, International Social Securty Series Volume 3, New York: Taylor & Francis, 31-46.

ILO (2011). Social Security for Social Justice and A Fair Globalization, Geneva:

Kemnitz, A., Wigger. B. U. (2000). Growth and Social Security: The Role of Human Capital, European Journal of Political Economy, 16, 673–683.

KOF (İsviçre Ekonomi Enstitüsü), KOF Globalisation Index, https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html, (11.05.2023)

Lee, K. M. & Cheng, C. Y. (March, 2011). Financialization, economic crises and social protection: the case of Hong Kong, Journal of Asian Public Policy, 4(1), 18–41.

Medina, L. & Schneider, F. (2018 Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?, IMF Working Paper 18/17.

Megginson, W. (2020). Privatization, *Foreign Policy*, (118).

Niggle, C. J. (March, 2003). Globalization, Neoliberalism and the Attack on Social Security, Review of Social Economy, 61(1), 51-71.

OECD, OECD Stat.

Öncel, T. (1983). Parafiskal Yükümlülük, İstanbul: Güryay Matbaası.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme, (16.05.2023)

Özsuca, Ş. (2003). Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58(2), 133-152.

Paksoy, H. (2023). Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri ve Türkiye'deki Uygulamaya Kısa Bir Bakış, Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences, 9(62), 2455-2460.

Sarkar, D. & Bhowmick, S. (Januray, 2023). Towards Universal Social Security: Priorities for the G20, Occasional Paper, (386), 1-41.

Schneider, F. (2012). The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?, Discussion Paper, No. 6423, 2012.

Sigg, R., Behrendt, C. (2002). Social Security in the Global Village: Mapping the Issues, ed. Sigg, R., Behrendt, C., Social Security in the Global Village, International Social Securty Series Volume 3, New York: Taylor & Francis, 1-13.

Singhal, D. (2022). Globalization and Social Security, Supremo Amicus, 28, 1-10.

Swan, E. J. (May, 1947). Financing Social Security, The American Economic Review, 37(2), 345-350.

Şerban, A. C., Jianu, I. (2023). Developing and Economic and Socıal Security Index for Euro-Atlantic Area Countries: A Panel Data Analysis, Journal of Business Economics and Management, 24(1), 112–135.

Tanzi, V. (2000). Globalization and Future Socail Protection. IMF Working Paper.

The World Bank, Unemployment Data, https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=TR, (11.05.2023); ILOSTAT, (11.05.2023).

UN (2022). World Migration Report 2022, Geneva:

UN. (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf (08.055.2023).

Welfens, P. J.J. (2013). Social Security and Economic Globalization Social Security and Economic Globalization, New York: Springer.

Winfrey J. C. (1973), Public Finance Public Choice and the Public Economy, New York: Harper & Row Publishers.

Yılmaz, Ç. (2017). Özelleştirme Karşıtı Mücadele ve İşçi Sınıfı Bilinci: Petkim Örneği. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 72 (4), 915-943.

Yuvalı, E. (2020). Sosyal Politika Aracı Olarak Sosyal Güvenlik Kavramı, *İş ve Hayat*, 6(11), 46-74.