

ÖZET

Özel Emeklilik Sistemlerinde Cinsiyete Dayalı Gelir Farkı: Türkiye Örneği

1970’li yıllardan itibaren birçok ülkede sosyal güvenlik sistemleri çeşitli nedenlerle krize girmiştir. IMF ve Dünya Bankası sorunların çözümü için sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesini önermiş ve bu öneri başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere birçok ülkede uygulanmıştır. Türkiye gibi bazı ülkeler ise bu yönde yasal düzenlemeler yapmaktadır. Sosyal güvenlik sistemindeki bu reform çalışmalarına ilişkin alternatif öneriler üzerine yapılan çalışmaların oluşturduğu literatürde, reform etkilerinin cinsiyete göre farklılaşıp farklılaşmadığı konusunu ele alan birçok çalışma bulunmaktadır. Bu makalede bazı ülkelerde uygulanan tamamen özelleştirilmiş sosyal güvenlik (zorunlu bireysel emeklilik) sisteminin Türkiye’de uygulanması durumunda cinsiyete dayalı bir gelir farkının olup olmadığı 2004 Hanehalkı Bütçe Anketini kullanarak ortaya koymaya çalışılmaktadır. Zorunlu bireysel emeklilik sisteminin uygulanması durumunda karşılaşılabilecek çeşitli senaryolar sonucu elde edilen ampirik bulgular, işgücü piyasasında erkeklere göre zaten daha düşük gelir elde eden ve çeşitli ayrımlarla karşılaşan kadınların, emekli olduklarında karşılaştıkları gelir kaybının erkeklere göre daha yüksek olacağını doğrular niteliktedir. Dolayısıyla özel emeklilik sistemleri refah devletinin ortadan kaldırma amacı güttüğü (en azından gütmesi gerektiği) cinsiyetçi eşitsizlik sarmalını döndürmeye devam etmektedir.

JEL Sınıflaması: H55, J16, J70, J71

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Özel Emeklilik Sistemi, Cinsiyet Ayrımcılığı, Gelir Farkı, Türkiye

ABSTRACT

Gender-Based Earning Differentials in Private Pension Systems: The Case of Turkey

Since the 1970s many countries have experienced difficulties in maintaining their social security balances for various reasons. Private pension schemes, promoted by the IMF and the World Bank as recommended tools for stabilization, have in the past been considered as a means of overcoming these difficulties. Many countries in Latin American and elsewhere have already reformed their systems by implementing varying degrees of privatization ranging from partial to full privatization. Turkey, another country facing severe imbalances in the social security front, also started to modify the legal structure of the system and took a number of steps towards partial privatization. Given the role of gender issue as an important analytical category in the sizeable literature on social security reforms, this study aims to analyze the gender gap in pension benefits to be observed in case of full privatization of the social security system in Turkey, by using 2004 Household Budget Survey. Our findings from different scenarios confirm that the welfare of women, who are already have a disadvantaged position in household activities and labor market, will get even worse, if the system is fully privatized. The study therefore, shows that the private pension schemes will maintain the cycle of gender discrimination that the welfare state should attempt to eliminate.

JEL Classification: H55, J16, J70, J71

Keywords: Social Security, Private Pension System, Gender Discrimination, Earning Differential, Turkey

Özel Emeklilik Sistemlerinde Cinsiyete Dayalı Gelir Farkı: Türkiye Örneği



Muhsin KAR *

Adem Yavuz ELVEREN * *



İRİŞ

Sosyal güvenlik ihtiyacı, tarihin çeşitli dönemlerinde farklı siyasal, sosyal ve ekonomik yapılanmalara bağlı olarak değişik yöntemlerle giderilmeye çalışılmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkan sosyal, siyasal ve ekonomik yapı, sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasında geleneksel yolların yetersizliğini gündeme getirmiştir. Özellikle sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan işçi sınıfının gerek ça-

alışma ortamındaki kazalarla karşılaşması; işçilerin fizyolojik ve sosyo-ekonomik nedenlerle çalışamamaları sebebiyle gelir kaybına uğramaları ve gerekse yarattıkları milli gelirden pay alma ve sosyal güvenlik talepleri, sosyal güvenlik anlayışının gelişimine önemli katkılar sağlamıştır.

Sosyal güvenlik anlayışının kurumsallaşmasında ve zaman içinde ortaya çıkan sorunların çözümünde de iktisadi düşüncedeki değişim çok etkili olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan 1970'li yılların ortalarına kadar uygulanan Keynesyen iktisat politi-

* Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
mkar@ksu.edu.tr

* * Utah Üniversitesi Ekonomi Bölümü
adem.elveren@utah.edu

Bu çalışmanın ampirik bölümüne ilişkin yorumları için Ali Haydar Elveren ve A. Tuncay Teksöz'e ve değerli yardımları için Doç. Dr. Günseli Berik'e teşekkür ederiz. Ancak çalışmadaki görüşler sadece yazarlara aittir ve yazarları bağlar.

kaları çerçevesinde sosyal güvenlik harcamaları, devletin tam istihdamı sağlama ve milli geliri artırma amacı doğrultusunda toplam talep yönetiminin temel unsurlarından biri olmuş ve sosyal güvenlik harcamalarına milli gelirden önemli oranda pay ayrılmıştır. Ancak 1970’li yılların ortalarına gelindiğinde yüksek işsizlik, fiyat istikrarsızlıkları ve ekonomik daralmalar uygulanan Keynesyen politikaların sorgulanmasına neden olmuş ve sorunların çözümü için klasik liberal iktisadi düşüncenin önerileri tekrar popüler olmuştur.

IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin önerileri doğrultusunda 1970’li yıllardan sonra uygulanan önerilen liberal ekonomi politika paketleri, devletin küçülmesini, kamunun iktisadi aktivitelerinin özelleştirmesini, piyasa güçlerine daha fazla yer verilmesini, dış ticaretin ve sermaye hesabının serbestleşmesini kapsamıştır. Yurtiçi piyasaların serbestleşmesini ve ekonominin yurtdışı ile bütünleşmesini ileri süren bu politikalar, ekonomik hayatta kamunun sorumluluğu düşüncesinin terk edilerek bireysel sorumluluğa öncelik verilmesini vurgulamaktadır.

Ekonomik politikadaki bu dönüşüm, mevcut sosyal güvenlik anlayışını derinden etkilemiş ve sistemin sorunlarının liberal çerçeve içinde çözülebileceği görüşünü gündeme getirmiştir. Bu çerçevede, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler sosyal güvenlik sistemlerindeki sorunların çözümü için, sosyal güvenliğin “özelleştirilmesi”

dahil olmak üzere çeşitli politikalar uygulamışlardır. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren birçok ülkede sosyal güvenlik sistemlerinin temel sorunlarının çözümü için, bugünkü emeklilerin maaşlarının çalışanların ödedikleri prim (katkı payı) ile finanse edildiği “dağıtım modeli”ne (pay-as-you-go) dayanan sosyal güvenlik sistemlerinden uzaklaşıldığı ve sosyal güvenlik sisteminin tamamen ya da kısmen özelleştirildiği modellerin uygulandığı görülmektedir. Dağıtım sistemlerinin mali yükü, yaşlanan nüfus, genişleyen kayıtdışı ekonomi, düşük sigortalı sayısı ve fonların kullanımındaki idari ve politik nedenlerden kaynaklanan verimsizlik dolayısıyla artmaya başlamıştır.

Sistemin sorunlarını çözmek için uygulanan reformlar, liberal görüşün temel ilkelelerinden biri olan “ekonomik etkinlik” ve “finansal sürdürülebilirlik” doğrultusunda yapılmıştır. Bu reformlarla ülkeler emeklilik gelirinin hesaplanmasında “belirlenmiş (tanımlanmış) fayda” sisteminden “belirlenmiş katkı” modeline geçmeye başlamışlardır. Belirlenmiş fayda modelinde emeklilik maaşı başlangıçta belirlenir ve bu maaşı sağlayacak birikim çalışma yıllarında tahmini getiri oranları ve aktüeryal kurallara göre hesaplanan katkılarla oluşmaktadır. Belirlenmiş katkı modelinde ise, kişilerin belirledikleri katkı paylarının bir emeklilik hesabında belirli süre boyunca ya da belirli bir yaşa kadar yatırıma yönlendirilmesiyle oluşan birikim kendilerine emekli aylığı olarak geri ödenmektedir. Belirlenmiş fayda modelinde kişi

emeklilik yıllarında ne kadar gelir elde edeceğini bilirken, belirlenmiş katkı modellerinde bu gelir seçilen yatırım aracının getirisine bağlıdır. Dolayısıyla, belirlenmiş fayda modelinde riski devlet üstlenirken, belirlenmiş katkı modelinde risk bireye aittir¹.

Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’de de sosyal güvenlik sisteminin çok önemli sorunları olduğu konusunda bir uzlaşma bulunmaktadır. Ancak bu sorunların çözümü noktasında farklı alternatifler olabileceği vurgulansa da, IMF’nin desteklediği istikrar programı kapsamında liberal çözüm önerileri ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede diğer bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de, tüm sosyal güvenlik kurumlarının (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur), IMF ve Dünya Bankası’nın önerdiği biçimde aynı çatı altında toplanması ve kamunun yanında bireylerin de (zorunlu veya gönüllü olarak) sosyal güvenlik anlamında sorumluluk almalarını öngören çok ayaklı bir sistemin oluşturulması yönünde yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmekte ve bu bağlamda eksik kalan (veya iptal edilen) düzenlemelerin de yapılmaya devam edileceği anlaşılmaktadır.

Türkiye’de çok sayıda akademisyenin yanında TOBB ve TÜSİAD gibi işveren temsilcilerinin ve sendikaların hazırladıkları raporlarda da sosyal güvenlik sisteminin sorunları için çözüm önerileri dile getirilmektedir. Ancak bu çalışmalarda cinsiyetin yeterince göz önüne alınmadığı görülmektedir. Literatürde cinsiyetin önemli bir anali-

tik kategori olduğu görülmekte ve bu alandaki yazın ücretsiz aile işi, kayıtdışı çalışma ve cinsiyete bağlı iş bölümünün bir sonucu olarak kadınların sosyal güvenliğin (korumanın) dışında kaldıklarını ve daha az fayda elde ettiklerini belirlemiştir (Orloff, 1996; MacDonald, 1998). Diğer bir ifadeyle, sosyal güvenlik sisteminin cinsiyet boyutunun olduğu, bunun sosyal yapının belirlenmesinde önemli bir işlev gördüğü ve dolayısıyla sosyal güvenlik sistemlerindeki reform çalışmalarının ve özellikle de sistemin özelleştirilmesinin kadınların refahını olumsuz yönde etkilediğine dair literatürde önemli bir yazın bulunmaktadır (Andrew, 1984; Fraser, 1994; Quadagno ve Fobes, 1995; Orloff, 1996; O’Connor, 1996; MacDonald, 1998). Yine bu yazında belirtildiği üzere, cinsiyete bağlı demografi profilindeki bir takım farklılıklar ve işgücü piyasasına katılım kadınlar için eşitsiz sonuçlar doğurmaktadır. Kadınların hamilelik ve çocuk emzirme gibi bir takım cinsiyete dayalı kısıtlamaların sonucu olan emek piyasasındaki ayırım (segregation), ücret farklılığı ve daha az çalışma saati kadınların özel emeklilik sistemlerindeki aylıkları üzerinde ciddi olumsuz etkiler doğurmaktadır.

Bu makale Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının çözülmesi ve yeni-

1 Dağıtım modelleri, İsveç’deki son reformda görüldüğü üzere, belirlenmiş katkı esasına göre de oluşturulabilir. Fakat bu çalışmada genel durum yani dağıtım modellerinin belirlenmiş fayda esasına göre oluşturulduğu ve belirlenmiş katkı modelinin özel emeklilik sisteminin temeli olduğu durum incelenmektedir.

den yapılandırılması sürecinde, sistemin (bir seçenek olarak) tamamen özelleştirilmesi varsayımının uygulanması durumunda cinsiyet açısından bir gelir farkı olup olmayacağını ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu bağlamda bu çalışma, aslında devam etmekte olan büyük çaplı sosyal güvenlik reformunun bir parçası olarak Bireysel Emeklilik Sistemini (BES) cinsiyet bakışı açısı ile inceleyerek ileriki çalışmalara öncülük etmesi açısından önem arz etmektedir. Kısacası, bu çalışma Türkiye'deki özel emeklilik sisteminde cinsiyete bağlı gelir farklılığını araştırarak literatüre katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

“Zorunlu” Bireysel Emeklilik Sisteminin uygulanması durumunda cinsiyet açısından bir gelir farkı olup olmadığını ortaya koymak için yapılan bu çalışmanın yapısı şu şekildedir: Öncelikle Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin kurumsal ve yasal çerçevesi ve ardından mevcut sistemin temel sorunları ve reform çalışmaları çok kısa bir şekilde ele alınacaktır. Üçüncü olarak, cinsiyet ile sosyal güvenlik ilişkisi tartışılacaktır. Bireysel Emeklilik Sisteminin temel özelliklerinin açıklanmasının ardından ampirik olarak kullanılacak model ve varsayımları sunulacaktır. 2004 Hanehalkı Bütçe Anketi kullanılarak elde edilen bulgular değerlendirilecek ve sosyal güvenliğin özelleştirilmesi durumunda çeşitli senaryolar altında cinsiyet açısından bir gelir farkının olup olmadığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ, SORUNLARI VE REFORM ÖNERİLERİ

Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurumsal Yapısına Kısa Bir Bakış

Sosyal güvenlik, ekonomik ve sosyal yapıdaki değişikliklerin oluşturduğu atmosferde bireyi hayatta yalnız bırakmamak için ekonomik ve sosyal yaşama müdahale eden sosyal devlet anlayışının bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır (Sözer, 1998:15). En yaygın ve geniş tanımıyla sosyal güvenlik; bireylerin ve bakmakla yükümlü oldukları ailelerinin bugününün ve geleceğinin güven altına alınması olarak tanımlanabilir (Yazgan, 1992:18). Diğer bir ifadeyle, sosyal güvenlik, toplumun tüm bireyleri için, mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerin oluşumunu engellemeyi amaçlayan ve alınan tedbirlere rağmen söz konusu risklerin meydana gelmeleri halinde, geliri geçici ya da sürekli kesilmiş bireylere sigorta yardımları vasıtasıyla destek sağlayan (Demirbilek ve Sözer, 1995:1); yani, bir ülkede yaşayan bütün vatandaşların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını kadere terk etmeyerek, başkalarının lütuf ve yardımlarına gerek kalmaksızın hep birden karşılayan bir sistemi (Tuna ve Yalçıntaş, 1991:129) ifade etmektedir (Uğur, 2004). Dolayısıyla sosyal güvenlik, bir toplumu oluşturan tüm bireylerin doğumu ile ölümü arasındaki risklere ve tehlikelere karşı oluşturulmuş düzenlemelerdir. Sosyal güvenlik sistemi ise, ülkenin

sosyal, kültürel ve siyasal yapılanmaya bağlı olarak sosyal güvenliğin uygulanma şeklidir.

Sosyal güvenlik, sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler aracılığıyla sağlanmaktadır. Sosyal sigorta, bir ülkede çalışanların karşılaşılabilecekleri belirli sayıda sosyal riskleri zorunlu olarak işçi ve işverenlerin katılımı ve devlet tarafından kurulup örgütlenen bir kurum tarafından karşılanmasına yönelik sigorta tekniğidir (Tuncay, 1996:14). Sosyal yardım, toplumda ekonomik olarak dezavantajlı gruplara devletin karşılıksız olarak yardımda bulunmasıdır (Yılmaz, B.E. 2006). Sosyal hizmetler ise, yine devletin çeşitli nedenlerle yardıma ve bakıma muhtaç vatandaşlarına sağladığı hizmetleri ifade etmektedir.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin bugünkü yapısı esas itibariyle II. Dünya Savaşı sonrası şekillenmiş ve daha çok Alman (Bismarck) sistemine benzemektedir. Sistemin temel kurumu sosyal sigortalardır. Mesleki gruplara yönelik bu sistemde, bireyler belirli bir işi yapma durumuna göre güvence kapsamına girmektedir. Çalışan gruplara yönelik birden fazla sosyal güvenlik kurumu bulunmaktadır. Sosyal sigorta kurumları oluşturulurken bağımlı ve bağımsız çalışanlar ayrımı yapılırken, bağımlı çalışanlar içinde memurlar ve hizmet akdi ile çalışanlar ayrımı da söz konusudur. Sosyal sigorta kapsamı dışında kalan nüfusa ise, sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları ile sosyal güvenlik sağlanmaya

çalışılmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), 506 ve 2925 sayılı kanunların kapsamına giren sigortalıların; Bağ-Kur, 1479 sayılı kanun kapsamında sigortalı olan kendi adına bağımsız çalışanların ve 2926 sayılı kanun kapsamında olan sigortalıların ve Emekli Sandığı ise, kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personelin sosyal güvenlik işlemlerini organize eden kuruluşlardır. Bu sosyal sigorta kurumlarının tek çatı altında toplanması ile Sosyal Güvenlik Kurumu oluşmuştur. Ayrıca sosyal güvenlik sistemiyle ilişkili bir diğer kurum ise, işsizlik sigortasını yürütmekle görevli olan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)’dur. Ayrıca vakıf statüsünde olan ve 506 sayılı kanunun geçici 20. maddesine tabi sandıklarda sistem içinde yer almaktadır. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK), Amele Birliği, Özel Sigortalar ile Bireysel Emeklilik Sistemi içinde yer alan şirketler ise sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcı kurumları olarak işlev görmektedirler (Demirbilek, 2007). Son olarak, herhangi bir yerde çalışmayan ve yardıma muhtaç bireylere ve yakınlarına sosyal güvenlik sağlamak amacıyla, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakfı, Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu, 65 yaşını doldurmuş olan muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması ve yine ödeme gücü olmayan vatandaşların sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanmasına olanak sağlayan Yeşil Kart uygulaması söz konusudur.

Türkiye’de sosyal sigorta programlarının kapsadığı nüfus 1950 yılında 821.418 iken, 2002 yılında 62.026.565’e çıkmıştır (Yılmaz, G.A. 2006:72). Diğer bir ifadeyle Türkiye’de sosyal güvenlik hizmetini gerçekleştirmek üzere Cumhuriyet sonrası kurulmuş olan kuruluşların prim sistemine dayalı olarak faaliyette bulunanların kapsamına aldığı nüfus 1950 yılından itibaren artış göstermiş ve 2003 yılı itibariyle nüfusun %88,1’ini kapsar hale gelmiştir (Yılmaz, G.A. 2006:72).

Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunlarına Kısa Bir Bakış

Sistemin sorunlarının belirlenmesi noktasında herhangi bir görüş ayrılığı bulunmamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin üç önemli kurumu 1990’lı yıllardan tek tek veya birlikte ele alındığında gelir gider dengesini sağlayamadığı ve genel bütçeden sos-

yal güvenlik sistemine aktarılan transferlerin artış oranının ekonominin büyüme oranından yüksek seviyelere çıktığı görülmektedir (Gümüş, 2007). Tablo 1, sosyal güvenlik kurumlarına son yıllarda bütçeden yapılan transferleri ve bunların GSMH’ye olan oranını (%) göstermektedir.

Tablo 1’de de görüldüğü üzere, genel bütçeden üç sosyal güvenlik kurumuna aktarılan miktar yıllar itibariyle artmış ve aynı şekilde bu kurumlara aktarılan miktarın GSMH’ye oranı da 1997’de %1,82’den 2005 yılında %4,81’e kadar yükselmiştir. Bu gelişmeler sosyal güvenlik sisteminin finansal sorunlarına çözüm bulunmasının ne kadar acil olduğunu göstermektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin bir finansal krize girmesinin nedenlerini, emeklilik yaşının düşük olması (TÜSİAD, 1997; ILO, 1996; Fisunoğlu, 1998; Sayan ve Kiracı, 2001a), sigorta primlerinin hesaplanmasına

Tablo 1: Genel Bütçeden Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Transferler (1997- 2006) (Milyon YTL)

(Milyon YTL)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SSK	280	451	1.105	400	1.221	2.386	4.809	5.757	7.507	6.700
Bağ-Kur	123	435	796	1.051	1.750	2.622	4.930	5.273	6.926	6.750
Emekli Sandığı	133	514	1.035	1.775	2.625	4.676	6.145	7.800	8.947	9.835
Toplam	536	1.400	2.936	3.226	5.596	9.684	15.884	18.830	23.380	23.285
GSMH	29.393	53.518	78.283	125.596	176.484	275.032	356.681	428.932	486.401	561.988
GSMH %’si	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SSK	0,95	0,84	1,41	0,32	0,69	0,87	1,35	1,34	1,54	1,19
Bağ-Kur	0,42	0,81	1,02	0,84	0,99	0,95	1,38	1,23	1,42	1,20
Emekli Sandığı	0,45	0,96	1,32	1,41	1,49	1,70	1,72	1,82	1,84	1,75
Toplam	1,82	2,62	3,75	2,57	3,17	3,52	4,45	4,39	4,81	4,14

Kaynak: Gümüş (2007:8).

esas kazanç sınırlarının düşüklüğü ve prim ödeyenlerin sayısının az olması (TÜSİAD, 1997), erken yaşta emeklilik uygulamaları ile emekli olanların sayısının yıllar itibariyle artması (Dilik, 1991; Ercan ve Gökçe, 1998), toplanan primlerin emeklilikle ilişkisi olmayan kamu hizmetlerine yönlendirilmesi (TÜSİAD, 1997; Akyıldız, 1999; Güzel, 2005), politik kaygılarla sık sık çıkarılan aflar ve borçlanma kanunları nedeniyle prim tahsilat oranlarının düşüklüğünün (Tuncay, 1998; Fisunoğlu, 1998; Sayan, 1999) yanı sıra, prim gelirleri ile ödenen aylıkların arasındaki ilişkinin zayıflaması (Kılıçdaroğlu, 1998), uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve emeklilere sağlanan hizmetlerin (özellikle sağlık hizmetlerinin) maliyetlerindeki artış (Fisunoğlu, 1998; Akyıldız, 1999; Teksöz ve Sayan, 2002; Gümüş, 2005) oluşturmaktadır (Peker, 1997; Alagöz ve Yapar, 2003; Sayan, 2005). Ayrıca finansman kaynağının esas olarak prime dayalı olduğu bir sosyal güvenlik sisteminde, istihdam yapısı ile sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri arasında doğrudan bir ilişki vardır (Ergüder, 2006). Kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu Türkiye gibi ülkelerde, bu ilişki zayıflamakta ve sosyal güvenlik kurumları çok ciddi gelir kaybına uğramaktadırlar (Fisunoğlu, 1998; Köse ve Yeldan, 1999; Güzel, 2005; Yeldan, 2006; Yılmaz, G.A. 2006:72). Sayılan bu nedenlerin daha çok sistemin gelirlerinin giderlerini karşılamaması ve toplanan fonların yönetiminden

kaynaklanan olumsuzluklardan olduğu görülmektedir.

Yukarıda sayılan ve literatürde Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminin sorunları olarak kabul edilen sorunların temelinde, "devletin, başlangıçtan itibaren kapsamlı ve etkin bir sosyal güvenlik politikasına sahip olmaması" yer almaktadır (Güzel, 2005:68). Ayrıca sosyal tarafların sisteme tam anlamıyla sahip çıkmamaları ve sistemdeki kurumların özerk bir yönetime sahip olmaması da sorunların oluşumuna önemli ölçüde katkıda bulunmuştur. Son olarak ülkenin sahip olduğu genç nüfus yapısının hızla yaşlanma sürecine girmesi de yakın gelecekte bu fırsatı sosyal güvenlik açısından bir tehdide dönüştürecek ve gerekli reformların geciktirilmeden bir an önce yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Sosyal Güvenlik Sistemine İlişkin Reform Çalışmalarına Kısa Bir Bakış

Türkiye'nin sosyal, siyasal ve ekonomik yapısına göre oluşmuş olan sosyal güvenlik sisteminin sorunları 1990'lı yıllardan itibaren akademisyenler ve politika yapıcılar arasında tartışılan konuların başında yer almaktadır. Sistemin sorunları üzerinde uzlaşma olmasına rağmen, çözüm önerileri noktasında birbirinden oldukça farklı alternatifler ileri sürülmektedir (Akyıldız, 1999:204-210).

Literatürde sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik reformlar genellikle iki kategoride ele alınabilir

(Akyıldız, 1999; Mesa-Logo, 2002). Yapısal olmayan (parametrik) reform önerileri, mevcut sosyal güvenlik modeline bağlı kalınarak sistemi finansal olarak güçlendirmek ve/veya hak kazanma koşullarını zorlaştırmak için yapılması gereken yasal ve kurumsal düzenlemelerden oluşmaktadır (Kıroğlu, 2006). Yapısal (paradigmatik) reform önerileri ise, mevcut sosyal güvenlik modelini tasfiye ederek ya da ona alternatif bir sistem yaratarak ya da “özel” bir sistemle tamamlayarak radikal bir şekilde dönüştürmeyi içermektedir (Kıroğlu, 2006).

Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede uygulanan liberal iktisat politikaları çerçevesinde sosyal güvenlik sistemlerinin sorunlarının çözümünde IMF ve Dünya Bankası’nın destekleriyle daha çok yapısal reform önerilerinin benimsendiği görülmektedir (Müftüoğlu, 2006). Bu çerçevede mevcut sosyal güvenlik sisteminin tasfiye edilerek yerine iki ya da üç ayaklı sosyal güvenlik sistemi öngörülmektedir (Susam, 2006:71; Özdemir ve Yücesan-Özdemir, 2006). Sistemin ilk ayağı, kapsama alınan herkese asgari düzeyde sosyal sigorta yardımından (yaşlılık, malullük ve ölüm aylığı sağlayan kamu sosyal güvenlik rejimi) oluşmaktadır. İkinci ayak, bireyin sorumluluğu temelinde fon biriktirme esasına dayalı zorunlu özel emeklilik programlarından ve üçüncü ayak ise, gönüllü bireysel emeklilik programlarından oluşmaktadır (Kıroğlu, 2006; TÜSİAD, 2004; Güzel, 2005:75). Diğer taraftan sosyal güvenlik sisteminin

tamamen özelleştirildiği ve birinci ayak olmadan kalan diğer iki ayak (zorunlu özel emeklilik ve gönüllü bireysel emeklilik) sisteminin uygulandığı (başarısız olsa da) Şili örneği de bulunmaktadır (Mızrak, 1993; Fisunoğlu, 1998; Kıroğlu, 2006:26).

Türkiye’nin sosyal güvenlik sisteminin finansal sorunlarının çözümü için birçok çalışma bulunmaktadır (TÜSAİD, 1997, 2004; ILO, 1996; Ercan ve Gökçe, 1998; Güzel, 2005; Gümüş, 2004; Sayan ve Kiracı, 2001a, 2001b). Sistemin sorunlarını çözmek için önerilen reformların, üç temel sosyal güvenlik kurumunun tek çatı altında birleştirilmesi tartışması (Centel, 1997; Tuncay, 1998; Akalın, 2000; Alper, 2003, TÜSİAD, 2004), bu kurumların finansal krize sürüklenmesinde yönetsel yapılarının katkısı (Demirbilek, 1994; Aydın, 1998; Centel, 1997) ve yine bu kurumların aktüeryal dengeleri sağlamak için emeklilik yaşının artırılması (Demirbilek, 1994; Sayan ve Kiracı, 2001b; Sayan, 2005; Brook ve Whitehouse 2006; Gümüş, 2007) noktalarında yoğunlaştığı görülmektedir.

Yapılan reform önerilerinin birçoğunda liberal bakış açısının temel ilkelerinin benimsendiği görülmektedir. Özellikle, işveren çevrelerinin hazırladığı raporlarda Dünya Bankası ve IMF tarafından desteklenen istikrar programlarının, Türkiye de dahil olmak üzere, gelişmekte olan ülkelerin siyasal otoritelerince benimsendiği ve sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının çözümü için yasal düzenlemelerin bu liberal prog-

ramların temel ilkelerine sadık kalınarak yapıldığı görülmektedir (Güler-Müftüoğlu, 2006a; Güzel, 2005).

Bu bağlamda Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin sürdürülemez hale gelen açıklarını kontrol altına almak ve uzun dönemli aktüeryal dengeleri yeniden kurmak için 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile iki aşamalı olarak tasarlanan bir sosyal güvenlik reformunun ilk aşaması yürürlüğe konmuştur. Reformun ilk aşamasında, emeklilik maaşı bağlanma yaşının kadın/erkeklerde 38/43’ten, mevcut sigortalılar için 10 yıllık bir geçiş dönemiyle 52/56’ya ve yeni işe başlayacaklar için 58/60’a yükseltilmiştir.² Bu yasal düzenleme ayrıca, kayıt dışı istihdamın azaltılması yönünde önlemler getirmiş, prime esas ücret tavanı artırılarak, emekli aylıkları ile ödenen primler arasındaki ilişkiyi güçlendirmiştir. Emeklilerin alım gücünü korumak için emekli aylıklarının enflasyona endekslenmesi de bu düzenleme de yer almıştır. 4447 sayılı yasa ile iş gücüne katılım oranlarının artırılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi ile aktüeryal dengelerin sağlanması hedeflenirken, işsizlik sigortası sistemi ile işsizlik ödeneği sağlanmış, yeni iş bulma ve meslek edindirme, geliştirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulamalarına başlanmıştır. Sosyal güvenlik sistemine ilişkin önemli bir reform olarak algılanan bu düzenlemenin uygulamaya başlanmasıyla ilk altı aydan itibaren SSK ve kısmen Bağ-Kur’un finansman yapılarında görece bir iyileşme görül-

müştür (Sayan, 2005:35).

Reformun ikinci aşamasında ise, sosyal sigorta kuruluşlarının (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) teknolojik ve kurumsal olarak yeniden yapılandırılarak etkinliklerinin ve verimliliklerinin artırılması, özel sektörde sağlanacak bireysel emeklilik sigortalarına ilişkin düzenlemenin yapılması, sağlık hizmetlerinde etkin kaynak kullanımı çerçevesinde yapılandırılması ve kapsamlı bir sosyal yardım sisteminin kurulması amaçlanmıştır.

Bu amaç doğrultusunda Ekim 2000’de sosyal sigorta kurumlarının (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) yönetim ve teşkilatlanma yapılarının değiştirilmesi için 616-619 sıra sayılı dört Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile sosyal sigorta kurumları üzerinde bir koordinasyon kurumu olarak Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuş ise de, Hükümetin yetki yasasının iptal edilmesiyle bu KHK’ler de iptal edilmiş ve bu durum bu alana ilişkin bir mevzuat boşluğu oluşturmuştur³. 16.5.2006 tarih ve 5502 sayılı

2 4447 sayılı yasanın eşitlik ilkesine aykırılıktan dolayı Anayasa Mahkemesine başvuru kabul edilmiş ve yasa çıkmadan önce çalışanlar için öngörülen 10 yıllık geçiş yerine 2002 yılında 20 yıllık geçiş öngören yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu yeni düzenleme asgari emeklilik yaşının 20 yıllık geçiş dönemi sonuna dek kadın/erkeklerde 58/60 yerine 56/58’e yükseltilmesi öngörülmüştür. Sayan (2005:36), bu yeni düzenlemenin 4447 sayılı yasada öngörülen önlemlerin etkinliğini düşürdüğünü ileri sürmektedir.

3 Mart 2005 tarihli “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısı”na ilişkin ayrıntılı bir değerlendirme Saraç (2006)’da yapılmaktadır. Ayrıca, Genel Sağlık Sigortası ihtiyacını işaret eden en temel çalışmalar için

kanun ile sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan kuruluşlar tek çatı altında birleşmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumu adını almıştır.⁴

İkinci aşamadaki hedeflerden özel sektörde sağlanacak bireysel emeklilik sigortalarının oluşturulması Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması ile ilgili önemli gelişme noktalarından birini oluşturmaktadır. 28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı Kanunla yürürlüğe giren Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile oluşturulan Bireysel Emeklilik Sistemi (BES), tasarlanan çok ayaklı sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı (ikinci ayağını oluşturucu) nitelikte bir sosyal güvenlik kurumu olarak düşünülmüştür.

Türkiye’de IMF ve Dünya Bankası’nın önerdiği ve yukarıda açıklanan çok ayaklı bir sistem kurulmaya çalışılmaktadır. Ancak sosyal güvenlik sistemindeki bu reform çalışmalarının sistemin sorunlarının çözümüne ne derece katkı yapacağı zamanla görülecektir. Ayrıca bu reform çalışmalarının sosyal güvenlikle ‘derin’ bir dönüşümün izlerini taşıdığı anlaşılmaktadır. Kısa vadede olmasa bile belki orta ve uzun vadede sosyal güvenlik sisteminin tamamen özelleştirilerek dağıtım sisteminin terk edilmesi gündeme gelebilir. Böylesi bir seçeneğin tercih edilmesi durumunda yalnızca sosyal ve refah devleti ilkelerinin aşınmasının yanı sıra, sosyal barış, gelir dağılımı, yoksulluk ve cinsiyet açısından önemli sonuçlar doğuracağı açıktır.

TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTSİZLİĞİ VE SOSYAL GÜVENLİK

Gelişmekte olan ülkelerin makroekonomik sorunlarını çözmek için, devletin küçülmesi, yatırımlarının ve sosyal harcamalarının azalması, yapısal uyum programlarının benimsenmesi, piyasa güçlerine daha fazla yer verme, ulusal ekonomilerin içte ve dışta serbestleşmesiyle yabancı sermayeye açılması şeklinde ifadesini bulan liberal çözüm önerileri bu ülkelerde kolaylıkla kriz üreten bir yapıya dönüşebilmekte ve dolayısıyla bu ülkelerde yaşayan insanlar için ciddi bir maliyet ortaya çıkarmaktadır. Dünya ekonomisinin bütünleşmesi ya da küreselleşme olarak adlandırılan bu süreç artan oranda kadının varlığını hem sınır aşırı ekonomide hem de ülke içi üretimde ön plana çıkarmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, emek piyasasının kadınlaşması (feminization) tartışmaları ve gelişmiş Batı ülkelerinde ise, kadınların çoğunlukla yarı-

World Bank (2003)’a ve bu tasarının bir eleştirisi için de Yeldan (2005)’a bakılabilir.

⁴ Sosyal güvenlik sistemine ilişkin reform sürecinin birkaç boyutu bulunmaktadır. Örneğin, daha önce çıkarılan 5502 sayılı kanunun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi ardından çıkarılan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, tek bir emeklilik sistemi, tek bir sağlık sistemi, tek bir sosyal yardım sistemi ve bu yapıyı yürütmek üzere tek bir kurumsal yapıyı içeren dört temel unsurdan oluşan kapsamlı bir sosyal reformunu amaçlamaktadır. Bu Kanunlara ilişkin Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu iptal kararlarına ilişkin değerlendirmeler için bakınız, Arıcı (2007) ve Ergin (2007).

zamanlı (part-time) temelli çalışmanın asıl faktörü olmaları, kadınların küresel üretimin önemli bir parçası haline geldiğinin bir göstergesidir (Dedeoğlu, 2004).

Liberal politikaların kadınlar üzerinde yarattığı etkinin boyutları ve şiddeti, belli bir toplumda var olan toplumsal cinsiyet ve toplumsal cinsiyete dayalı işbölümünün etkisinde belirlenmektedir (Dedeoğlu, 2000; Güler-Müftüoğlu, 2006b). Toplumsal cinsiyet ise, kadın ile erkek arasındaki farklılıkların sadece biyolojik farklılıklardan oluşmadığı ve bu biyolojik farklılıkların sonucu ortaya çıkan sosyal ve kültürel değerlerin oluşturduğu farklılıkları vurgulamak için kullanılmaktadır (Dedeoğlu, 2004). Ayrıca özel alanda sınırlı olmayan ataerkil ilişkilerin, kamusal hayatın düzenlenmesinde hakim olmasıyla birlikte cinsiyete dayalı toplumsal işbölümünün devamlılığı sağlanmıştır (Güler-Müftüoğlu, 2006b:40).

Bir ülkede çalışma hayatı ile yakından ilgili olan sosyal güvenlik sisteminin toplumsal cinsiyet boyutu da vardır ve bu nedenle toplumsal cinsiyet sosyal yapının belirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Hâkim (neoklasik) iktisat, toplumsal cinsiyet ile sosyal güvenlik sistemleri arasındaki ilişkiyi görmezlikten gelmeye devam etmektedir (Orloff, 1996). Fakat refah rejimleri kadının hem özel hem de kamu alanındaki rolünü değiştirmektedirler. Erkeğin aile içinde (yani özel alanda) kadın üzerindeki boyunduruğu (veya egemenliği) zamanla kadınların refah devletinin başlıca işçisine

dönüşmesiyle kamu alanındaki bir erkek egemenliğine dönüşmüştür. Yani kadınlar aile içindeki görevlerini artık kamu alanında ücretli işçi olarak sürdürmeye başlamışlardır, elbette bunun kadınlar için ne kadar özgürleştirici bir durum olduğu tartışmaya açıktır. Bu konuda İskandinavya ülkeleri önemli bir örnektir (Orloff, 1996).

Bu çerçevede toplumsal cinsiyet, feminist ekonomistler için temel analitik kategori ve araştırma konusu olmaktadır. Feminist ekonomistler, kadınlar için eşitsiz koşulların ve toplumsal cinsiyet sapmalı sosyal ilişkilerin refah rejimi tarafından yeniden üretildiğini belirtmektedirler. Kadınlar, en başta vatandaş olarak dezavantajlı durumdadırlar. Kadınlara genellikle vatandaş olarak değil de, daha çok “anne” veya “eş” olarak sosyal haklar verilmektedir. Kadının bu yeniden üretim rolüne bağlı olarak sosyal hak ve yardımlar, onu “ekmeği kazanan” kocasına daha bağlı duruma getirerek verilmektedir. Kadının bu bağımlı durumu, örneğin Latin Amerika ülkelerindeki “modern” emeklilik sistemlerinde de sürdürülmektedir (Gimenez, 2005).

Sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesinin kadınların refahını neden olumsuz yönde etkilediğine dair önemli bir yazın bulunmaktadır. En basit anlamda, özel emeklilik sistemleri; kadını, kocasının “yüksek” kazancına daha muhtaç ve daha bağımlı hale getirmektedir. Ayrıca çalışan kadın açısından düşünüldüğünde de olumsuz bir etki söz konusudur. Çünkü genel olarak kadın-

lar, hem daha düşük ücretli işlerde çalışmakta hem de aynı iş için kadınlara karşı bir ücret ayrımcılığı söz konusu olmaktadır (Kasnakoğlu ve Dayıoğlu, 1997). Dolayısıyla, kadınlar emeklilik yıllarında daha düşük bir gelir elde etmektedirler. Ayrıca kadınlar için daha uzun yaşam beklentisi de emeklilik geliri açısından olumsuz bir faktördür.

Elbette uzun dönemde kadınların işgücüne katılımının artacağını varsayarak, kadını kocasına değil de emek piyasasına bağımlı kılacak politikalar geliştirmek ilk bakışta mantıklı görünse de; unutulmamalıdır ki, kısa ve orta dönemde bu politikalar kadının refahını olumsuz etkileyecektir. Yani politikalar düzenlenirken kadınların sosyal ve işgücü hayatındaki bir takım dezavantajlarının iyi değerlendirilmesi, daha etkin bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması için çok önemlidir (MacDonald, 1998).

Kadının hamilelik ve hamilelik sonrası sorumluluğu ve çoğunlukla daha esnek sözleşmelere ve daha düşük ücretlere dayanan kayıt dışı sektörlerde çalışması dolayısıyla, hem işgücü piyasasına daha az katılmakta ve daha az çalışmakta, hem de daha az gelir elde etmektedir (Dayıoğlu ve Kasnakoğlu, 1997; Metin ve Üçdoğruk, 1997; TÜSİAD, 2000; Selim ve İlkkaracan, 2002; Kiren-Gürler ve Üçdoğruk, 2007). Örneğin, Şenyapılı (1981), ekonomik sıkıntılar arttıkça geçekondur alanlarında yaşayan kadınların işgücü piyasasına ilgi gösterdiklerini ve dolayısıyla uydu işçi olarak algılanmak-

tadırlar. Kadınların işgücüne bu temellerde katılmalarının hiçbir zaman kadınla erkek arasında sosyal bir eşitlik ve iş tatmini sağlamayacağı ve tam da tersine organize olmamış, işgücünün marjinal doğasından dolayı, kadınların daha da çok sömürüye maruz kaldıkları görülmektedir.

Kadınların içinde bulunduğu bu olumsuz koşulların etkisi, sosyal güvenlik sistemlerini özelleştirmiş ülkelerde daha belirgin olarak görülmektedir. De Mesa ve Montecinos (1999), Şili'nin birçok ülkeye örnek teşkil eden sosyal güvenlik özelleştirmesinin kadın erkek arasındaki gelir eşitsizliğini önemli bir biçimde artırdığını göstermiştir. James ve diğerleri (2003) ise, Şili, Arjantin ve Meksika üzerine yaptıkları çok detaylı bir çalışmada, kadınların erkeklerin biriktirdiği emeklilik fonunun ancak % 30-40'ını biriktirdiğini ve bu oranın kadınları destekleyen tüm emeklilik sosyal hak ve yardımları ile ancak yüzde 60-80'e çıkabildiğini göstermiştir. Jefersson ve Preston (2005), Avustralya'da özel emeklilik sistemlerinin kadınların erkeklere oranla % 35 daha az getiri sağladığını göstermiş ve kadınların iş ve promosyonda karşılaştığı bir takım dezavantajlar da göz önünde bulundurulduğunda bu oranın şüphesiz çok daha fazla olacağını belirtmişlerdir.

Şüphesiz Türkiye'de de kadınlar, söz konusu dezavantajlara fazlasıyla sahiptirler. Özel emeklilik sistemlerinde daha da belirgin duruma gelen bu dezavantajlar şöyle sıralanabilir:

İlk olarak, kadınlar, özellikle evli kadınlar, cinsiyete dayalı işbölümü dolayısıyla daha kısa ücretli çalışma hayatına sahiptirler⁵. Kadınlar, daha çok emek piyasasına erken yaşlarda girip daha sonra ayrılma eğilimindedirler. İşgücüne en yüksek katılım 20 ve 24 yaş arasındayken, 30’lu yaşlarda bu oran evlilik ve çocuk sahibi olma dolayısıyla düşmektedir (Dedeoğlu, 2002). Dolayısıyla, emeklilik yılları için birikimin temelini oluşturacak olan katkı yılı sayısı daha az olmaktadır. Bu dezavantajın ortadan kalkması kadınların ya çok geç yaşlarda emekli olması veya çok daha yüksek miktarda prim ödemesi ile mümkün olabilir. Ancak aşağıda tartışıldığı üzere, tam aksine kadınlar daha az kazandıkları için daha düşük prim ödeme eğilimindedirler.

Bu bağlamda, ikinci olarak, emek piyasalarında cinsiyet ayrımcılığına dayalı olarak kadınların düşük ücretli işlerde yoğunlaştığı gözlenmektedir. Örneğin Çağatay ve Berik (1990), Türk ekonomisinin ithal ikame sanayileşme modelinden ihracata dayalı sanayileşme modeline geçişi çerçevesinde “istihdamın kadınlaşmasını” tartışıp, bu durumu cinsiyetçi ücret farklılığı açısından ele almışlardır. Kadınların, örneğin gıda ve tekstil gibi belli sektörlerde yoğunlaştığı, daha az ücret elde ettiği ve daha düşük bir orandaki kadın nüfusunun sosyal güvenlik tarafından kapsandığı, akademisyenler tarafından detaylı olarak tartışılmaktadır (Selim ve İlkaracan 2002; Kasnaoğlu ve Dikbayır 2002; Tansel 2000, 2002; Tan ve diğer-

leri, 2001; Başlevent ve Onaran, 2003).

Özel emeklilik sistemlerinde, bireylerin katkıları sigorta şirketleri tarafından sermaye piyasalarında yatırıma dönüştürüldüğü için yönetim veya idari giderleri (administration cost) de önemli bir faktöre dönüşmektedir. Yüksek yönetim giderlerinin, Şili, İngiltere ve bazı Latin Amerika ülkelerinde görüldüğü üzere, düşük getirilere yol açtığı dikkate alındığında, bu maliyetin daha küçük miktarda fonlara sahip olacak kadınlar için görece olarak daha yüksek olacağı açıktır (Williamson ve Rix, 1999).

Üçüncü olarak, kadınların yaşam süresi beklentisi erkeklere göre daha yüksektir. Örneğin, 60 yaşındaki kadınlar birçok ülkede aynı yaştaki erkeklere göre 3–5 yıl daha fazla yaşam süresi beklentisine sahiptirler (James ve diğerleri, 2003). Türkiye’de kadınlar erkeklere göre 3 yıl daha fazla yaşam süresi beklentisine sahiptirler (SGK, 2004). Dağıtım modelleri, “her iki cinse de uyan (unisex)” hayat tabloları kullandığı için, bir anlamda erkeklerden kadınlara doğru bir gelir transferi yapmış olmaktadır. Tersine, Latin Amerika örneğinde gözlemlendiği üzere, tanımlanmış (belirlenmiş) katkı modellerinde “cinsiyete özgü (gender-specific)” tablolar kullanıldığı için, kadınlar daha az gelir elde etmektedirler. Kadınlar, daha uzun yaşadıkları için, erkeklerle karşı-

⁵ Burada “ücretli” kelimesi önemlidir. Çünkü gelişmiş Avrupa ülkelerinde bile kadınların ücretli ve ücretsiz (ev işi) olmak üzere toplam çalışma hayatı erkeklerin çalışma hayatından daha uzundur.

laştırıldığında sisteme aynı miktarda prim ödemiş olsalar dahi, çalışma hayatı boyunca elde ettikleri toplam birikimleri daha uzun bir emeklilik dönemine dağıtılacağı için kadınlar daha az emeklilik geliri elde etmiş olacaktır. Bu anlamda “müşterek yıllık gelir sigortaları (joint annuities)” düzenlemeleri erkeklerden kadınlara yeniden dağıtım mekanizması olarak önemli bir rol oynamaktadır (James ve diğerleri, 2003). Bu Latin Amerika’da uygulanan başlıca düzenlemelerden biridir. Bu düzenlemeye göre, kişinin emeklilik gelirinin temelini oluşturan aktüeryal hesaplamalarda, sadece kişinin yaşı ve cinsiyeti değil, ayrıca ona bağımlı kişinin yaşı ve cinsiyeti de önem arz etmektedir (Bertranaou 2006). Ayrıca daha uzun hayatta kalma beklentisi, kadınlar için enflasyona endeksli yıllık gelir sigortalarının daha “maliyetli” olması anlamına gelmektedir (IWPR 2000).

Dördüncü olarak, kadınlar, erkeklere nazaran daha fazla “riske karşı olma/riskten hoşlanmama (risk-averse)” eğilimindedirler dolayısıyla daha az riskli yatırımlara yönelmektedirler. Bu kamu ve özel emeklilik sistemlerinin ciddi yapısal farklılığından dolayı kadınları olumsuz etkileyen başka bir etkidir. Kadınlar, daha az riskli portföyleri tercih ettikleri için daha düşük getiri elde edeceklerdir. Dolayısıyla kadınların aynı eğilimlerini önümüzdeki on yıllarda da koruyacağı varsayımı altında bu kadınların özel emeklilik sistemlerinden daha çok olumsuz etkileneceği anlamına gelmektedir

(Williamson ve Rix, 1999). Mevcut veriler Türkiye için bu durumu onaylamamaktadır. Kadınların ve erkeklerin risk tercihlerinin hemen hemen aynı olduğu gözlenmektedir (EGM, 2005).

Özetle, emeklilik sistemlerinin özelleştirilmesi ile yani tanımlanmış katkı modellerine geçilmesi ile genç yaşlarında sosyal hayatlarında ve emek piyasasında ayrımcılığa maruz kalan kadınlar, emeklilik yıllarında kamu emeklilik sistemlerine göre daha fazla cezalandırılmış olmaktadır.

BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ

Kamu emeklilik sisteminin açıklarının devlet bütçesi üzerinde ciddi bir mali yük oluşturmaya başlamasıyla bu maliyeti azaltmak ve demografik değişikliklere cevap verecek bir sistem oluşturmak için sosyal güvenlik sisteminde önemli düzenlemelere gidilmektedir. Bireysel Emeklilik Sistemi (BES), sosyal güvenlik sistemindeki 1999 yılındaki 4447 sayılı yasa ile yapılan reformunun bir parçası olarak kamu sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı bir nitelikte düşünülmüş ve 2001 tarih ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile düzenlenmiştir. Türkiye’deki Bireysel Emeklilik Sisteminin temel özellikleri ise, isteğe bağlı olması, esas olarak fertlerin prim ödemesi, ancak işverenlerin de katkıda bulunabilmesi, fon esaslı bir sistem olması, ödenen primlerle alınacak aylıklar arasında tam bir ilişki bulunması, fertlerin kendi birikimlerinin değer-

lendirilmesi ile ilgili karar sürecine katılabilmesi, en az 10 yıl prim ödenerek ve 56 yaşında aylık bağlanabilmesi, kişisel hesapta biriken fonların aylık, 3 aylık veya yıllık gelir olarak ödenebilmesi, bireysel emeklilik hesaplarının şirketler arasında kolaylıkla aktarılabilmesi olarak sıralanabilir (TÜSİAD, 2004). Sistem, isteğe bağlı olarak katılanlara ek bir emeklilik geliri sağlarken, bireylerin tasarruflarını uzun vadeli yatırımlara yönlendirerek milli tasarrufu, istihdam ve üretimi artırmak ve finansal piyasaların derinleşmesine katkıda bulunmak amacıyla oluşturulmuştur (Fisunoğlu, 1998; Elveren, 2003).⁶

Ancak yapılan bir alan araştırması, bireysel özel emeklilik sisteminin sosyal güvenliğe alternatif olarak görülmediğini, daha çok sosyal güvenliğe ek bir emeklilik aracı olarak görüldüğünü, bireysel tasarrufların profesyonel şekilde yönlendirilmediğini (yönetilmediğini), uzun vadeli yatırım araçlarının tercih edilmediğini ve daha çok ev-otomobil alımı gibi hayat standartlarını yükseltecek alanlara yönelindiğini göstermiştir (Şeker, 2006). Bu durum bireysel emekliliğe ilişkin toplumun ilgi ve bilgi düzeyinin düşüklüğü ve tanıtımının yeterince yapılmadığı şeklinde değerlendirilebilir. Bu şekildeki bir algılama ve uygulama BES'ten beklenen gerçek potansiyelin açığa çıkmasını engelleyecek bir unsurdur.

Türkiye'de Bireysel Emeklilik Sisteminin toplumsal cinsiyet boyutu ile ilgilenen ve kadının dezavantajlı durumunu ortaya ko-

yan çalışma bulunmamaktadır. Sadece Tek-söz ve Sayan (2002), farklı yatırım stratejilerini ve devletin gelir garanti uygulamasının maliyetini analiz ettikleri çalışmalarında, çalışmanın asıl amacı olmamakla beraber, duyarlılık (sensitivity) testi olarak bireyin cinsiyetini kadın olarak değiştirip dolaylı olarak da olsa çok kısmi bir şekilde kadınların dezavantajlı durumunu işaret etmiş sayılabilirler.

Ancak daha önce belirtildiği üzere kadınlar, daha uzun yaşama beklentisine ek olarak, daha kısa çalışma hayatı ve daha düşük ücret düzeyinden dolayı çok ciddi dezavantajlara sahiptirler. Bu faktörlerin hepsinin analiz edilmesi kadın-erkek emeklilik gelir farkının daha net ortaya konulması açısından çok önemlidir.

Model ve Varsayımları

Bu çalışmada, Jefferson ve Pretson (2005)'da kullanılan hesaplama yöntemi temel alınarak kadınların BES'teki dezavantajlı durumu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Cinsiyete bağlı emeklilik gelir farkını gösterebilmek için, yapılan analizlerin kadınların daha düşük ücret düzeyini, daha uzun hayatta kalma (yaşam süresi) beklentisini ve daha kısa çalışma süresini içermeye-

⁶ Fakat özel emeklilik sistemlerinin temelini oluşturan tanımlanmış katkı modellerine ilişkin çok önemli ve büyük bir yazın bu sistemlerin dezavantajlarını tartışmakta ve hâkim iktisatta sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesine ilişkin sunulan pembe tablonun aslında çok yanıltıcı olduğunu göstermektedir. Bu konuda Türkiye'ye ilişkin bir çalışma için bkz Elveren (2008).

si gerektiğini yukarıdaki tartışmalar göstermektedir.

Toplumsal cinsiyet açısından özel emeklilik sisteminde gelir farklılığı olup olmadığı ampirik olarak ortaya koymaya çalışan bu çalışmanın temel varsayımlarından ilki, sosyal güvenlik sisteminin tamamen özelleştirilmesi ve zorunlu bireysel özel emeklilik sisteminin uygulanmasıdır. İkinci varsayım ise, sisteme katkı oranının (a), her iki cinsiyet için de aynı olduğudur.

Önceden belirtildiği üzere, Emeklilik Gözetim Merkezi verilerine göre, sistemdeki kadın erkek katılımcılar açısından risk tercihi konusunda önemli bir farklılaşma görünmemektedir. Bunun, özellikle kamu kâğıtlarının diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında görece yüksek getiriye sahip olmasından ve özellikle fon yöneticilerinin sistemin ilk yıllarında riskli yatırımlardan kaçınıp katılımcıları bu yönde etkilemelerinden kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla, model bu risk tercihi farklılaşmasını kapsamamaktadır.

Ayrıca emek piyasasının uzun süre dışında kalan kadınlar açısından hem terfi hem de ücret artışı açısından önemli bir dezavantaj olacağını düşünmek yanlış olmayacaktır. Bu negatif etki burada belirtilmekle birlikte analizlerde modele katılmayacaktır. Ancak bulguların bu ve bunun gibi nedenlerle kadınlar açısından daha olumsuz bir tablo çizeceği de kesindir.

Çalışanların emeklilik gelirine temel

oluşturacak fon miktarı (C), şu şekilde formüleleştirilebilir:

$$C_i = a.t_i.w_i \quad (1)$$

Burada, i, cinsiyeti; a, katkı oranını; t, katkı yılı sayısı ve w ise, brüt ücreti göstermektedir. Yukarıdaki tartışmalar, kadınların çeşitli nedenlerle daha az çalıştıklarını, daha düşük ücretli işlerde çalıştıkları ve aynı iş için dahi ücret düzeyinin düşük olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla kadınların emeklilik gelirine temel oluşturacak olan ve çalışma hayatları boyunca elde edeceği fon miktarı (C), daha az katkı yılına (t) ve daha düşük ücret düzeyine (w) bağlı olarak erkeklerin fon miktarından düşük olacaktır.

Diğer taraftan, biriken fon miktarına bağlı yıllık gelir sigortası⁷ (annuity) (A), kadının daha uzun yaşama beklentisi nedeniyle daha da düşük olacaktır. A aşağıdaki şekilde hesaplanmaktadır:

$$A = \frac{C}{\left[- (1 + r)^{-n} \right] / r} \quad (2)$$

Burada, daha önce tanımlananlara ek olarak, r, reel faiz oranını ve n, bireyin emeklilikteki hayatta kalma (yaşama) beklentisine göre hesaplanan ödeme sayısını göstermektedir.

⁷ Yıllık gelir sigortası (annuity) çalışma yıllarında ödenen primlere karşılık olarak katılımcıya ömür boyu veya belirli bir süre için yapılan düzenli ödemelerdir. Yani basit anlamda bunu özel emeklilik sistemindeki "emekli maaşı" olarak tanımlamak mümkündür.

Katılımcıların sisteme yaptıkları ödemelerin getirisi yani muhtemel birikim (projected accumulation/benefit), aşağıdaki formül ile hesaplanmıştır:

$$P = a.w_i \cdot \sum_{n=1}^n (1+r)^n \quad (3)$$

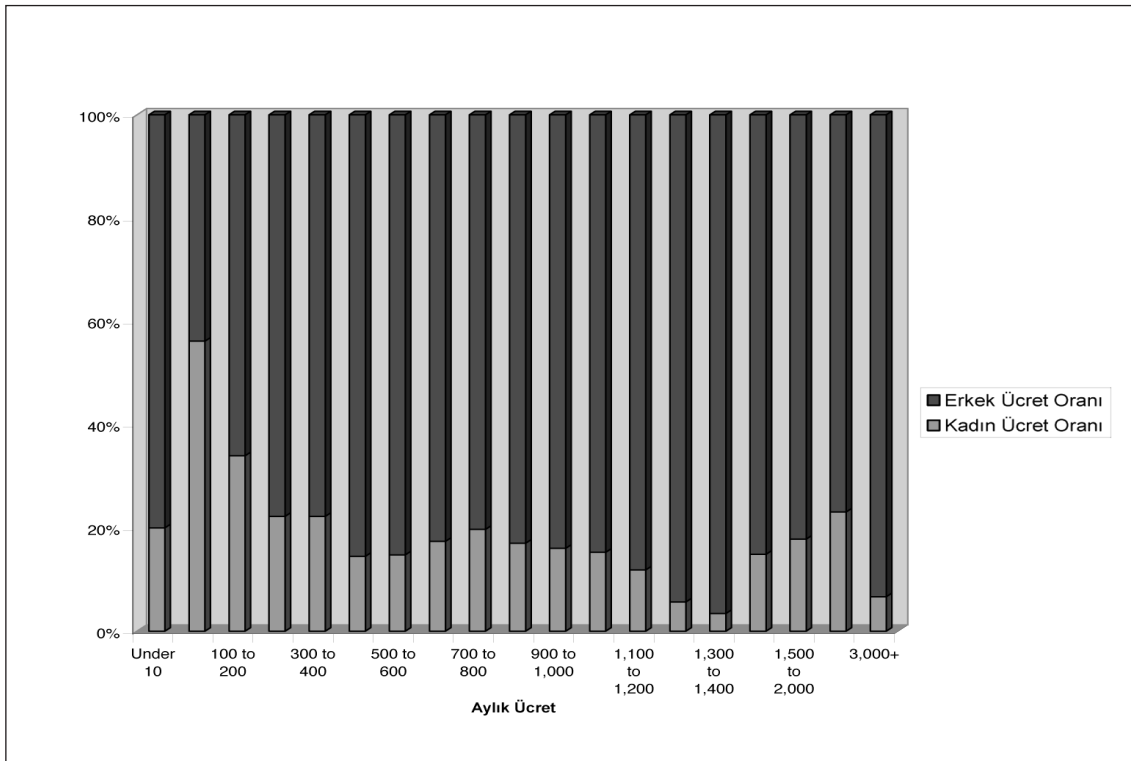
Burada, P, muhtemel birikimi; a.w, aylık katkı miktarını; r, yıllık reel faiz oranını ve n ise, katkıda bulunulan yıl sayısını göstermektedir.

Senaryolar ve Sonuçları

Ampirik analizlere başlarken her şeyden önce kadın-erkek ücret düzeyinin belirlen-

mesi gerekmektedir. Burada, kadın-erkek ücret düzeyini belirlemek için, Devlet İstatistik Enstitüsü (yeni adıyla Türkiye İstatistik Kurumu) tarafından 2002 yılından itibaren düzenli olarak yapılan ve 8600 hanenin örnek olarak kapsandığı hanelerin sosyo-ekonomik yapıları hakkında kapsamlı ve önemli bilgilerin olduğu 2004 Hanehalkı Bütçe Anketi kullanılmıştır. Yarı zamanlı çalışma ücretleri, tam zamanlı çalışma ücreti temel alınarak hesaplanmıştır. Buna göre, kadınlar, ortalama aylık 428 YTL kazanırken; erkekler, ortalama aylık 559 YTL kazanmaktadırlar. Yani başka bir deyişle

Şekil 1: Cinsiyete Göre Aylık Kazanç



Kaynak: 2004 Hanehalkı Bütçe Anketi

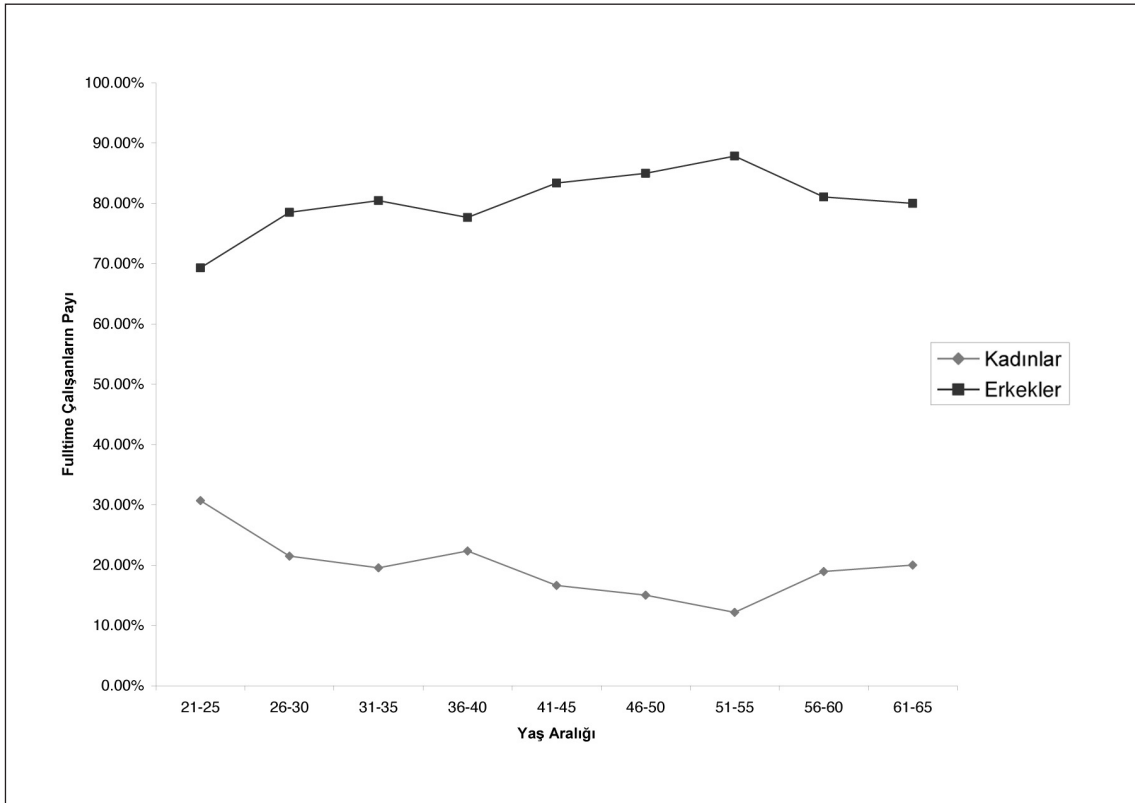
kadınlar, erkeklerin elde ettiği ücretin ancak % 77'sini kazanmaktadırlar⁸. Şekil 1, cinsiyete göre ortalama aylık kazanç bulgularını göstermektedir.

Şekil 1'e göre her ücret düzeyinde erkekler, toplam çalışanların büyük bir oranını oluşturmaktadırlar. Kadınların ise, en düşük ücret düzeylerinde yoğunlaştığı gözlenmektedir (Çağatay ve Berik, 1990; Selim ve İlkaracan, 2002; Kasnakoğlu ve Dikbayır, 2002; Tansel, 2000, 2002; Tan ve diğerleri, 2001; Başlevent ve Onaran, 2003.)

Şekil 2 ise, yaşa ve cinsiyete göre işgücüne katılımı göstermektedir. Şekil 2'ye göre, kadınlar, tam zamanlı çalışanların %22'sini ve yarı zamanlı çalışanların %68'ini oluşturmaktadır. Önceden belirtildiği üzere işgücüne katılımın en yüksek olduğu dönem 21-25 yaş arası iken, 30'lu yaşlarda önemli bir düşüş gözlenmektedir.

8 Selim ve İlkaracan (2002), DİE'nin 1994 yılı İşgücüne Katılım ve Ücret Yapısı Anketine göre aynı oranı %70,6; Dayıoğlu ve Kasnakoğlu (1997), 1987 yılı anketine göre %47,5 ve TÜSİAD (2000) ise, %78 olarak bulmuştur.

Şekil 2: Yaşa ve Cinsiyete Göre İşgücüne Katılım



Kaynak: 2004 Hanehalkı Bütçe Anketi

Türkiye için yapılan bazı projeksiyonlara göre, 2075 yılında 68 yaşında emekli olacak bir kadın aynı yaştaki erkeğe göre 3 yıl daha fazla hayatta kalma beklentisine sahip olacaktır (SGK, 2004). Daha önce belirtildiği gibi, daha uzun hayatta kalma beklentisi kadınlar için önemli bir negatif etki doğurmaktadır. Bunu tespit etmek için, çalışmada Türkiye’de aktüeryal hesaplamalarda sıkça başvurulmuş Amerika’nın 1983 Grup Yıllık Gelir Sigortası Mortalite (Group Annuity Mortality, GAM) tablosu kullanılmıştır. Bunun nedeni ise, Türkiye için bir mortalite tablosu bulunmamaktadır. Mortalite tablosu bulunmayan ülkeler için yapılan bu çalışmaya benzer ampirik çalışmalarda da GAM’ın tercih edildiği görülmektedir.

Senaryolar ve Sonuçları

Kadın-erkek özel emeklilik gelir farkını ortaya koymak için, 4 senaryo yapılmıştır. İlk senaryoda, kadınların da erkeklerin de sistemde 20 yıl tam zamanlı çalışarak prim ödedikleri ve bu katkılarının %6 getiri elde ettikleri varsayılmıştır. İkinci senaryoda ise, faiz haddi yine %6 olarak alınmış ancak erkeklerin 20 yıl tam zamanlı çalışırken kadınların bu sürenin 10 yılını yarı zamanlı işlerde geçirdikleri varsayılmıştır. Üçüncü senaryo, birinci senaryonun %10 faiz oranı ve son olarak dördüncü senaryo ise, ikinci senaryonun %10 faiz oranı ile tekrarından oluşmaktadır.

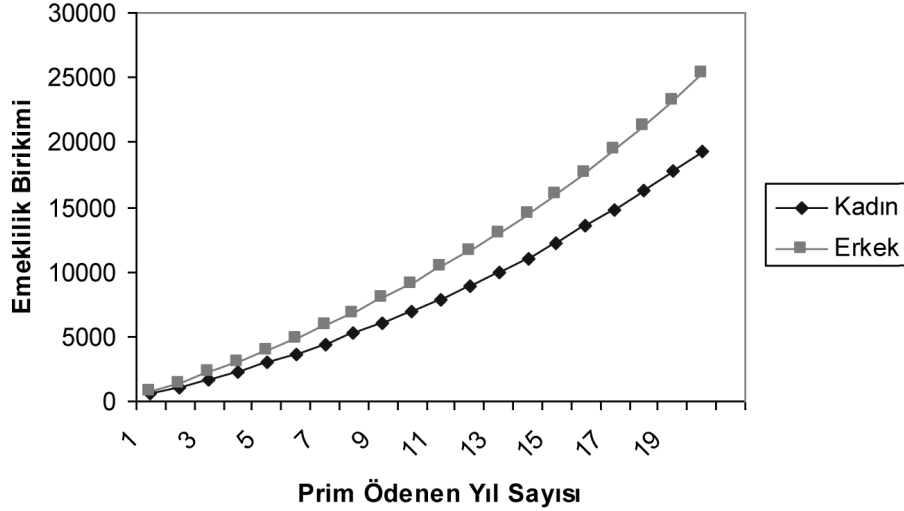
İlk aşamada, katılımcıların emeklilik dö-

neminde o zamana kadar elde ettikleri birikimlerini toplu para olarak aldıkları varsayılmıştır. Daha sonra söz konusu birikimler yıllık sigorta gelirine çevrilmiştir. İki farklı faiz oranının bir anlamda riskli ve daha az riskli yatırımları temsil ettiği varsayılmış ve faiz oranındaki değişimin kadın-erkek gelir farklılığı üzerindeki etkisi görülmeye çalışılmıştır.

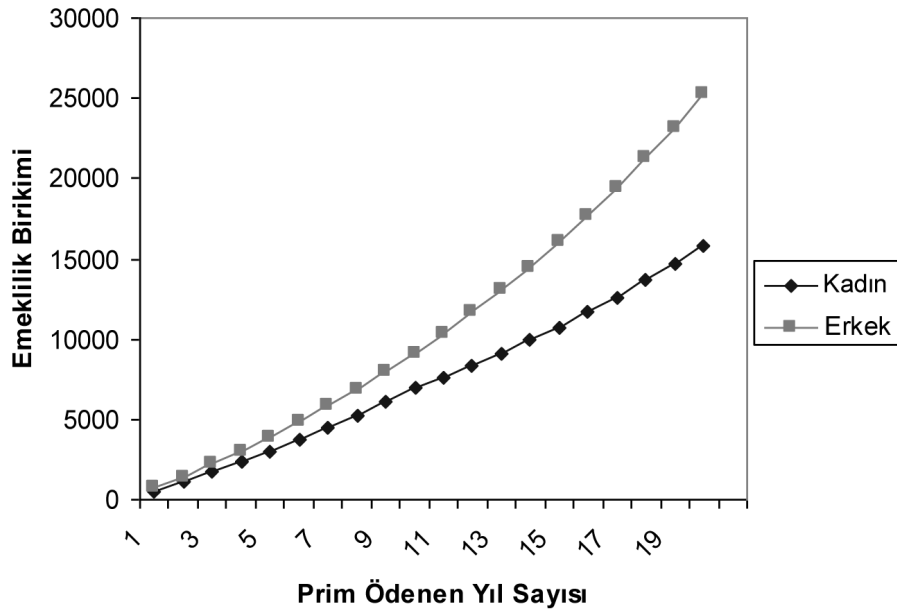
Ağustos 2006 itibarıyla BES katılımcılarının ortalama prim miktarı 120YTL’dir (EGM, 2005). Bu elbette katılımcıların orta ve üst düzey gelir grubuna dahil olmasının sonucudur. Ancak, bu çalışmada katılımcıların ülke genelini temsil etmelerini sağlayacak şekilde daha önce belirtilen aylık ortalama kazançlarının %10’unu sisteme prim olarak yatırdıkları varsayılmıştır. Böylece erkekler için, ortalama aylık prim miktarı 56 YTL iken; bu miktar kadınlar için, 42.8 YTL’dir. Yani kadınlar, erkeklerin prim miktarının ancak %77’sini ödemektedirler. Katkı payı olarak %10 seçilmesinin ana nedeni ise, BES kanunlarında bu orana kadar vergi teşviki olmasıdır.

BES’e katılanların emeklilik döneminde o zamana kadar elde ettikleri birikimleri toplu para olarak aldıkları varsayımıyla başlanırsa, ilk senaryoya göre kadınlar, erkeklerin elde ettiği birikimin %76’sını elde edebilmektedirler.

Bu senaryonun grafiksel gösterimi ise, Şekil 3’te yer almaktadır.

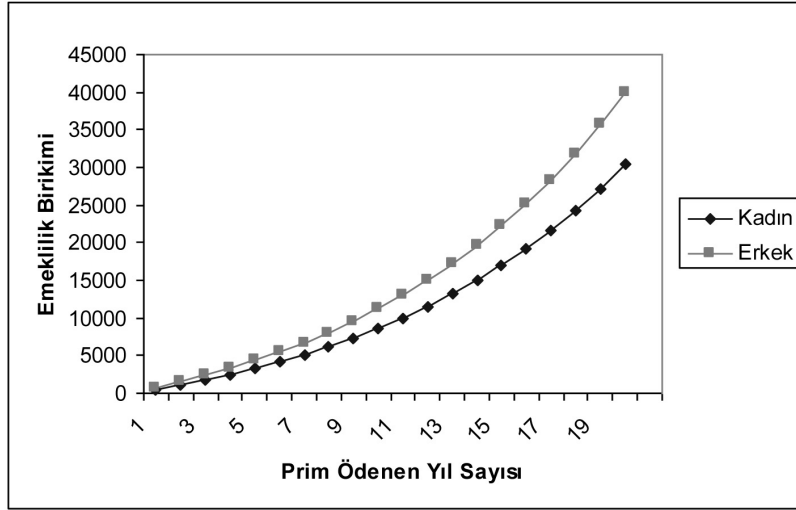
Şekil 3: Birinci Senaryo

İkinci senaryoda yarı zamanlı çalışmanın ciddi olumsuz etkisi görülmekte ve bu oran %63'e düşmektedir. Şekil 4, ikinci senaryonun sonucunu göstermektedir.

Şekil 4: İkinci Senaryo

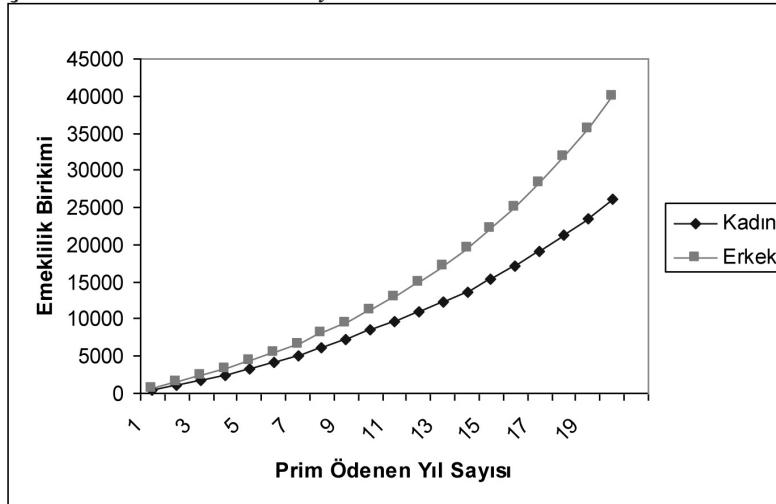
Üçüncü senaryoya göre, kadınlar erkeklerin elde edeceği birikimin %76'sı kadarını elde edebilmektedir ve bu durum Şekil 5'te görülmektedir.

Şekil 5: Üçüncü Senaryo



Dördüncü senaryoda bu oran kadınların 10 yıl yarı zamanlı çalıştığı varsayıldığı %66'ya düşmektedir ve bu durum Şekil 6'da gösterilmektedir. Dolayısıyla getiri oranının yüksek olduğu koşullarda yarı zamanlı çalışmanın negatif etkisi görece olarak daha az olmaktadır.

Şekil 6: Dördüncü Senaryo



Şekil 3, 4, 5 ve 6 birlikte ele alındığında kadın ve erkek arasındaki emeklilik birikimine ilişkin makasın zamanla genişlediği-

ni, bu artışın özellikle kadınların yarı-zamanlı çalışmaya başladığı 10. (onuncu) yıldan itibaren artmaya başladığı görülmekte-

dir. Açıktır ki, 20 yıldan daha uzun çalışma süresinde makas daha da genişleyecektir. Aynı şekilde, görel olarak düşük getiri oranında hem tam zamanlı hem de yarı zamanlı çalışma durumunda kadınların kaybı daha fazla olmaktadır. Bu da bir anlamda kadınların daha risk karşıtı olduğu durumu da değerlendiren senaryoların kadınlar açısından daha büyük bir gelir farklılığını göstereceğini işaret etmektedir.

Daha önce belirtildiği üzere, EGM verilerine göre kadın ve erkeklerin risk karşıtlığı (risk-averness) açısından bir farklılık bulunmadığından analizlerde bu durum değerlendirme dışı bırakılmıştır. Bu noktada elbette sistemin ilerleyen yıllarında portföy seçiminde bir farklılık olacağını varsayarak, bunu değerlendirmek olanaklı olsa da, bu durum sonraki çalışmaların konusu olabilir. Yine yukarıdaki tartışmaların ve bu grafiklerin ışığında özel emeklilik sistemlerinde dolaylı olarak da olsa erken emekliliğin kadınların emeklilik gelirleri üzerinde (kamu sosyal güvenlik sistemlerine oranla daha) olumsuz bir etki yaratacağını düşünmek yanlış olmayacaktır. Bir diğer nokta ise, Türkiye’de emek piyasasının esnek olmayan koşulları dikkate alındığında, hamilelik veya çocuk büyüme dolayısıyla tam zamanlı işini bırakıp yarı zamanlı bir işte çalışmak isteyen kadınların kısıtlı olanakları olacaktır. Yani Türkiye’de emek piyasasının yapısı göz önüne alındığında kadınların bu dönemlerde yarı zamanlı işlerde çalışmaktan çok emek piyasasından çekil-

diklerini söylemek daha doğru olacaktır. Elbette bu durum da makasın genişlemesine neden olacak bir başka faktördür. Bu anlamda, daha esnek emek piyasaları kadınlar için önemli bir avantaj sağlayacaktır.

BES’e katılanların emeklilik döneminde o zamana kadar elde ettikleri birikimleri yıllık gelir sigortası olarak aldıkları varsayımıyla başlanırsa, buna göre 56 yaş için yıllık gelir sigortası faktörü (annuity factor)⁹ kadınlar ve erkekler için, sırasıyla 16.9508 ve 14.8885’dir. Bu durumda, birinci senaryoya göre, kadınlar erkeklerin elde edeceği emeklilik gelirinin ancak %67’sini almaktadırlar.

Burada hem daha az katkı yapmanın hem de daha uzun yaşamanın toplam etkisi görülmektedir. Dolayısıyla birikimin toplu para olarak alındığı duruma göre, burada kadın erkek arasındaki gelir uçurumu daha fazla olmaktadır ve genellikle yıllık gelir sigortası tercih edildiği için bu daha gerçekçi bir durumu yansıtmaktadır. Aynı şekilde, yıllık gelir sigortası hesaplandığında ikinci senaryoda toplu para alımı durumuna göre fark iyice artmakta ve kadın-erkek gelir uçurumu oranı %55’e çıkmaktadır. Söz konusu oran, üçüncü ve dördüncü senaryo için sırasıyla %67 ve %58 olarak bulunmuştur.

Ayrıca, aynı hesaplamalar erkeklerden kadınlara doğru bir gelir transferi olarak düşünülebilecek “cinsiyete bağlı olmayan

⁹ Gelir sigortası faktörü, 2 nolu denklemin payda değeridir.

(gender-neutral)” tablo kullanarak da yapılmıştır¹⁰. Söz konusu hesaplamalar yapıldığında kadın erkek arasındaki uçurum önemli bir oranda azalmaktadır. Örneğin ilk senaryoda bu oran %67’den %76’ya ve ikinci senaryoda %55’den %63’e çıkmaktadır.

Açıktır ki, farklı senaryolar (örneğin farklı yarı-zamanlı çalışma süresi veya getiri oranı) farklı sonuçlar doğuracaktır. Ancak, mevcut verilerle Türkiye’de ortalama (veya temsili) kadın ve erkek için bir “çalışma hayatı trendi” bulmak olanaklı olmadığından bir anlamda uç durumları yansıtan senaryolar seçilmiştir. Bu önemli eksiklik ileriki çalışmaların konusu olabilir. Ancak bu eksikliğin bu çalışmanın kadın-erkek eşitsizliğinin genel bir resmini çizmesine engel olduğu düşünülmemektedir.

SONUÇ

Türkiye’de 1980 sonrası popülist amaçlı uygulanan ekonomik, sosyal ve siyasal politikalar, bütçe açıkları, enflasyon ve gelir dağılımında bozulma gibi birçok makroekonomik sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu makroekonomik ve politik çerçeve, temel amaçlarından biri gelir dağılımında adaleti sağlamak olan sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını ağırlaştırmış ve bütçe üzerindeki yükü artırmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin açıklarının bütçe üzerindeki yükünü hafifletmek için birçok gelişmekte olan ülkede reform çalışmaları gündeme gelmiştir. Türkiye’de de

1990’lı yıllarda sosyal güvenlik sisteminin açıkları dikkat çekmeye başlamış ve bu bağlamda reform önerileri tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının liberal iktisat politikaları çerçevesinde gerçekleştirilen reformlarla çözülmeye çalışıldığı ve bu çerçevede IMF ve Dünya Bankası tarafından desteklenen çözüm önerilerinde çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulduğu görülmektedir. Bazı ülkelerde (örneğin Şili) kamunun yer aldığı birinci ayağın olmadığı ve sosyal güvenlik sisteminin tamamen özelleştirildiği (zorunlu özel emeklilik sistemi ve gönüllü emeklilik şirketlerinin tamamlayıcı rol oynadığı) reformlar da gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de ise, 1999 yılından itibaren iki ayaklı (kamunun asgari bir sosyal yardım sağladığı ilk ayak ve bireyin kendi sorumluluğunda gönüllü bireysel (özel) emeklilik sistemine dayalı ikinci ayak) bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak üzere reformlar yapılmaktadır.

Bir ülkede uygulanan ekonomi politikalarının cinsiyet açısından farklılıklar yarattığı bilinen bir durumdur. Kadın-erkek ayrımcılığından kaynaklanan nedenlerden dolayı sosyal güvenlik sisteminin genel olarak neden olduğu eşitsizlik, özel emeklilik sis-

10 Bu tablolarda kadın ve erkekler için ayrı ayrı yaşam beklentisi yerine söz konusu yaşa ilişkin ortalama yaşam beklentisi alınmaktadır. Dolayısıyla kadınların ve erkeklerin aynı yaşam beklentisine sahip olduğu varsayılmaktadır. Bu anlamda bu tablolar erkeklere göre daha uzun yaşayan kadınlar için avantaj sağlamaktadır.

temleri ile sürdürülmekte ve daha da derinleştirilmektedir. Yapılan ampirik çalışmalarda, kadınların aile içinde ve emek piyasasındaki rollerinden kaynaklı dezavantajlı durumları açıkça vurgulanmıştır. Sosyal güvenlik sistemlerinde yapılan veya yapılması planlanan reformların etkilerinin toplumsal cinsiyet açısından incelenmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada temel olarak sosyal güvenlik sisteminin tamamen özelleştirildiği ve zorunlu bireysel emeklilik sisteminin uygulandığı varsayımından hareket edilerek, bu yeni atmosferin toplumsal cinsiyet açısından bir gelir farkı yaratıp yaratmadığı incelenmiştir. Elde edilen bulgulara göre, bu eşitsizlik, kadınların erkeklere oranla tam zamanlı işlerde daha az çalıştığı dikkate alındığında daha da artmaktadır. Bireylerin birikimlerini yıllık gelir sigortası olarak aldığı durumda, kadın ve erkeğin farklı yaşama beklentilerine göre hesaplanan yıllık emeklilik geliri, kadınlar için erkeklerin elde edeceği düzeyin yarısı ile üçte ikisi arasında değişmektedir. Dolayısıyla özel emeklilik sistemleri, refah devletini ortadan kaldırma amacı güttüğü, en azından gütmesi gerektiği, cinsiyetçi eşitsizlik sarmalını döndürmeye devam etmektedir.

Bu çalışma göstermiştir ki, kadınlar lehine yapılacak bir takım düzenlemeler (örneğin müşterek yıllık gelir sigortasının oluşturulması ve aktüeryal hesaplamalarda cinsiyete bağlı olmayan tabloların kullanılması) olmadan, özel sosyal güvenlik sistemi yalın

hali ile az kazanan, iş hayatına çocuk yetiştirme dolayısıyla ara veren ve tabi ki doğası gereği daha çok yaşayan kadınlar için olumsuz sonuç doğuracaktır. Kadınlar bu sistemde annelik rollerinden dolayı bir hak elde edemedikleri gibi aksine kamu sistemi ile karşılaştırıldığında daha fazla zarar görmektedirler.

Kanun koyucular şimdilik orta dönemde kadının işgücüne katılmasının öneminin farkına varmış olsalar da, doğrudan sosyal güvenlik sisteminde kadınlar lehine düzenlemeler yapmayı gündemlerine almamışlardır. Sosyal güvenlik reformuna ilişkin gündemin, şimdilik daha çok 2006 reformunun uygulama kısımları üzerine odaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Kamu sosyal güvenlik sistemlerinde kadınların haklarının güçlendirilerek korunması bu anlamda çok önemlidir. Kanun koyucu sadece hane halkları arasında değil, hane halkı içinde de ciddi bir eşitsizlik olduğunu dikkate alarak düzenlemeler yapmalıdır. Bunun bilincine varmayan sosyal politikalar başarısızlığa mahkûmdur. Bu anlamda elbette kadınlar ile erkeklerin farklı yaşam beklentileri ile farklı getiriler elde etmeleri aktüeryal bakış açısından adil bir durumdur. Ancak bunun toplumsal bir bakış açısından adil olduğunu savunmak doğru olmayacaktır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve bazı Avrupa ülkelerinde cinsiyete dayalı ölüm (mortalite) tablolarının kullanılmasının ayrımcılık olacağı kabul edilmiştir.

Ayrıca çalışmada sözü edilen müşterek yıllık gelir sigortası hesaplarının kadınların refahını artırdığı, bir anlamda kadının eşinden kendisine bir gelir transferi yarattığı söylenebilir. Bu anlamda BES'te faaliyet göstermekte veya yakın gelecekte sisteme dâhil olmayı planlayan şirketler açısından kadınların bu dezavantajlı durumlarını gözeten özel ürünler sunmak, rekabetçi ortamda oldukça önemli bir strateji olacaktır.

Elbette, özel emeklilik sisteminde cinsiyete dayalı gelir eşitsizliğinin sadece yukarıda tartışılan düzenlemelerle ortadan kalk-

ması olanaklı değildir. Bu anlamda, eşitsizliğin en büyük nedeni olan ücret farklılığını yaratan sosyo-ekonomik faktörleri, eğitim sisteminde ve emek piyasasında aramak gerekmektedir. Bu birçok gelişmekte olan ülkenin olduğu gibi Türk ekonomisinin de en büyük yapısal sorunlarından biridir. Bu eşitsizliğin daha derin bir analizinin, yani sosyal boyutunun, incelenmesi bir anlamda nedenden çok sonuç olan ekonomik eşitsizliğin incelenmesinden daha önemlidir. Ancak bunu bu çalışmada ne tartışmak ne de özetlemek olanaklıdır. Dolayısıyla bu tartışma başka çalışmalara bırakılmıştır.



KAYNAKÇA

Akalın, G. (2000), “Sosyal Güvenlik Sistemimiz: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Liberal Düşünce Topluluğu*, 5(18).

Akyıldız, H. (1999), “Dünyada Sosyal Güvenlikte Alternatif Reform Arayışları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 14(2), 197-214.

Alagöz, M. ve Yapar, S. (2003), “Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sorunu”, *Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, 10, 439-450.

Alper, Y. (2003), “Tek Çatı Yaklaşımı Sosyal Güvenlik Sistemimiz İle İlgili En Önemli ve Acil Mesele Değildir”, *TİSK İşveren Dergisi*, Mayıs.

Andrew, C. (1984), “Women and the Welfare State”, *Canadian Journal of Political Science*, 17(4), 667-683.

Arıcı, K. (2007), “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Yönünden Anayasaya Aykırılığı Sorunu”, *TİSK Akademi*, 2(3), 7-25.

Aydın, U. (1998), “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme Sebepler ve Uygulamalar”, *Çimento İşveren Dergisi*, 5(12), 4-17.

Başlevant, C. ve Onaran, Ö. (2003), “Are Married Women in Turkey More Likely to Become Added or Discouraged Workers?”,

Review of Labour Economics and Industrial Relations, 17, 439-458.

Bertranou, F. M. (2006), “Pension and Gender in Latin America: Where Do We Stand in the Southern Cone?” içinde Neil Gilbert (editör), *Gender and Social Security Reform: What’s Fair for Women?*, International Social Security Series, Volume 11, Transaction Publishers.

Brook, A. ve Whitehouse, E. (2006), “The Turkish Pension System: Further Reforms to Help Solve the Informality Problem”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 529, OECD Publishing. Doi:10.1787/363386547648.

Centel, T. (1997), *Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim*, Sahinkaya Matbaası, İstanbul.

Çağatay, N. ve Berik, G. (1990), “Transition to Export-led Growth in Turkey: Is there a Feminization of Labor?”, *Review of Radical Political Economics*, 22, 115-134.

Dayıoğlu, M. ve Kasnakoğlu, Z. (1997), “Kentsel Kesimde Kadın ve Erkeklerin İşgücüne Katılımları ve Kazanç Farklılıkları”, *METU Studies in Development*, 24(3), 329-361.

De Mesa, A. A. ve Montecinos, V. (1999), “The Privatization of Social Security and Women’s Welfare: Gender Effects of the Chilean Reform”, *Latin American Rese-*

arch Review, 34(3), 7–37.

Dedeoğlu, S. (2000), “Toplumsal Cinsiyet Rollerini Açısından Türkiye’de Aile ve Kadının Emeli”, Toplum ve Bilim, 86, 139-170.

Dedeoğlu, S. (2002), “The Household, Female Employment and Gender Relations in Turkey”, içinde Neşecan Balkan and Sunur Savran (editörler), The Ravages of Neo-Liberalism: Economy, Society and Gender in Turkey,. New York: Nova Science Publishers, Inc.

Dedeoğlu, S. (2004), “Dünya Ekonomisi ve Hayatta Kalmanın Feminizasyonu: Toplumsal Cinsiyet, Kalkınma ve Küreselleşme” içinde S. Dedeoğlu ve T. Subaşat (editörler), Kalkınma ve Küreselleşme, İstanbul:Bağlam Yayınları.

Demirbilek, S. (1994), “Sosyal Sigortaların Finansmanının Temel Özellikleri ve Sosyal Sigortalar Kurumunun Finansman Yapısı”, D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 9(1), 281-298.

Demirbilek, S. (2007), “Yeniden Yapılandırma Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sistemi”, içinde Ahmet Ay (editör), Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Konya: Çizgi Yayınları.

Demirbilek, S. ve Sözer, A.N. (1995), Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kurumlarının Güncel Sorunları ve Çözüm Önerileri, EB-SO Çalışma Grupları Yayınları Seri:5, İzmir.

Dilik, S. (1991), Sosyal Güvenlik, Ankara.

EGM (Emeklilik Gözetim Merkezi) (2005),

Individual Pension System Progress Report 2005, Emeklilik Gözetim Merkezi (www.egm.org.tr).

Elveren, A. H. (2003), “Bireysel Emeklilik Sisteminin Makro Ekonomik Etkileri”, TİSK İşveren Dergisi, 41(8), Mart.

Elveren, A. Y. (2008), “Social Security Reform in Turkey: A Critical Perspective”, Review of Radical Political Economics, 40 (2).

Ercan, M. ve Gökçe, D. (1998), “Defined Contribution Model: Definition, Theory And An Application For Turkey”, ISE Review, 2(7-8), 33-49.

Ergin, H. (2007), “İptalle gelen Sorun: Reformdan Geriye Ne Kaldı? Anayasa Mahkemesi’nin 15.12.2006 tarihli Kararına İlişkin Bir Değerlendirme”, TİSK Akademi, 2(3), 26-65.

Ergüder, B. (2006), “Güvencesizlerin Sosyal Güvenliği: Enformel İlişki Ağları ve Pasif Güvenlik Mekanizması”, İktisat Dergisi, 479-480, 19-25.

Fisunoğlu, M. (1998), “Özel Emeklilik Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Borsa İlişkileri”, İMKB Dergisi, 2(7-8), 91-104.

Fraser, N. (2004), “After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State”, Political Theory, 22(4), 591-618.

Gimenez, D. M. (2005), “Gender, Pensions and Social Citizenship in Latin America”, ECLAC No: 46, Ocak, Santiago, Chile.

Güler-Müftüoğlu, B. (2006a), “Küresel ve Yerel Aktörlerin Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşüme Etkileri”, *İktisat Dergisi*, 478, 42-47.

Güler-Müftüoğlu, B. (2006b), “AB’de ve Türkiye’de Kadın Olmak: Eşitsizliğin Gölgesindeki Eşitlik!”, *İktisat Dergisi*, 469, 40-44.

Gümüş, E. (2004), “Sosyal Güvenlik Sisteminin Geleceği Umut Veriyor Mu?”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(3), 1-16.

Gümüş, E. (2005), “Benefit-Cost Analysis Of Turkish Social Insurance Institute’s Gradual Privatization Proposal”, *Journal Of Economic Cooperation*, 26(4), 87-126.

Gümüş, E. (2007), "Kamu Maliyesi Perspektifinden Sosyal Güvenlik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi ve Finansal Geleceği", 22. Türkiye Maliye Sempozyumu, 9-13 Mayıs, Antalya

Güzel, A. (2005), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?”, *Çalışma ve Toplum*, 4, 61-76.

ILO (International Labor Office) (1996), *Social Security Final Report*, Geneva: ILO.

IWPR (Institute for Women’s Policy Research) (2000), “Why Privatizing Social Security Would Hurt Women”, *IWPR Publication # D437RB*.

James, E.; Edwards, A.C. ve Wong, R. (2003), “The Gender Impact of Pension Re-

form: A Cross Country Analysis”, *Journal of Pension Economics and Finance*, 2(2), 181-219.

Jefferson, T. ve Preston, A. (2005), “Australia’s ‘Other’ Gender Wage Gap: Baby Boomers and Compulsory Superannuation Accounts”, *Feminist Economics*, 11(2), 79-101.

Kasnakoğlu, Z. ve Dayıoğlu, M. (1997), “Female Labour Force Participation and Earnings Differentials Between Genders in Turkey”, içinde J.M. Rıvs and M. Yousefi (eds), *Economic Dimensions of Gender Inequality: A Global Perspective*, London: Praeger

Kasnakoğlu, Z. ve Dikbayır, G. (2002), “Gender Segregation in Turkish Manufacturing Industry: 1985-1998”, *METU Studies in Development*, 29(3-4), 333-353.

Kılıçdaroğlu, K. (1998), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *İşletme ve Finans*, 13(150), 35-40.

Kıroğlu, M.M.K. (2006), “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması: AB ve Latin Amerika Ülkelerinde Emeklilik Reformları”, *İktisat Dergisi*, 478, 18-30.

Kiren-Gürler, Ö. ve Üçdoğruk, Ş. (2007), “Türkiye’de Cinsiyete Göre Gelir Farklılığının Ayrıştırma Yöntemiyle Uygulanması”, *Journal of Yaşar University*, 2(6), <http://joy.yasar.edu.tr/makale/6.sayi/ozlemkirensenay.pdf> (erişim: 10.06.2007).

- Köse, A. H. ve Yeldan, E. (1999), Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Büyüme, Birikim ve Kamu Maliyesi Üzerine Etkileri, Friedrich Ebert Foundation. İstanbul.
- MacDonald, M. (1998), "Gender and Social Security Policy: Pitfalls and Possibilities", *Feminist Economics*, 4(1), 1-25.
- Mesa Logo, C. (2006), "Emeklilik Reformu Üzerine Söylenceler ve Gerçekler: Latin Amerika Deneyimi", Çeviren: M.M.K. Kıroğlu, *İktisat Dergisi*, 478, 31-41.
- Metin, K. ve Üçdoğruk, Ş. (1997), "İstanbul İlinde Gelir Farklılığını Belirleyen Etmenler: İnsan Sermayesi Modeli (1994)", *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 8(27), 238-302.
- Mızrak, N. (1993), "Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Bir Özelleştirme Örneği: Şili Özel Emeklilik Sistemi", *Mülkiyeli Dergisi*, 17(152), 43-50.
- O'Connor, J. S. (1996), "From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes", *Current Sociology*, 44(2), 1-108.
- Orloff, A.S. (1996), "Gender and the Welfare State", *Institute for Research on Poverty, Discussion Paper No: 1082-96*.
- Özdemir, A.M. ve Yücesan-Özdemir, G. (2006), "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Derin Dönüşümü: Farklı 'Birey' Tahayyülleri", *İktisat Dergisi*, 478, 48-54.
- Peker, A. (1997), "Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri", <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf> (erişim: 10.10.2007).
- Quadagno, J. ve Fobes, C. (1995), "The Welfare State and the Cultural Reproduction of Gender: Making Good Girls and Boys in the Job Corps", *Social Problems*, 42(2), 171-190.
- Saraç, C. (2006), "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası", "Primsiz Ödemeler" ve "Sosyal Güvenlik Kurumu" Kanun Tasarılarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme" Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8 (1), 325-342.
- Sayan, S. ve Kiracı, A. (2001a), "Parametric Pension Reform With Higher Retirement Ages: A Computational Investigation Of Alternatives For A Pay-As-You-Go Based Pension System", *Journal Of Economic Dynamics And Control*, 25(6-7), 951-966.
- Sayan, S. ve Kiracı, A. (2001b), "Identification Of Parametric Policy Options For Rehabilitating A Pay-As-You-Go Based Pension System: An Optimisation Analysis For Turkey", *Applied Economics Letters*, 8(2), 89-93.
- Sayan, S. (1999), "Türkiye'deki Yaşlılık (Emeklilik) Sigorta Prim Kaçaklarının Toplumsal ve Bireysel Maliyetleri", *ASO Medya*, Eylül, 40-54.
- Sayan, S. (2005), "Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Uzun Dönem Aktüeryal Dengeleri: 1999 Reformu ve Alternatifleri", *Muğla*

Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Yaz, 1(1), 29-55.

Selim, R. ve İlkaracan, İ. (2002), "Gender Inequalities in the Labor Market in Turkey: Differentials in Wages, Industrial & Occupational Distribution of Men and Women", *September*, <http://www.econ.utah.edu/~ehrbbar/erc2002/pdf/P405.pdf> (erişim: 10.04.2007).

SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu) (2004), Proposal For Reform In The Social Security System, Draft Text, Ministry of Labor and Social Security, Social Security Institution, July.

Sözer, A.N. (1998), Türkiye’de Sosyal Hukuk, II. Baskı, Barış Yayınları, Fakülteler Kitabevi, İzmir.

Susam, N. (2006), "Bireysel Emeklilik Sistemi Nedir?", *İktisat Dergisi*, 479-480, 70-76.

Şeker, M. (2006), "Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Bireysel Emeklilik Üzerine bir Alan Araştırması", *İktisat Dergisi*, 479-480, 77-82.

Şenyapılı, T. (1981), "A New Component in Metropolitan Areas: The Gecekondu Women" içinde N. Abadan-Unat (ed), *Women in Turkish Society*, Ankara: Turkish Social Science Association

Tan, M.G.; Ecevit, Y. ve Üşür, S.S. (2001), *Towards Gender Equality: Education, Working Life and Politics*, TÜSİAD Publicati-

on No T/2001-3/294, İstanbul.

Tansel, A. (2000), *Wage Earners, Self-Employment and Gender in the Informal Sector in Turkey*, Policy Research Report on Gender and Development Working Paper Series No. 24, Washington, D.C: The World Bank.

Tansel, A. (2002), *Economic Development and Female Labor Force Participation in Turkey: Time Series Evidence and Cross-Province Estimates*, Economic Research Center Working Paper, No:5, Ankara:ME-TU.

Teksöz, A.T. ve Sayan, S. (2002), "Simulation of Benefits and Risks After the Planned Privatization of Pension System in Turkey: Is Expected Boost to Financial Markets Feasible?", *Emerging Markets Finance and Trade*, 38(5), 23-45.

Tuna, O. ve Yalçıntaş, N. (1991), *Sosyal Siyaset*, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Tuncay, A. C. (1998), "TÜSİAD’ın Sosyal Güvenlik Raporunun Ardından" *Çimento İşveren Dergisi*, 1 (12).

Tuncay, A.C. (1996), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, İstanbul: Beta Yayınları.

TÜSİAD (1997), *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma*, Yayın No: TÜSİAD-T/97- 10/217, İstanbul.

TÜSİAD (2000), *Kadın-Erkek Eşitliğine Doğru Yürüyüş*, İstanbul: TÜSİAD.

TÜSİAD (2004), *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif*

Stratejiler, Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/382, İstanbul:TÜSİAD.

Uğur, S. (2004), Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri Ve Gelişimi, Yayın No: 244, TİSK, Ankara (http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=54, erişim tarihi: 15.12.2007).

Williamson, J. B. ve Rix, S.E. (1999), Social Security Reform: Implications for Women, Center for Retirement Research at Boston College, MA.

World Bank (2003), “Turkey Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency”, Human Development Sector Unit Europe and Central Asias Region, The

World Bank, March 2003.

Yazgan, T. (1992), İktisatçılar için Sosyal Güvenlik, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul.

Yeldan, A.E. (2005), “Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Gerçekler”, Cumhuriyet, 12.01.2005.

Yeldan, A.E. (2006), “Sosyal Güvenlik ‘Reformu’”, Cumhuriyet, 19.04.2006.

Yılmaz, B.E. (2006), “Sosyal Yardım Sisteminde Reform, Yoksulluğu Azaltabilecek mi?”, İktisat Dergisi, 478, 75-85.

Yılmaz, G.A. (2006), “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Finansmanı”, İktisat Dergisi, 478, 62-74.