

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

SOSYAL DEVLETTE REFORMLAR VE ENFORMEL
İSTİHDAM

İlkan KACAR

Danışman
Prof. Dr. Zeki ERDUT

2009

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “ Sosyal Devlette Reformlar ve Enformel İstihdam ” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

İlkan KACAR

İmza

TUTANAK

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : İlkan KACAR
Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Programı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Tez Konusu : Sosyal Devlette Reformlar ve Enformel İstihdam
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA	<input type="radio"/>	OY BİRLİĞİ	<input type="radio"/>
DÜZELTİLMESİNE	<input type="radio"/>	OY ÇOKLUĞU	<input type="radio"/>
REDDİNE	<input type="radio"/>		

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

- * Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

		Evet
Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir.	<input type="radio"/>	
Tez mevcut hali ile basılabilir.	<input type="radio"/>	Tez
gözden geçirildikten sonra basılabilir.	<input type="radio"/>	
Tezin basımı gerekliliği yoktur.	<input type="radio"/>	

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	<input type="checkbox"/>	Başarılı	<input type="checkbox"/>	Düzeltilme	<input type="checkbox"/>	Red
.....	<input type="checkbox"/>	Başarılı	<input type="checkbox"/>	Düzeltilme	<input type="checkbox"/>	Red
.....	<input type="checkbox"/>	Başarılı	<input type="checkbox"/>	Düzeltilme	<input type="checkbox"/>	Red

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi
Sosyal Devlette Reformlar ve Enformel İstihdam
İlkan KACAR

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Programı

Özellikle son çeyrek yüzyıldır, sosyal devlete yönelik eleştiriler ve artan reform talepleri, birçok ülkede önemli gündem konularından birini oluşturmaktadır. Bu tez özetle, sosyal devletin doğuşu, gelişimi, modelleri ve ona yöneltilen reform taleplerinin enformel istihdam ile olan ilişkisini incelemektedir.

Batı Avrupa’da 19. yüzyılın sonlarında ortaya çıktığı kabul edilen sosyal devletin toplumsal hayatta merkezi bir rol oynaması ancak II. Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşebilmiştir. Altın Çağ adı verilen bu dönem, geniş sosyal koruma uygulamalarının mevcut olduğu, sermayenin ulusal sınırlar içerisinde biriktiği, seri üretim ve tüketim sisteminin uygulandığı dönemdir.

Öte yandan, 1970’li yılların ortaları ve özellikle 1980’li yılların başlarından itibaren, sosyal devlet küçülme ve geri çekilme yönünde baskılara maruz kalmış, reform talepleri ile karşılaşmıştır. Bu taleplerin birçok nedeni bulunmakla birlikte, temel etkenler ekonomik küreselleşme ve yeni liberal politikalarıdır. Öte yandan, finansal krizler ve demografik değişimler de sosyal devletlerin finansmanında sorunlar yaratmış ve reform taleplerine dayanak oluşturmuşlardır.

İstihdam alanında ise, yeni liberal düzen birincil üretim faaliyetlerinin dışsallaştırılarak standart-dışı istihdam tiplerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, özelleştirme, esnekleştirme, kuralsızlaştırma, yerelleşme, borçlanma gibi reform gerekçeleri, istihdamın enformelleşmesi sonucunu doğurmuştur. Bu çalışma ile ulaşılan sonuç da sosyal devlette reform çalışmalarının enformel istihdamı artırıcı ve genişletici yönde etkisinin bulunduğu ve istihdamın enformelleşmesinin temel nedeninin sosyal devlete yöneltilen reform talepleri olduğudur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Enformel İstihdam, Reform, Küreselleşme, Enformelleşme.

ABSTRACT

**Master Thesis
Welfare State Reforms and Informal Employment
İlkan KACAR**

**Dokuz Eylül University
Institute of Social Sciences
Department of Labour Economics and Industrial Relationships
Labour Economics and Industrial Relationships Program**

Especially for the past quarter century, critiques and reform requests towards the welfare state has been one of the most significant issues on the agenda in many countries. This thesis, in sum, analyzes the genesis, development and models of the welfare state and the relationship between reform requests and the informal employment.

The genesis of the welfare state began to emerge in the late 19th century in the Western Europe. However, it was not until the II. World War that welfare states came to play a vital role in the society. This term, which is stand out with large-scale public provisions of social welfare services, capital accumulation in national borders and serial production and consumption is called Golden Age.

However, in the middle of 1970's and especially early 1980's, welfare state confronted with reform requests and heavy pressures for withdrawal. Even though, there are several reasons of this situation, the main reasons are economic globalization and neo-liberal politics. On the other hand, financial crisis and demographic changes are also stimulate a crisis for the finance of welfare state and justify reform requests.

In employment dimension, neo-liberal politics caused to outsourcing of primary manufacturing process and extending the non-standart employment types. By the way, reform justifications such as privatization, flexibility, deregulation, localization and debt result in informalization of employment. Consequently, the thesis concludes that the reform requests and arrangements on the welfare state make employment relationships more informal and the reform requests are one of the main reasons of the informalization of employment.

Key Words: Welfare State, Informal Employment, Reform, Globalization, Informalization.

İÇİNDEKİLER

SOSYAL DEVLETTE REFORMLAR VE ENFORMEL İSTİHDAM

YEMİN METNİ	ii
TUTANAK	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMLAR

A. SOSYAL DEVLET KAVRAMI	4
1. Tanımı	4
2. Unsurları	10
a. Dayanışma	10
b. Güvence	11
c. Devlet Müdahalesi	14
d. Sosyal Adalet	19
e. Demokrasi	22
B. ENFORMEL İSTİHDAM KAVRAMI	23
1. Tanımı	24
2. Unsurları	28
a. Kayıtsızlık	28
b. Yasal Kuralların Dolanılması	29
c. İstatistiksel Olarak Ölçülemezlik	30
d. İş Sürelerinin Belirsizliği	31

e. Saklı Ücret	32
f. Yetersiz Koruma	33

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL DEVLETİN DOĞUŞU, GELİŞİMİ VE MODELLERİ

A. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİNDE SOSYAL DEVLET	35
1. Sosyal Devletin Doğuşu	35
a. Sanayi Devrimi Öncesi Dönem	37
b. Sanayi Devrimi ve Sosyal Devletin Doğuşu	41
2. Sosyal Devletin Gelişimi	44
a. Keynezyen Ekonomi Politikaları ve Sosyal Devlet	44
b. Sosyal Devletin Yükselişi	48
B. SOSYAL DEVLET MODELLERİ	53
1. Liberal Model	55
2. Muhafazakâr/Korporatist Model	58
3. Sosyal Demokrat Model	62
4. Akdeniz Modeli Önerisi	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

REFORMLAR VE ENFORMEL İSTİHDAM SORUNU

A. ALTIN ÇAĞ SONRASI DÖNEM VE REFORM ARAYIŞLARI	69
B. REFORMLARIN GEREKÇELERİ VE GERÇEKLEŞMESİ	75
1. Reformların Gerekçeleri	75
a. Özelleştirme	75
b. Yerelleşme	77
c. Kuralsızlaştırma	80
d. Esnekleştirme	83
e. Borçlanma	91

2. Reformların Gerçekleşmesi	95
a. İşveren Devletin Ortadan Kalkması	95
b. İşgücü Maliyetlerinin Gözetilmesi	97
c. Düzenleyici Devletin Yetki Paylaşımı	99
C. ENFORMEL İSTİHDAM SORUNU	101
1. İşgücü Piyasasının Enformelleşmesi	101
2. Emegın Uyum Değişkeni Haline Gelmesi	106
3. Örgütlenme	108
4. Sosyal Koruma	111
SONUÇ	
KAYNAKÇA	

KISALTMALAR

A.e.	: Aynı eser
A.g.e.	: Adı geçen eser
A.k.	: Aynı kaynak
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AT	: Avrupa Topluluğu
bkz.	: Bakınız
Bs.	: Baskı/Bası
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
ÇÜİ	: Çokuluslu İşletme
Der.	: Derleyen
DB	: Dünya Bankası
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DİSK	: Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EUROSTAT	: Avrupa Birliği İstatistik Bürosu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
ILO	: International Labour Office (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IZA	: The Institute for The Study of Labour
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülü
No.	: Number (Numara)
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Örgütü)
RECOWE	: Reconciling Work and Welfare In Europe
RSCAS	: Robert Schuman Centre for Advanced Studies
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfa Aralığı
Sa.	: Sayı
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü

T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TÜHİS	: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UÇÖ.	: Uluslararası Çalışma Örgütü
UPF.	: Uluslararası Para Fonu
USD	: Amerikan Doları
vb.	: ve benzerleri
vd.	: ve diğerleri
Vol.	: Volume (Sayı)
WIDER	: World Institute for Development Economics Research
WIEGO	: Woman In Informal Employment Globalizing & Organizing
Yay.	: Yayını/ Yayınları
yy.	: Yüzyıl

GİRİŞ

Son çeyrek yüzyıldır tüm dünyayı etkileyen teknolojik gelişmeler, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel açıdan büyük bir değişimi beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda 20. yüzyılın sonlarına doğru değişen koşullar “Bilgi Çağı”nı doğurmuştur. Küresel düzene olumlu ve olumsuz birçok etkisi bulunan bu yeni dönemde; sosyal devletin görevleri, ilgi alanları ve sorumluluklarını sorgulayan, sosyal devleti yeniden şekillendirmeye çalışan birçok reform talebinde bulunulmuştur. Çalışmanın da temelini oluşturan bu reform talepleri sosyal devlet yapısında bir dizi değişimi yaratmıştır.

Bilgi teknolojilerinin ve rantının piyasada belirleyici olduğu yeni dönemde sosyal devlet, üretim ilişkisinden ve piyasadan çekilmeye zorlanmaktadır. Bu anlamda günümüzde sosyal devletin temel unsurlarından olan devlet müdahalesi gitgide daraltılmaya ve hatta ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bunun yanı sıra, toplumun temelini oluşturan dayanışma olgusu yerini bireysel girişimlere bırakmaktadır. Devletin vatandaşlarına sağlamakla yükümlü olduğu sosyal koruma araçları özel sektörün himayesine bırakılmaktadır. Nihayetinde yeni liberal politikalar sosyal devletin tüm unsurlarında bir aşınma yaratmakta, sosyal devleti dönüşüme tabi tutmaktadır.

Yaklaşık 20–25 yıldır, sosyal devlete yöneltilen reform talepleri, küresel düzenin değişimine paralel olarak büyük bir hızla artmakta ve yaygınlaşmaktadır. Bu reform taleplerinin gerekçelerinin, içeriğinin ve gerçekleşme boyutlarının araştırılması sosyal devletin geleceği açısından büyük önem arz etmektedir. Öte yandan, bu dönemde istihdam yapısında da belirgin bir farklılaşma gözlenmektedir. Sermayenin hızla artan serbestisi ve ulusal sınırları aşması ile birlikte, üretim zincirleri de değişim göstermiştir. İstihdam işgücünün ucuz olduğu, atipikleştiği bölgelere kaymıştır. Bu eş zamanlı süreç, reformların enformelleşme üzerine etkilerinin araştırılmasını gerekli kılmıştır. Bu anlamda, sosyal devlette reform uygulamalarının enformel istihdam ile olan ilişkisinin tez konusu olarak seçilmesi uygun görülmüştür.

Böylelikle, başta Kuzey ülkeleri olmak üzere tüm sosyal devlet modellerinde özelleştirme, kuralsızlaştırma, yerelleşme, borçlanma ve esnekleştirme bağlamında talep edilen reformlar; devletin giderek işveren rolünü kaybetmesine, işgücü maliyetlerinin ucuzlayıp emeğin değerinin azalmasına, devletin düzenleme yetkisinin daralmasına, işgücü piyasasında emeğin uyum değişkeni haline gelmesine ve nihayetinde işgücünün enformelleşmesine yol açmıştır. Başka bir deyişle, sosyal devletten talep edilen ya da sosyal devletin hayata geçirdiği reform uygulamaları, günümüzde işgücü piyasalarının enformelleşmesinde temel bir rol oynamıştır.

Dolayısıyla bu tez, hemen hemen her dönemde yeniden yapılandırılması gündeme getirilen sosyal devlet olgusunda öngörülen reform uygulamalarının, enformel istihdam üzerinde ne gibi etkileri olduğunu, bu etkilerin -olumlu yahut olumsuz yönde- hangi düzlemlerde gerçekleştiğini ve sonucunda işgücünün enformelleşmesi üzerinde ne derece etkin olduğunu araştırmayı amaçlamaktadır.

Tez, üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, çalışmanın temelini oluşturan sosyal devlet ve enformel istihdam kavramları incelenmiştir. Tezin kavramsal bir çerçevesinin çizildiği bu bölümde, sosyal devlet ve enformel istihdamın farklı bakış açılarına bağlı olarak tanımlamalarına yer verilmiş ve kavramları oluşturan unsurlar açıklanmıştır.

İkinci bölümde sosyal devletin tarihsel gelişimi ve sosyal devlet modelleri açıklanmıştır. İlk olarak, Sanayi Devrimi öncesi Ortaçağ Avrupa'sına kadar uzanan sosyal koruma ve dayanışma uygulamaları örneklerle açıklanmış, ardından sosyal devletin oluşumuna ilişkin tarihsel gelişim süreci incelenmiştir. Öte yandan, I. ve II. Dünya Savaşları ekseninde tarihsel ve ekonomik gelişmeler, ilk sosyal devlet uygulamaları, Keynes'in Genel Teori'si ve 1970'li yıllara kadar süren Altın Çağ irdelenmiştir. Bu alanda yapılan en kapsamlı çalışma olarak kabul edilen Esping-Andersen'in modellemesine bağlı olarak sosyal devlet modelleri açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmada, Esping-Andersen'in modellemesine getirilen eleştiri ve katkılar da göz önünde tutulmuş ve liberal, muhafazakâr/korporatif ve sosyal demokrat modelin yanına bir öneri olarak Akdeniz modeli de eklenmiştir.

Tezin üçüncü ve son bölümünde ise, 1970'li yıllardan itibaren küreselleşme ve yeni liberal politikaların etkisiyle ekonomik, sosyal ve kültürel alanda yaşanan büyük değişim ele alınmaktadır. Bu bölümde, teze temel teşkil eden reform uygulamalarının gerekçeleri, içeriği, gerçekleşmesi ve enformel istihdama olan etkileri incelenmiştir. Tez, ulaşılan sonuçların ele alındığı ve genel bir değerlendirmenin yapıldığı sonuç bölümü ile sonlandırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMLAR

Sosyal devlette yapılan ve yapılması talep edilen reform çalışmalarının enformel istihdam üzerindeki etkilerini inceleyen bu çalışmada, ilk bölümde konuyla ilgili temel kavramlar incelenecektir. Çalışmanın temelini oluşturan “sosyal devlet” ve “enformel istihdam” kavramları açıklanmaya çalışılacaktır.

A. SOSYAL DEVLET KAVRAMI

1. Tanımı

Tarihsel gelişim sürecinde, liberalizm ve demokrasi kavramları ile birlikte işlerlik kazanan sosyal devlet, günümüzde sorgulanmakta ve reformlara bağlı tutulmaktadır.

Öğretide, kullanıldığı coğrafya, kendisine yüklenen farklı amaç ve araçlar nedeniyle “sosyal devlet”, “refah devleti”, “sosyal refah devleti” gibi deyimler kullanılmakla birlikte, bu deyimler ile aynı temel kavram belirtilmek istenmektedir. Bu anlamda çalışmada, salt sosyal devlet deyimini tercih edilmiştir¹. Gerçekten sosyal devlet ve refah devleti kavramlarının temelde aynı olguyu ifade ettiğini ve ancak

¹ Öte yandan, öğretide “sosyal devlet” ve “refah devleti” kavramlarının aynı anlamı ifade etmediğini öne süren görüşler de bulunmaktadır. Örneğin; bir görüşe göre, “sosyal devlet uygulamaları” Batılı toplumlarda, Avrupa’dan Amerika’ya kadar uzanan geniş bir coğrafyada ‘refah devletini’ üretmiştir. Sosyal devletin refah devletini üretmesi, sadece toplumsal ve ekonomik gelişmeler ile sınırlı olmayıp, aynı zamanda devletin toplumla olan ilişkilerinin de daha ileri bir seviyeye çıkmasını gösteren bir olay olarak yorumlanabilir.” Vedat BİLGİN, “Sosyal Devlet Nereye Gidiyor ya da Sosyal Devletin Alternatifleri Nelerdir?”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sa: 3, Ankara, Yaz 2005, s. 9. Bunun yanı sıra, refah devleti kavramının toplumun her bireyi için insanca bir yaşam ve geçim düzeyi sağlayabilen gelişmiş ülkeleri ifade ettiği ve bu bağlamda sosyal devletin refah devletini kapsayan bir kavram olduğunu ifade eden görüşler de mevcuttur. Bilgi için bkz: Ali Nazım SÖZER, Türkiye’de **Sosyal Hukuk**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1994, s. 7. Ayrıca bkz; Süleyman ÖZDEMİR, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti** (Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 2004, ss. 11-13.

refah devleti kavramının daha çok Anglo-Sakson kökenli, sosyal devlet yaklaşımının ise Kıta Avrupa'sı temelli olduğunu belirtmek yerinde olacaktır².

Sosyal devlet anlayışı, zayıfı korumak ve bireyler arasındaki sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri gidererek kişinin mutluluğunu sağlamak ihtiyacından doğmuştur. Bu bağlamda sosyal devlet, yurttaşlarının sosyal ve ekonomik durumlarıyla yakından ilgilenererek, onlara –özellikle gelir düzeyi düşük olanlara- asgari ölçülerde bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlamaktadır. Ülkemizde de ilk kez 1961 Anayasası ile kabul edilen “Sosyal Devlet İlkesi” 1982 Anayasası'nın da gerek başlangıç kısmında gerekse 2. ve 5. maddelerinde açıkça yer almaktadır³.

Sosyal devlet, tarihsel gelişim sürecinde ve günümüzde çokça tartışılan bir kavram olmuştur. Bu anlamda kavramın temelini oluşturan liberal ve sosyal demokrat yaklaşımları öncelikle irdelemek yerinde olacaktır.

Liberal yaklaşım, sosyal devleti faydacı bir doğrultudan ele almaktadır. Zira liberalizm sadece yoksulluğun giderilmesi, piyasaya girişte fırsat eşitliğinin sağlanması gibi toplum yararına konularda devlet müdahalesini kabul etmektedir. Ancak, bu müdahalenin, genel ve herkesin yararlanabileceği hizmetler olmasının yerine salt “muhtaç” olanların yararlanabileceği sınırlı uygulamalarla yapılmasını ve bu uygulamaların mümkün olduğu ölçüde sosyal devlet yerine gönüllü girişimlerle yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu bağlamda, liberal yaklaşımda ihtiyaçların herhangi bir hakka bağlanması tümüyle reddedilirken, bireylerin ihtiyaçlarının devlet tarafından karşılanmasının hem bireysel özgürlükleri kısıtladığı hem de piyasanın işlerliğini engellediği savunulmaktadır. Böylelikle, liberal yaklaşımın sosyal devlet için öngördüğü vatandaşlık kavramı da büyük ölçüde temel hak ve özgürlükler ile siyasal haklardan oluşmakta ve bunların dışında ihtiyaçların karşılanması ya piyasaya

² Hüsnü ERKAN, **Sosyal Politika Tartışmaları I: Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları, İzmir, 1996, s. 24.

³ Erol AKI, **Hukukun Temel Kavramları**, 6. Baskı, Barış Yayınları, İzmir, 2001, s. 49.

bırakılmakta ya da en çok fırsat eşitsizliklerinin giderilmesi adına asgari bir müdahale ile yetinilmektedir⁴.

Sosyal devlete, daha çok dayanışmacı bir anlayışla yaklaşan sosyal demokrat yaklaşıma göre, devlet – vatandaş ilişkisi çok daha geniş kapsamlı olup vatandaşlık, temel hak ve özgürlüklerin dışında birçok hakkı da içermektedir. Bu yaklaşım, bireyi ekonomik ve sosyal koşulların bir sonucu kabul ederek, devletin bu ekonomik ve sosyal koşulların iyileştirilmesi açısından önemli bir rolü olduğunu varsaymaktadır. Bu bağlamda, devletin bireylerin temel hak ve özgürlükler dışında kalan istek ve ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmesi kaçınılmaz olarak kabul edilmektedir⁵.

Kavramın, Sanayi Devrimi ile doğan sosyal sorunlara çözüm getirmekte yetersiz kalan liberal devlet anlayışındaki değişim sonucu ortaya çıktığı kabul edilmektedir. 1789 Fransız Devrimi sonucu klasik demokrasi ile gelişen liberal devlet anlayışı, toplumsal düzenin salt eşitlik ve özgürlük ilkeleri ve güvenceleri ile sağlanıp sürdürülebileceğini varsayan bir anlayışı temsil etmekteydi. Bununla birlikte bu süreçte liberal devlet anlayışının ve kapitalist sistemin yarattığı sosyal eşitsizliklere karşı gelişen düşünsel ve eylemsel tepkiler, liberal devletten sosyal devlete geçişin en önemli unsuru olmuştur⁶.

Öte yandan, sosyal devlet teriminin doğuşuna baktığımızda ise, Almanya'nın 1880'li yıllarda Bismarck ile sosyal sigorta uygulamasını başlatan ilk devlet olduğu

⁴ Meryem KORAY, "Görölmek İstenmeyen Gerçek: Sosyal Refah Politikaları ve **Demokrasi** İlişkisi", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sa:5, İstanbul, 2005, s. 34.

⁵ A.k., s. 34.

⁶ H. Sami GÜVEN, **Sosyal Politikanın Temelleri**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s. 80.

ve terimin ilk kez 1920’li yıllarda bu ülkede kullanıldığı bilinmektedir. Kavramın bilimsel yazına ise 1942 Beveridge Raporu ile girdiği kabul edilmektedir⁷.

Bu anlamda sosyal devlet; toplumu oluşturan bireylere ve ailelerine asgari bir gelir güvencesi getiren, toplumsal tehlikelere karşı koruyan, sosyal güvenlik olanakları sağlayan; toplumsal konumları ne olursa olsun tüm vatandaşlarına eğitim, sağlık, barınma gibi sosyal hizmetler alanlarında belirli bir standart getiren devlettir⁸. Öte yandan, sosyal devlet; vatandaşlarının sosyal durumlarıyla ve refahlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet olarak tanımlanmıştır. Gerçekten de sosyal devlet anlayışı, ekonomik politikaları serbest rekabet koşullarına dayanmakla birlikte, sosyal güvenlik ve çalışma yasaları (sosyal sigortalar, sendikalar, toplu sözleşme ve grev hakları, asgari ücret vb.) ile vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyi sağlayan devlet anlayışını ifade etmektedir⁹.

Sosyal devletin müdahaleci yönüne odaklanan başka bir tanıma göre ise, sosyal devlet; piyasa güçlerini en az üç alanda yönlendirmek için örgütlü kamu gücünün (politika ve yönetim aracılığıyla) etkin bir şekilde kullanıldığı devlettir. Bunlardan ilki; kişilere ve ailelere, varlıklarının piyasa değerini dikkate almaksızın, en az düzeyde bir geliri garanti etmektir. İkincisi; kişilerin ve ailelerin belirli sosyal risklerin üstesinden gelmesini sağlayarak, yapılmadığı takdirde kişisel ve ailevi

⁷ ÖZDEMİR, S.16. Bunun yanı sıra, doktrinde, sosyal devletin anayasal anlamda kabul edildiği belge olarak 1878 Fransız Anayasası’nı kabul eden görüşler de mevcuttur. Buna göre; 19. yy. itibarıyla tüm Kıta Avrupası’nda sosyal hakların ve sosyal adalet anlayışının büyük gelişim kazanması ve Almanya’da kabul edilen 1919 Weimar Anayasası, sosyal devlet düşüncesinin ağırlığını iyice artırarak tüm Avrupa devletlerini etkilemesine ve kavramın tüm kıta devletlerinin anayasasında yer bulmasına neden olmuştur. Nihat BULUT, “Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı”, <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/NBulut2.html>, s. 6.

⁸ Peter FLORA, Arnold J. HEIDENHEIMER, “**The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State**”, Development of Welfare States in Europe and America, Edited by P. Flora, A.J. Heidenheimer, Transaction Publishers, New Brunswick, 1990, s. 29.

⁹ Fevzi DEMİR, **Sosyal Politika Tartışmaları I: Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları, İzmir, 1996, s. 7. Yazar, bu tanımlamanın, Batı toplumlarında çoğunlukla “refah devleti” olarak ifade edilen devlet anlayışından farklı olmadığını da belirtmektedir.

sorunlara (hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi) yol açacak olan güvensizliğin yayılmasını azaltmaktır. Üçüncüsü de; genel kabul görmüş sosyal hizmetler çerçevesinde statü ve sınıf farkı gözetmeksizin bütün vatandaşlara varolan en iyi standartları sağlamaktır¹⁰. Piyasa güçlerini yönlendirici özelliğine dikkati çeken bu tanım, sosyal devletin görevlerini üç temel alanda sıralamıştır.

Sosyal devlet, piyasa ekonomisinin işleyişinden doğan bazı olumsuzlukları gidermek için ekonomiye müdahale eden ve piyasa mekanizmasının işleyişi sonucu ortaya çıkan adaletsiz gelir dağılımının iyileştirilmesi yönünde önlemler alan, bununla ilgili kurul ve kurumların oluşturulmasını sağlayan devlet olarak da tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, sosyal devletin sağlanması beklenen üç unsur olarak, bireylere en az düzeyde bir gelirin garanti edilmesi, tüm toplum için sosyal güvenliğin temini ve temel kamu hizmetlerinin her birey için sağlanması sayılabilir¹¹.

Gerçekten sosyal devlette, kamu harcamalarının bir bölümünü hanehalkına doğrudan aktarılan gelir transferleri oluştururken, bir bölümünü de doğrudan devlet tarafından sağlanan çocuk bakımı, okul öncesi eğitim, sağlık harcamaları, yaşlıların bakımı vb. gibi sosyal hizmetler oluşturmaktadır. Ancak, bu kamu harcamaları sosyal devleti sadece dar anlamda betimleyebilmemize olanak verir. Geniş anlamda ise, devletin fiyatlara müdahalesi, tarım sübvansiyonları, iskân politikaları, çalışma hayatının düzenlenmesi, iş güvencesinin sağlanması, çevre politikaları gibi birçok konu da sosyal devletin ilgi ve etkinlik alanında yer almaktadır¹².

Öyleyse devletin sosyal niteliğini belirleyen gösterge, her şeyden önce, kamu harcamaları ve bu harcamalar içinde yer alan sosyal harcamaların boyutu olmaktadır. Bununla birlikte, devletin sosyal politikasını, onun vergi, maliye ve ekonomi politikalarından ayrı düşünmek de mümkün değildir. Tüm bunların yanısıra, sosyal

¹⁰ ÖZDEMİR, ss. 16-17.

¹¹ Vural Fuat SAVAŞ, **Sosyal Politika Tartışmaları I: Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları, İzmir, 1996, s. 11.

¹² Assar LINDBECK, **The Welfare State; Background, Achievements, Problems**, Research Institute of Industrial Economics, Working Paper No. 662, Stockholm, 2006, s. 2.

göstergeler veya sosyal sorunlar karşısında, salt ekonomik gelişme düzeyini ve ekonomik göstergeleri değil, aynı zamanda toplumun siyasal ve sosyal yapısını da düşünmek gerekmektedir. Öyle ki, devletin böyle bir sorumluluk ve nitelik kazanması, toplumsal yapıdan, onun gelişmişlik düzeyinden ayrı düşünülememektedir¹³. Sosyal devlete ilişkin tanımların birçoğu, devletin sosyal bir nitelik kazanabilmesi için sosyal politikalar izlemesinin ve ülkede yaygın ve etkin bir sosyal koruma rejimi kurmakla yükümlü olduğu konusunda birleşmişlerdir. Bu temel gereksinimleri karşılamak bir devlete sosyal nitelik kazandıran temel unsur olmaktadır¹⁴.

Sosyal devlet bireye her değer üzerinde önem veren, ona güven veren, inanan ve bireyin ancak özgür bir ortamda kendisini geliştirebileceği ilkesini kabul eden devlet olarak tanımlanmaktadır. Ancak, savunduğu bu özgür ortamın yanısıra, sosyal devlet ekonomik faaliyetleri tamamen piyasa kurallarına terk etmiş de değildir. Aksine, temel fiziki ve sosyal ihtiyaçların karşılanması, ulusal gelirin adil bir şekilde dağıtımının sağlanması, kamu hizmetlerinin mümkün olduğu ölçüde ücretsiz görülmesi gibi hususları kendisine görev bilmektedir¹⁵. Gerçekten de sosyal devlet; bireyi esas alarak özgürlükler içerisinde eşitliğin sağlanabileceği varsayımından hareketle, vatandaşlarına insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyini sağlamayı garanti eden devlettir¹⁶.

Bu bağlamda sosyal devlet – kapitalizm ilişkisi de açıklanmalıdır. Sosyal devlet, başlangıcından günümüze, sistemler arası rekabette, kapitalizm saflarında yer almış ve bu düzenin imkânları dâhilinde bulunan özgürleşme faaliyetlerine tekabül

¹³ Meryem KORAY, **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s. 59.

¹⁴ Ömer Zühtü ALTAN, Sosyal Politika Dersleri, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1592, Eskişehir, 2004, s. 29

¹⁵ Ankara Hukuk Fakültesi Mezunları Derneği I. Genel Kurul Çalışmaları, Derleyen İlhan ARSEL, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, ss. 18–19.

¹⁶ Aydın BAŞBUĞ, “Sosyal Haklar ve Türk Sosyal Devlet Yapısındaki İkilemler”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sa:3, Ankara, Yaz 2005, s. 102.

etmiştir. Başka bir deyişle, sosyal devlet gelişmiş kapitalizmin yeni bir şeklidir ve kapitalizmin üretim - tüketim ilişkilerinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir¹⁷.

B. Unsurları

Sosyal devletin tanımının yapıldığı ilk bölümden sonra, çalışmanın bu bölümünde, kavramın temelini oluşturan unsurlar açıklanmaya çalışılacaktır.

1. Dayanışma

Sosyal devlet dayanışma temeli üzerine kurulmuştur. Temelinde, toplumda zayıf olanın güçlü olan tarafından desteklenmesi üzerine inşa edilen sosyal devlet, toplumsal ve ekonomik hayatta benzer güvencesizliklerle karşı karşıya kalan bireylerin dayanışması sonucu şekillenmiştir.

Dayanışma, paylaşılan değer ve doğrulardan oluşan sosyal bir düzen olan toplum içinde, “bireyler arasındaki kültürel ve sosyal bağların oluşturduğu sosyal birliktelik” olarak ifade edilmektedir¹⁸.

Dayanışma, ulusal ve uluslararası sosyal politikanın temellerinden birini oluşturan ve çalışma koşullarını olduğu kadar yaşam koşullarını da iyileştirmenin vazgeçilmez bir unsurudur. Toplumsal hayatta ise, dayanışmanın somut göstergesi çalışan sendikacılığıdır¹⁹.

Sanayi Devrimi ile kitleler halinde istihdam edilen işçiler, sermayenin belirli ellerde birikmesi sonucu çok kötü çalışma şartları ve düşük ücretlerle çalışmak

¹⁷ Aras AKALIN, “İktisadın Yükselişi, Siyasetin Düşüşü”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sa:3, Ankara, Yaz 2005, s. 17.

¹⁸ Özlem ÇAKIR, “Sosyal Dışlanma”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sa:3, İzmir, Temmuz-Eylül 2002, s. 85.

¹⁹ Zeki ERDUT, Küreselleşme Bağlamında Uluslararası **Sosyal Politika** ve Türkiye, Dokuz Eylül Yayınları, 2. Baskı, İzmir, 2003, s. 124.

zorunda bırakılmışlar, buna karşılık bir araya gelmişler ve rekabet altında bulunan yaşama ve çalışma koşulları için dayanışma zorunluluğu içerisinde kalmışlardır. Nihayetinde bu süreç modern sendikacılığın temellerini de atmıştır²⁰.

Çalışanların kendilerini koruması için dayanışma temeline yaslanarak örgütlenmeleri koruyucu devletin kurumlarından biri olarak benimsenmiştir. Bu bağlamda, sanayi toplumu modeli çerçevesinde “dayanışma” kavramı sendikacılığın dayanaklarından birini oluşturmaktadır. Bu bağlamda dayanışmanın iki anlamı bulunmaktadır. İlki, sendika üyelerinin birbirlerinin mücadelesi desteklemesidir. İkincisi ise, toplum içinde ve hatta uluslararası alanda güçlü olanın zayıf olanı desteklemesidir²¹.

2. Güvence

Sosyal devlet kavramının en önemli unsurlarından biri de güvence olgusudur. Öyle ki, devletin sosyal niteliğinin gelişmesinde, insanların, piyasa koşullarının yarattığı ortama karşı bir güvenceye gereksinim duymasının büyük katkısı olmuştur. İnsanların böylesi bir güvenceye gereksinim duyması, esasen sosyal devletin temelini oluşturan yapıtaşlarından biridir.

Güvence bir insan gereksinmesidir. Bu gereksinme, bireylerin yaşamlarını kontrol edebilmesi anlamına gelmektedir. Bu anlamda, güvence özgürlük ve özerklik için gerekli koşuldur. Başka bir deyişle, güvencesizlik haksızlığın kaynaklandığı biçimlerden biridir²².

Bireylere, bahsedilen anlamda bir kontrol fırsatının verilmesi ve güvencenin sağlanması, büyük ölçüde maddi koşullardan kaynaklanan bir devlet düşüncesiyle

²⁰ Cengiz ANIK, **Çoğulcu Sistemde İşçi Sendikası**, Hizmet-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Ankara, 1997, s. 70.

²¹ Z. ERDUT, **Sosyal Politika**, ss. 123–124.

²² Tijen ERDUT, “**İş ve Gelir Güvencesi**”, Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2004, s. 132.

yakından ilişkilidir. Çünkü güvence sağlayan hakların elde edilmesi ancak belirli yönetim kurallarının izlenmesi halinde beklenebilecektir. Bu nedenle, devletin güvence sağlayan politikalar izlemesi bir zorunluluk halini almıştır²³. Zira ekonomik anlamda güvencesizlik, bireylerin özel ve kamusal yaşamlarını büyük ölçüde etkilemekte, kararlarında belirleyici olmakta ve hatta politik yaşama ve hükümetlere bakış açılarını yönlendirmektedir. Bu nedenle, hükümetlerin ekonomik anlamda güvencesizlik yaratan koşullara karşı önlem alması bir gereksinim halini almıştır²⁴.

Güvence kavramı sosyal devlet yapısı içerisinde kendini iki temel düzlemde göstermektedir. Bunlar, iş güvencesi ve gelir güvencesidir. Bu iki kavram, aynı zamanda bireylere kendi çalışma yaşamlarını kontrol edebilme imkânı da sağlamaktadır. İş güvencesi, nesnel ve öznel değişkenlere bağlı olarak tanımlanabilmektedir. Nesnel olarak, toplam istihdam içinde, düzenli iş sözleşmeleriyle istikrarlı olarak istihdam edilenlerin oranı iş güvencesi için bir veri olabilirken, öznel anlamda da bireyin istihdamın sürekliliğine duyduğu inanç ile ya da bu yöndeki endişeleri iş güvencesi göstergelerinden sayılabilir²⁵. Başka bir deyişle, bireyin herhangi bir anlamda iş güvencesizliği²⁶ hissetmiyor olması, iş güvencesinin nesnel bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Bunun yanı sıra, gelir güvencesi ise bireyin hem yeterli düzeyde hem de sürekli bir gelirin olması ya da böylesi bir güvenceye olan talep ve beklentileri ile ölçülebilen bir kavramdır²⁷.

²³ T. ERDUT, **Güvence**, s. 133.

²⁴ Christopher J. ANDERSON, Jonas PONTUSSON, “Workers, Worries and Welfare States: Social Protection and Job Insecurity in 15 OECD Countries”, **European Journal of Political Research**, Vol. 46, USA, 2007, s. 212.

²⁵ T. ERDUT, **Güvence**, s. 133.

²⁶ İş güvencesizliği, kişinin salt işini kaybetme korkusu içinde olmasından farklı bir kavram olup, aynı zamanda o kişinin işini kaybetme ihtimalini ve işsiz kalmasının sonuçlarını da içermektedir. Bu anlamda, kişinin işini kaybetmesi halinde başka bir iş bulma şansının olup olmaması ya da başka bir iş bulmadan yaşayabilme ihtimali iş güvencesizliğinin boyutlarını belirlemektedir. Konuyla ilgili bilgi için bkz; ANDERSON/PONTUSSON, ss. 212–232.

²⁷ T. ERDUT, **Güvence**, s. 133.

Bu bağlamda, sosyal devletin vatandaşlarına sağlama uğraşı içinde olduğu güvence türü esasen maddi koşullarla ilgili olmaktadır. Nitekim gerek iş gerekse gelir güvencesi, bireylerin ekonomik bağımlılığını azaltma amacı güden, onlara ekonomik bağımlılığa karşı sosyal koruma sağlama amacı taşımaktadır²⁸.

Öte yandan sosyal koruma kavramı salt bu iki güvence ile sınırlı kalmamaktadır. Sosyal koruma, bireylerin karşılaşılabilecekleri risklere karşı güvence sağlayan sosyal yardım ve teşvikleri de kapsayan sosyal güvenlik kurumlarını, iş ve gelir güvencesi, sağlık ve eğitim haklarının yaşama geçirilmesi gibi unsurlarla ilgili tüm önlemleri kapsamaktadır. Başka bir deyişle sosyal koruma, bireylerin kendi kaderlerine terk edilmemesi anlamına gelmektedir²⁹.

İş ve gelir güvencesizliği, günümüzde sosyal devletlerin büyük bir çoğunluğu için artan bir tehlike olarak görülmektedir. Sosyal devlette yürütülen reform çalışmaları da bu güvencesizliklerin boyutunu hızlı bir biçimde genişletmektedir. Bu bağlamda, Avrupa Yaşama ve Çalışma Koşullarını İyileştirilme Vakfı (EUROFOUND) 2005 yılında yaptığı bir ankette, Avrupa Birliği genelinde çalışanların karşı karşıya bulunduğu güvencesizliklerin öznel ve nesnel anlamda artış gösterdiğini ve korunmasızlığın giderek daha geniş kesimlere yayıldığını ortaya koymuştur. Bunun yanı sıra, araştırma, yüksek iş güvencesizliği ve korunmasızlık gibi olumsuz etkileri olan özelliklerin genellikle belli kesimlerde yığıldığını ve bu yığılmanın özellikle gençler ve kadınlar arasında çok daha fazla olduğunu ortaya koymuştur³⁰.

Bu anlamda, korumanın temeli, istisnai tehlikelere karşı bir bireysel güvenceden ziyade, belirsizliklerin öngörülemezliğini göz önünde tutarak her yerde ve her zaman karşılanabilir hale gelen rastlantısal risklere karşı yeniden tasarlanması

²⁸ John MYLES, Jill QUADAGNO, "Political Theories of The Welfare State", **The Social Service Review**, Volume 76, Issue 1, March 2002, s. 35.

²⁹ ÇAKIR, s. 93.

³⁰ EUROFOUND, Avrupa Birliği'nde Çalışma Koşulları: İstihdam Güvenliği ve İstihdam Edilebilirlik, ss. 1-2. www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/66/tr/1/ef0866tr.pdf (23.09.2008)

gereken bir niteliğe bürünmektedir. Öyleyse, iş ve gelir güvencesinin kendi tanımını içerisinde belirsizlik yönetimini bütünleştirmek gerekmektedir³¹.

3. Devlet Müdahalesi

Gelenekselden moderne bütün devletler diğer fonksiyonlarına işlerlik kazandırmak için, asgari düzeyde de olsa üzerinde hükümler oldukları insanların sosyal meseleleriyle belli bir şekilde ilgilenmek zorundadırlar. İşte bu ilgi, başlı başına devletin, kendi içerisinde gelişim çizgisini işaret eden önemli bir özelliktir³².

Devlet iktidarının adaleti sağlayan bir vasıta olarak toplumda ortaya çıkan çarpıklıklara müdahale etmesi ihtiyacı, en başta piyasa mantığının kendi işleyiş mekanizması çerçevesinde adaletsizlik üretmeyi sürdürmesinden beslenmiştir³³. Gerçekten de, klasik liberalizm anlayışı içerisinde yönetim gücünün ve devletin yetkilerinin sınırlandırılmasının özgürlükleri arttıracığı düşünülürken, serbest piyasanın ve bireylerin serbest faaliyetlerinin de özgürlükleri tehlikeye düşürdüğü görülmüş ve devletin olumlu yönde eylemlerinin bireylerin özgürlüğünü sağlamada katkı sağlayacağı anlayışı önem kazanmıştır. Nitekim devlet müdahalesinden kaçınmayı içeren negatif özgürlükten, devletin aktif müdahalesi ile sağlanan pozitif özgürlüğe geçiş bu anlayışın ürünü olmuştur³⁴.

³¹ Zeki ERDUT, “Günümüzde Sosyal Politikanın Açılımları”, Yaşam Boyu **Sosyal Koruma**, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2004, s. 33.

³² BİLGİN, s. 8.

³³ AKALIN, s. 17.

³⁴ Negatif özgürlük kavramı, devletin, müdahalesi bulunmaksızın özgürlükleri engellememe yoluyla sağladığı özgürlüğü, pozitif özgürlük kavramı ise, devletin bahsi geçen özgürlüklerin sağlanması için aktif olarak yetki kullanıp müdahalede bulunması sonucu elde edilen özgürlüğü ifade etmektedir. Aytekin YILMAZ, **Çağdaş Siyasal Akımlar – Modern Demokraside Yeni Arayışlar**, Vadi Yayınları, 2. Bası, Ankara, 2003, s. 39.

Kapitalist ekonomik sistemde devlet, ekonomi politikasıyla özel işletmeler için koşulların güvence altına alınmasında, sosyal politikayla işgücünün bireysel ve kolektif olarak yeniden üretilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda, işgücü piyasasının herhangi bir şekilde düzenlenme biçimi, esasen politik bir tercihi yansıtmaktadır³⁵.

Sosyal devlet, kaynakların yeniden dağıtımında ve piyasa serbestisinin neden olduğu risklerin paylaştırılmasında etkin rol oynayan devlettir. Böylelikle devlet, sosyal hizmetler, sosyal güvenlik ve devlet müdahalesi gibi birçok yolla, toplumsal sınıflar arasında kaynakların ve riskin dağıtımında belirleyici olmaktadır³⁶.

Bu anlamda, sosyal devlet anlayışı, “devlet” kavramına birçok ödev ve görev yükleyen bir anlayışın ifadesidir. Böylece devlet ile birey birbirinin önüne geçer durumda ve nitelikte olmaktan çıkmış ve fakat birbirlerine karşılıklı etki yapan unsurlar haline gelmişlerdir³⁷. Bu bağlamda, devlet, bireysel anlamda kişi hak ve özgürlüklerine kendisi müdahale etmeyecek ve başkalarının müdahale etmesine de engel olacaktır. Buna karşılık, ekonomik ve sosyal haklar³⁸ konusunda ise bu

³⁵ T. ERDUT, **Güvence**, s. 131,

³⁶ Stefan SVALLFORS, “Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective”, **Social Policy & Administration**, Vol. 38, No. 2, Sweden, 2004, s. 119,

³⁷ Ankara Hukuk Fakültesi Mezunları Derneği I. Genel Kurul Çalışmaları, s. 23.

³⁸ Sosyal haklara “isteme hakları” da denilmektedir. Bu haklar, kişiye devletten olumlu bir davranış, bir hizmet veya yardım isteme hakkı tanır. Sosyal haklar, devletin vatandaşlarına tanımakla yükümlü olduğu hak ve özgürlüklerin salt korunmasını gerektiren koruyucu hakların aksine, bu özgürlüklerin kullanımında devletin kolaylık sağlamasını gerektiren haklardır. Devlet, hak ve özgürlüklerin verimli bir şekilde kullanılabilmesi için aktif rol oynamak, mevcut engelleri ortadan kaldırmak veya azaltmak, gerektiğinde belirli yardımlarda bulunmak durumundadır. Nihayetinde, sosyal haklar belirli hukuki düzenlemeleri yapmayı, gerekli sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Sosyal haklara örnek olarak, eğitim ve öğrenim hakkı, çalışma ve sözleşme özgürlüğü, sendika kurma hakkı, toplu iş sözleşmesi hakkı, grev hakkı gibi haklar sayılabilir. Murat BARNA, “Sosyal Devlet ve Eşitlik”, http://www.turkhukusitesi.com/makale_60.htm, s. 3.

hakların sağlanması ve korunması için kendisi müdahale edecek; her bireyin bu haklardan yararlanması için gerekli önlemleri alacaktır³⁹.

Devletin bu müdahalesini doğuran nedenler ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte temelde benzer nedenlere dayanmaktadır. Her şeyden önce, devlet çalışma yasaları ile endüstri hayatındaki çalışma koşullarını daha insancıl hale getirmeye ve bireylere hak ettikleri asgari yaşam düzeyini sağlamaya yönelik faaliyetlerde bulunur. Öte yandan, tarihsel gelişim sürecinde devlet, bu asgari düzeyin sağlanmasıyla yetinmeyip, bireylerin ve özellikle çalışanların kendi hak ve çıkarlarını koruyup geliştirebilmeleri için örgütlenme hakkını da düzenlemeyi bir görev saymıştır. Nihayetinde devlet, ülkedeki sosyal gelişmeyi hızlandırıcı, sosyal politikalarla uyumlu eğitim, sağlık, gelir dağılımı, sosyal güvenlik ve istihdam politikaları yoluyla ülkenin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlayacak tedbirler almıştır⁴⁰. Bu süreç, devletin sosyal sorunlara ve dolayısıyla ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin temellendiği unsurları barındırmaktadır.

Hemen her devirde ve her devlet sisteminde, devlet dar ya da geniş biçimde ekonomik hayata müdahale etmiştir. Bu bakımdan sosyal devlet de bu müdahil devletler arasında yerini almış ve ekonomik hayata en geniş ölçüde müdahale eden devlet türü olmuştur. Hatta ekonomik yönden sosyal devlet kısaca “ekonomik müdahaleler devleti” olarak tanımlanabilir⁴¹. Bir başka deyişle; sosyal devlet, devletin sosyal barışı ve adaleti sağlamak amacıyla, sosyal ve ekonomik yaşama aktif olarak müdahalesini meşru ve gerekli görmektedir⁴².

Sosyal devleti bir “ekonomik müdahaleler devleti” olarak tanımlamak doğru olmakla birlikte yeterli değildir. Sosyal devletin ekonomik hayata müdahalesi ile diğer devlet sistemlerindeki müdahalelerin farklılaştığı noktaların altını çizmek

³⁹ DEMİR, s. 7.

⁴⁰ Nusret EKİN, **Endüstri İlişkileri**, Beta Yayıncılık, 6. Bası, İstanbul, 1994, ss. 12–13.

⁴¹ Ayferi GÖZE, **Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, Beta Yayınları, İstanbul, 1977, s. 198.

⁴² ALTAN, s. 14.

gerekmektedir. Bu anlamda, sosyal devletin müdahale biçimini diğer devlet sistemlerinden ayıran unsurlar mevcuttur. Bilindiği üzere, sosyal devlet sistemi temelinde kapitalist ekonomik sistem içerisinde yer alır. Bu nedenle de, sosyal devlette liberal devlette olduğu gibi, özel mülkiyet –özellikle de bireylerin üretim araçları üzerindeki özel mülkiyeti- hakkı korunmuş, bireylere diledikleri iş ve mesleği seçme özgürlüğü tanınmış, özel teşebbüsün varlığı yasal güvence altına alınmıştır⁴³.

Bunun yanı sıra sosyal devlet, liberal ekonomik sistemin bu temel ilkelerini korumakla birlikte, bu alanlara müdahaleyi de öngörmektedir. Sosyal devlette özel teşebbüs yasal güvence altındadır ve varlığını sürdürmektedir; ancak devlet bir yandan kamu işletmeleri kurar ve işletirken öte yandan da özel teşebbüsü denetim ve gözetim altında tutmaktadır. Üretim araçları üzerinde özel mülkiyet söz konusudur, fakat mülkiyet hakkı kamu yararına aykırı olarak kullanılamaz ve devlet kaynakların dağılımını etkileyici, her bireyin mülkiyet hakkından yararlanabilmesini sağlayıcı tedbirler almaktadır. İş ve çalışma alanında da devlet çeşitli yollarla müdahalelerde bulunur ve bu alanı düzenler, denetler⁴⁴. Bu bağlamda sosyal devletin müdahaleci özelliği diğer devlet sistemlerinden uygulama ve amaç yönünden ayrılmaktadır.

Bu bağlamda, sosyal devletin ekonomik hayata müdahalesinin içeriği de açıklanmalıdır. Sosyal devlet, kapitalist sisteme karşı iki düzeyde müdahale mekanizması geliştirmektedir. Bunlardan ilki, gelir dağılımıdır. Devlet, gelir dağılımına müdahale için, asgari ücret uygulaması, çalışma sürelerinin belirlenmesi, çalışma yaşamını düzenleyen kuralları belirleme gibi yetki ve araçları kullanmaktadır. Bu bağlamda, sosyal devlet bir nevi düzenleme ve denetleme işlevi görmektedir⁴⁵.

⁴³ GÖZE, s. 198.

⁴⁴ A.k., ss. 198–199.

⁴⁵ Burhan ŞENATALAR, “Sosyal Devlet Nereye?”, Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2004, s. 240.

Diğer müdahale düzeyi ise piyasa mekanizmasının işleyişini takip eden sorunları hafifletme, düzeltme aşamasıdır. İkincil gelir dağılımını düzeltme aşamasında sosyal devlet, emekli maaşı, dul ve yetim aylığı, işsizlik tazminatı, işsizlik sigortası gibi düzenlemelerden yararlanmaktadır. Devletin ikincil gelir dağılımına müdahalesi, bu düzenleme için kaynak oluşturan devlet gelirleri ve dolayısıyla devlet harcamalarının hacmi ile doğru orantılı olmaktadır⁴⁶. Başka bir deyişle, sosyal devlet, devlet gelirlerini kaynak olarak kullanarak piyasa mekanizmasının yol açtığı eşitsizlik ve sorunları giderme yolunu aramaktadır. Ancak, devletlerin gelirleri ve buna bağlı olarak yaptıkları harcamaların dağılımı farklılık gösterdiğinden, devlet müdahalesi ve bu müdahalenin içeriği de farklılık gösterebilmektedir. Bu nedenle, devletin sorunlara müdahalesinin düzeyi ve özellikle de sosyal harcamaların toplam harcamalar içindeki oranı, o devletin sosyal devlet modeller arasındaki yerini belirginleştiren unsur olmaktadır.

Sanayi devriminden doğan dünya düzeninde, ulus devletler toplumsal yaşamın anahtarı ve toplumun kaynaşmasının güvencesi haline gelmiştir. Kuşkusuz, devletlerin sosyal kaynaşmayı güvence altına almakta oynadıkları bu rolün biçimi bir ülkeden diğerine farklılık göstermiştir. 1945'ten sonra İngiltere örneğinde olduğu gibi, iş ilişkilerinin organizasyonu için toplu pazarlığa güvenilmiş, bunun aksine Fransa'da iş ilişkileri yasayla güçlü bir biçimde düzenlenmiş ve sosyal güvenliğin yönetimi sosyal tarafların kendilerine bırakılmıştır. ABD'de ise, toplu pazarlıklar ile iş ilişkilerinin organizasyonuna olduğu kadar çalışanların sosyal korumasına da yollama yapılmıştır. Ancak, tüm bunların temelinde, hemen her yerde işgücü piyasasının işleyişinin kurum ve kurallarını hazırlamış ve belirlemiş olan ulus devletlerdir. İşgücü piyasasının organizasyonunun ulusal modellerinin, başka bir deyişle ulusal iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku modellerinin gelişimi bundan ileri gelmiştir⁴⁷. Gerçekten de, farklı düzlem ve boyutlarda olsa da ulus devletlerin işgücü piyasasına müdahalesi tarihsel gelişim sürecinde bir zorunluluk halini almıştır. Öyle ki, çalışanların böylesi bir müdahale olmaksızın piyasa mantığının işleyişine bırakılması, en başta toplumu bir arada tutan dayanışma ruhunu

⁴⁶ ŞENATALAR, s. 240.

⁴⁷ Z. ERDUT, *Sosyal Koruma*, s. 37.

zedeyecek ve sosyal devletin tüm bireylerine sağlamakla yükümlü olduğu insan onuruna yaraşır yaşam düzeyini imkânsız kılacaktır.

Sosyal devletin kadroları sadece koruma ihtiyacında olan insanlara değil, o koruma ihtiyacına cevap vermek üzere oluşturulan kurumsal yapıların yarattığı ekonomik örgütlenmelere kadar uzanmaktadır. Bu yapı, bir anlamda, sosyal politika araçlarıyla ekonomik gelişmeyi yönlendiren sosyal devletin somut bir ifadesi olarak da görülebilir⁴⁸.

4. Sosyal Adalet

Sosyal devletin unsurlarından bir diğeri sosyal adalet kavramıdır. Sosyal adalet, salt sosyal devletin ana hedeflerinden biri olmakla kalmayıp, aynı zamanda kavramın diğeri unsurlarını kapsayıcı bir nitelik de taşımaktadır. Bu anlamda kapitalist sistemin kendi döngüsü içerisinde yaşadıkları güvencesizliğe karşı ekonomik müdahaleler ve düzenlemeler geliştiren sosyal devletin esas amacı toplumda sosyal adaleti sağlamaktır.

Sosyal adalet salt korunma gereksinimi içerisindeki belirli kişi ve kümelere eşitlik ve güvence sağlamaktan ibaret bir kavram değil, aynı zamanda evrensel ilke ve kurallar çerçevesinde insanlığın genel refahına da katkıda bulunacak bir değerdir⁴⁹.

Bu anlamda, ilk olarak sosyal adalet kavramına liberal ve sosyal demokrat görüşlerin yaklaşımlarını irdelemek faydalı olacaktır. Liberal düşünce bireysel özgürlükleri, her türlü toplumsal düzenleme ve devlet müdahalesinden üstün tutmaktadır. Bu bağlamda, bireysel özgürlüklerin her anlamda sağlanması mutlak olup, bu özgürlüğü etkileyecek her türlü girişimin bir eşitsizlik yaratacağı kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, piyasa mekanizmasının eşitsizlik yaratacağı tezi

⁴⁸ BİLGİN, s. 10.

⁴⁹ Z. ERDUT, *Sosyal Politika*, ss. 101 – 102.

kabul edilmemekle beraber, devletin sosyal adaleti sağlamaya yönelik girişimleri ve yeniden dağıtım kurumları da liberal düşünceye ters düşmektedir⁵⁰.

Bunun aksine, sosyal demokrat yaklaşım, sosyal adalet kavramını sadece bireysel bir hak olarak görmemekte ve kavramı toplumun temelini oluşturan bir kurum olarak ele almaktadır. Bu yaklaşıma göre piyasa mekanizmasının bölüşüm mücadelesi içerisinde sosyal adaleti gözardı etmekte olduğu düşünülmektedir. Esasen, bu durumun temelinde de işgücü piyasasına girişte adil olmayan koşulların varlığı yatmaktadır. Bu nedenle, devletin sosyal adaleti sağlamaya yönelik kurum ve kuruluşları tesis etmesi ya da tesisine yönelik adımlar atması kaçınılmaz kabul edilmektedir⁵¹.

Sosyal devletin ekonomik hayata müdahale ederken izlediği amaçlardan biri de ulusal gelirin sosyal yönden adil bir dağılımını ve üretimini artırarak ülkede hayat düzeyinin yükselmesini sağlamaktır. Nitekim uygun bir mali politika izleyerek ulusal gelir dağılımındaki büyük eşitsizlikleri azaltarak sosyal adaleti sağlamak sosyal devletin ana hedeflerinden biri haline gelmiştir⁵².

Öte yandan sosyal adalet, bir toplumdaki bölüşüm modelinin adil olması, adalet ilkelerine uygun hale getirilmesi ve bu girişimin gerçekçi bir şekilde koşullarının oluşturulmasını ifade etmektedir⁵³.

Daha geniş bir tanımla sosyal adalet; bireylerin ve grupların, kendileri ve ailelerinin ihtiyaçlarını karşılayacak refaha ulaşabilmeleri için yeterli bir hayat standardına ulaşmalarını ve aynı zamanda kişisel ve sosyal ilişkilerini dengeli olarak devam ettirebilmelerini sağlayan organize olmuş sosyal hizmet ve kuruluşları

⁵⁰ Wolfgang MERKEL, **Social Justice and Three World of Welfare Capitalism**, Institut für Politische Wissenschaft, Heidelberg, 2001, s. 4.

⁵¹ A.k., s. 5.

⁵² Bu noktada sosyal devletin amacı toplumda bir “ekonomik eşitlik” sağlamak değildir. Amaç, ekonomik eşitsizliklerin toplum hayatını dengesiz ve bireylerin hayatını yaşanamaz duruma getirmesine engel olmaktır. GÖZE, s. 209.

⁵³ ALTAN, s. 29.

kapsayan sistem olarak tanımlanmaktadır⁵⁴. Bu anlamda, toplumdaki tüm bireylerin asgari bir yaşam düzeyine sahip olması ve bunun gerçekleşebilmesi için gelir ve servetin adil dağılımı sistemin temelini oluşturmaktadır⁵⁵.

Günümüzde, sosyal adalet kavramı da değişen küresel ekonomik düzen ve reform uygulamalarından yoğun biçimde etkilenmektedir. İşgücü piyasalarında yaşanan dönüşüm ve küresel sistemin öngördüğü ve talep ettiği yeni adalet anlayışı, sosyal adalet olgusunun da bilinen çizgisinin dışına kaymasına sebebiyet vermiştir. Bu bağlamda, mevcut sosyal adalet olgusunun, değişen koşullar ve küreselleşme ile işlerlik kazanan yeni teknolojiler ve yerelleşme gibi kavramları karşılamakta yetersiz kaldığı öne sürülmektedir⁵⁶.

Bu anlamda talep edilen yeni sosyal adalet anlayışı, çalışanların statülerini ve çalışma koşullarını güvence altına alan, bölüşümde eşitlik sağlamayı amaçlayan önceki dönem sosyal adalet anlayışının aksine, sadece işgücü piyasasına ve açık işlere ulaşmada fırsat eşitliği sağlayan bir sosyal adalet kavramını ifade etmektedir. Başka bir deyişle, önceki dönemde devlet eliyle sağlanan ve çalışanların statü ve haklarının kurumsal araçlarla korunmasını amaçlayan anlayış yerini devletin sadece piyasada fırsat eşitliğini sağladığı ve çalışanların statü ve haklarını koruma görevini bireysel sorumluluklarına bıraktığı anlayışa bırakmıştır⁵⁷.

Bu bağlamda, sosyal adalet kavramı iki boyutlu olarak ele alınmaktadır. Bunlardan ilkinin, devletin vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyini, belirli maddi olanakları sağlaması ve sosyal güvenlik kurumları oluşturur. İkinci boyut ise, fırsat eşitliğidir. Bu anlamda, maddi ve maddi olmayan değerlerin paylaşımı ve dağıtımında objektiflik ve fırsat eşitliği sağlanması esas olmalıdır. Sınırlı olan kaynakların dağılımında toplumda sosyal ve ekonomik yönden güçlü olanlara

⁵⁴ GÖZE, s. 213.

⁵⁵ SÖZER, s. 5.

⁵⁶ Alexandra KRAUSE, **Labour Market Reforms in The Light of a New Justice Principle: From Redistribution to Equal Access**, University of Jena Press, Jena, 2006, s. 4.

⁵⁷ A.k., s. 4.

imtiyaz sağlanmamalı, tüm haklardan toplumun her bireyi eşit olarak yararlanabilmelidir⁵⁸.

5. Demokrasi

Her devlet biçiminin değişimi veya devlette hâkim olan politika yapma tarzlarını ifade eden politik süreçlerin değişiminde en önemli kaynaklardan birisi, düşünce yapılarında ortaya çıkan değişikliklerdir⁵⁹.

Demokrasi ve sosyal devlet, kapitalist ilişkileri değiştirerek, kapitalist ilişkilere rağmen gelişmiştir. Demokrasi ve sosyal devlet birbirini besleyen süreçler olarak geliştikçe, kapitalist unsurların devlet üzerindeki ağırlığı geri çekilmiş, devlet giderek sosyalleşmiştir⁶⁰.

Sosyal devlet sistemi, bireyi toplumun amacı olarak kabul etmiş ve bireyi toplumun ve devletin emrinde bir araç olarak gören tüm totaliter ve otoriter görüş ve uygulamaları reddetmiştir⁶¹. Bu bağlamda sosyal devlet, devlet müdahalesi ile sosyo-ekonomik eşitsizlikleri gidermek ve demokratik rejimi muhafaza etmek uğraşısı içerisinde olmuştur. Nitekim bu müdahale, sınıf çatışmalarının hafiflemesi, işçi sınıfının toplumla bütünleşmesi, radikal –özellikle sol- eksenli partilere olan eğilimlerin azalmasını ve nihayetinde demokrasinin muhafazasını sağlamıştır⁶².

Sosyal devletin ideolojik ve politik kaynaklarını oluşturan üç önemli unsurda da demokrasinin önemli bir etkinliği olmuştur. Bunlardan ilki, Alman sosyal demokrat düşünür Bernstein'in Marksizm'e karşı ortaya koyduğu eleştirel tavidir. İkincisi, büyük ekonomik krizle birlikte önerdiği politikalar, sadece ekonomik krizden çıkış politikaları olmakla kalmayıp, yeni bir toplumsal ekonomik gelişme

⁵⁸ BARNA, s. 6.

⁵⁹ BİLGİN, s. 9.

⁶⁰ A.k., s. 12.

⁶¹ GÖZE, s. 156.

⁶² Ali Nazım SÖZER, *Sosyal Devlet Uygulamaları*, Cemiyet Yayınları, No:8, İzmir, 1997, s. 170.

modeli yaratan Keynes'in etkisidir. Üçüncüsü ise, doğrudan doğruya uygulamayla ilgili sosyal politikalarıdır. Bunlarsa, İngiliz Beveridge ve Fransız sosyal politika uygulamalarıdır. Bu bağlamda bütün bu fikir ve politikaların geliştiği zemin demokrasidir. Devleti sosyalleştiren de, ekonomiyi toplumsal katılıma açan da, bireyi özgürleştiren de demokrasi olmuştur⁶³.

Sosyal devlet sistemi, liberal devlet sisteminin siyasal demokrasi kurumlarını koruyarak kendiliğinden gerçekleşmeyen sosyal demokrasiyi devlet müdahalesi ile gerçekleştirmeyi öngörmektedir⁶⁴. Bu anlamda, sosyal demokrasi, sosyal devletin muhafazası iddiasında olup, sosyal devletin piyasanın tek başına yapabileceğinden daha adil bir toplum meydana getirmede önemli bir rolünün olacağına inanmaktadır⁶⁵.

Sosyal devlet anlayışı, toplumsal uzlaşının mümkün olduğu, azınlık haklarına saygı duyulabildiği, demokrasi kültürünün gelişebildiği ortamlarda hayat şansı bulmuştur. Kıt kaynakların uzlaşma içinde paylaşılmadığı dönemlerde, hem demokrasiden hem de sosyal devlet anlayışından uzaklaşmıştır. Ayrıca, hukuk sisteminin evrimi ve bu süreçte belirsizliklerin azalması, sosyal devlet anlayışını desteklerken, aksi yöndeki eğilimlerin gerileyişini kaçınılmaz kılmıştır⁶⁶.

B. ENFORMEL İSTİHDAM KAVRAMI

Çalışmanın sosyal devlet ile birlikte temelini oluşturan diğer kavram enformel istihdamdır. Bu bölümde, kavramın tanımı yapılarak, çerçevesini belirleyen unsurlara yer verilecektir.

⁶³ BİLGİN, s. 14.

⁶⁴ GÖZE, s. 223.

⁶⁵ İbrahim SARITAŞ, "Marksizm'den Piyasa Ekonomisine Üçüncü Yolun Serüveni", **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sa:3, Ankara, Yaz 2005, s. 77.

⁶⁶ Uğur CİVELEK, "Sosyal Devletin Gerileyişi", **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sa:3, Ankara, Yaz 2005, s. 97.

1. Tanımı

Enformel istihdam kavramı olarak, betimlemesi, genel kabul görmüş bir tanımlamasının yapılması zor bir kavramdır. Bu nedenle, öğretilerde kavramla ilgili farklı tanımlamalar yapılmakta, farklı kuruluş ve kurumlar kavrama farklı yaklaşımlar sergilemektedirler.

Kavramın temelini oluşturan “enformel” sözcüğü, kelime anlamı olarak “biçimsel olmayan, belirli bir şekli olmayan” anlamına gelmektedir. Öğretilerde ise enformel sözcüğü “yasal düzenlemelerin kapsamı dışında kalan”, “yasal kuralları dolanan” gibi anlamlar içermektedir.

Öğretilerde bir çok kaynakta aynı anlamda kullanılmalarına karşın, “enformel sektör/istihdam” ile “kayıt dışı sektör/istihdam” kavramları içerik olarak birbirinden farklı anlamlar taşımaktadır. Öyle ki, bir kişi formel sektörde istihdam edilip kayıt dışı olarak çalışabilir. Buna karşılık, enformel sektörde istihdam edilen bir kişi de herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olabilir. Bu bağlamda, iki kavramın birbirleriyle yer yer örtüşen ve ancak farklı anlamlar taşıyan iki kavram olduklarını belirtmek faydalı olacaktır⁶⁷.

Bunun yanı sıra, yine “enformel sektör istihdamı” ile “enformel istihdam” da sıklıkla karıştırılan kavramlar olmakla beraber bu iki kavram da farklı içerikler barındırmaktadırlar. Bu iki kavram istihdamın enformelleşmesinin farklı yönlerini nitелеmektedir ve biri diğerinin yerine kullanılmamalıdır⁶⁸.

Enformel sektör istihdamı, referans haftasında, istihdam biçimlerine ve asıl ya da ikincil işleri olmasına bakılmaksızın, en az bir enformel sektörde faaliyet

⁶⁷ Başka bir deyişle, enformel sektör/istihdam kavramı çalışılan sektörün niteliğini belirtirken, kayıt dışılık ise sadece çalışanın herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olup olmamasıyla ilgilidir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz; Enver TAŞTI, Didem SEZER, “İnformel Sektör ve Kayıtdışı İstihdam”, *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, Sa:49, C:4, Güz 2003, Ankara, ss. 158–173.

⁶⁸ Anne TREBILCOCK, *Decent Work and The Informal Economy*, WIDER Publications, Discussion Paper No. 2005/04, s. 2.

gösteren işyerinde istihdam edilen kişileri ifade etmektedir. Öte yandan, enformel istihdam ise, formel sektörde faaliyet gösterse dahi, standart-dışı, atipik, düzensiz, korumasız, güvencesiz tüm istihdam biçimlerini ifade eder⁶⁹.

Bu iki kavramla birlikte, altı çizilmesi gereken bir diğer kavram da enformel sektör dışında gerçekleşen enformel istihdamdır. Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı'nın çalışmaları ışığında betimlenen kavram, üç temel çalışan grubunu kapsamaktadır. Bunlar, formel sektörde enformel olarak istihdam edilenler; formel işletmelerde istihdam edilen ücretsiz aile çalışanları ve kendi nam ve hesabına çalışıp üretimini kendi ailesinin son kullanımı için gerçekleştiren çalışanlardır⁷⁰. Bu üç grup da, formel alanda faaliyet gösteren işletmelerde çalışmalarına karşın enformel olarak istihdam edilmektedirler. Bu anlamda, enformel sektör istihdamının dışında kalsalar da enformel istihdamın kapsamı içerisinde yer almaktadırlar.

Enformel istihdamla ilgili olarak, birçok kurum ve kuruluş farklı yaklaşımlar geliştirmiştir. AB'nin yaklaşımında enformel istihdamı belirten ölçüt olarak “ulusal gereklere uygun kayıt” temel alınmaktadır. Buna göre; “üye devletlerin yasal sistemleri arasında var olan farklılıkları göz önünde tutarak, yasal nitelikte, ancak yetkili makamlara bildirilmemiş/kaydettirilmemiş her türlü ücretli faaliyet” enformel istihdam olarak anlaşılmalıdır⁷¹.

Öte yandan, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (UÇÖ.) 2003 yılında toplanan Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı'nda kabul ettiği tanıma göre ise,

⁶⁹ Ralf HUSSMANNNS, *Defining and Measuring Informal Employment*, ILO Bureau of Statistics, Geneva, 2004, ss. 2–5.

⁷⁰ Ralf HUSSMANNNS, *Statistical Definition of Informal Employment; Guidelines Endorsed by the Seventeen International Conference of Labour Statisticians*, ILO Publications, Geneva, 2003, s. 15. Ayrıca konuyla ilgili bilgi için bkz; Rodrigo NEGRETE, *Case Studies on The Operation of The Concept of “Informal Employment” as Distinct From “Informal Sector Employment”*, Sixth Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statics (Delhi Group), Rio De Janeiro, 2002.

⁷¹ Zeki ERDUT, “**Enformel** İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sa:12, İzmir, 2007, s. 54.

enformel istihdam; enformel sektöre⁷² özgü işletmelerde çalışanlara; enformel sektöre özgü işverenlere; formel ya da enformel sektördeki işletmelerde çalışan ücretsiz aile çalışanlarına; enformel üretici kooperatifleri üyelerine; formel sektör işletmelerince, enformel sektör işletmelerince ya da ücretli olarak hanehalkınca çalıştırılanlardan enformel bir işte çalışan ücretlilere; kendi ailesinin son kullanımına yönelik malların üretiminde bağımsız olarak çalışan kişilere ilişkin istihdam türlerinin tümünü kapsamaktadır. Bir başka deyişle, enformel istihdam, faaliyetlerin ya da çalışanların bildirilmemesi, rastlantısal ya da kısa süreli işler (örn. sosyal sigortaya prim ödeyebilmek için), belirli bir eşiğe ulaşmayan iş süreleri ya da ücretleri kapsayan işler, kayıtsız bir işletme ya da hanehalkına bağlı olan bir kişi adına çalışma, işin görüldüğü yerin işveren ait mekanlar dışındaki işler ya da iş mevzuatının uygulanmadığı veya çeşitli gerekçelerle tanınmadığı işler gerçekleştiğinde söz konusu olacaktır⁷³.

UÇÖ., kentsel iktisadi faaliyetleri formel ve enformel iktisadi faaliyetler olarak ayırmaktadır. Formel iktisadi faaliyetler; daha çok ithal ve sermaye yoğun teknoloji kullanılan, yabancı işletmelerin de yer aldığı, ruhsat alımı gibi bürokratik işlemleri mecbur kılan piyasalarda faaliyet gösteren, nispeten büyük ölçekli işletmelerin faaliyetleri olarak değerlendirilmektedir. Enformel ekonomik faaliyetler ise, ulusal kaynakları kullanan, çalışanların eğitim ve becerilerini eğitim sistemi dışında kazandığı, genellikle emek-yoğun ya da ithal teknoloji ile çalışan ve kamusal denetimin dışında, göreceli olarak piyasaya giriş ve çıkışın serbest olduğu işletmelerin gerçekleştirdiği faaliyetlerdir. Bu anlamda, enformel istihdam devletin denetleyici ve düzenleyici kurallarının uygulanmadığı iş ilişkilerinde bulunanları kapsamaktadır⁷⁴.

⁷² Resmi olmayan, standart dışı ekonomik faaliyetleri ifade eden enformel sektör kavramı ilk olarak 1972'de Keith Hart tarafından kullanılmış, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Dünya İstihdam Programı ve bu program kapsamında yayınlanan Kenya Raporu ile de işlerlik kazanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz; Ömer Faruk ÇOLAK, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi ve Siyasal Yapılanma", **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, C:4, Sa:49, Ankara, 2003, s. 249.

⁷³ Z. ERDUT, **Enformel**, ss. 54–55.

⁷⁴ ÇOLAK, s. 249.

Öte yandan, Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) yaptığı Hanehalkı İşgücü Anketleri bağlamında, Kurumun enformel sektörü “şirketleşmemiş (hukuki durumu ferdi mülkiyet ya da adi ortaklık olan), basit usulde vergilendirilen veya hiç vergi vermeyen ve 1–9 kişi arasında çalışanı olan tarım dışı tüm iktisadi birimler” şeklinde, kayıt dışı istihdamı ise “referans haftasında⁷⁵ yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanlar” şeklinde betimlediği görülmektedir⁷⁶.

Bu noktada, enformel istihdama ilişkin iki ayrı enformellik durumunun varlığı kabul edilerek bu iki durum arasındaki farklar ortaya konmalıdır. İlkinde, çalışanların ve üretim birimlerinin faaliyetleri yasanın uygulama alanına girmemektedir. Bu da söz konusu çalışanların ve üretim birimlerinin yasa dışında faaliyet gösterdiklerini ve yükümlülüklerini yerine getirmek ya da hakları karşılamak veya talep etmelerinin söz konusu olmadığı anlamına gelmektedir. İkinci enformellik durumunda ise, çalışanların ve üretim birimlerinin faaliyetleri uygulamada yasa kapsamına alınmamaktadır, bu da yasal çerçevede faaliyet gösterecekler dahi yasanın kendilerine uygulanmadığı anlamına gelmektedir⁷⁷.

⁷⁵ Tanımda geçen “referans haftası” kavramı, ilgili ayın Pazartesi ile başlayıp Pazar ile biten ilk haftasını ifade etmektedir. Ercüment ÖZTÜRK, “TÜİK İstihdam ve Kayıt Dışı Verileri”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:8 Sa:37, Ankara, 2006, s. 28.

⁷⁶ Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr/istgucu/jsp/body/istihdamacik.jsp>, (22.04.2008). Tanım, Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE)'nin 2000 yılından bu yana gerçekleştirdiği hanehalkı işgücü anketlerinden derlenmiştir. Bununla beraber, 2000 yılından önce DİE'nin enformel sektörü tanımlamak için “iktisadi birimin çalışanları bakımından büyüklüğü”, “işyerinin resmi bir kuruluşa kayıtlılık durumu” ve “yerleşik olma durumu” gibi ölçütleri kullandığını belirtmek de faydalı olacaktır. TAŞTI/SEZER, s. 161.

⁷⁷ Bu iki enformellik durumu arasındaki farklılığı açıklamak gerekmektedir. İlkinde, belirli bir duruma uygulanabilir yasanın temel kuralının yokluğundan ya da deyimden yasal dışılaşmasından söz edilebilir ki bu tam anlamıyla enformelliğin varlığına işaret eder. İkincisinde ise, enformellik ilgili yasa kuralı ya da normların varlığını/içeriğini bilmemekten, tanımamaktan ileri gelmektedir. Ancak, bu noktada kişilerin kasıtlı olarak normların yol açtığı maliyetten kurtulmak için kurallara uymamayı tercih etmelerinin söz konusu olabileceği unutulmamalıdır. Bu durumda yasa dışılıktan da söz edilebilecektir. Z. ERDUT, **Enformel**, ss. 55–56.

Herhangi bir istihdam biçiminin enformel sayılması için mutlak enformel sektörde faaliyet göstermesi gerekmektedir. Nitekim, ister formel ister enformel sektörde istihdam edilsin, bir istihdam biçiminin enformel sayılabilmesi için “asgari ücret” uygulamasının dışında tutulması, iş güvencesinin olmaması ve yasayla sağlanan hak ve yardımlardan yararlanamaması gibi unsurların varlığı yeterlidir⁷⁸.

Nihayetinde, bir istihdam biçiminin enformel bir nitelik kazanması için gerekli unsurları, işin ya da işyerinin kayıt altında olmaması, işin niteliği gereği yasal kuralların dolanılması, iş sürelerinin belirsiz ve ücretlerin saklı ücret niteliğinde olması, istihdamın istatistiksel olarak ölçülme güçlüğüne olması ve yeterli bir koruma içinde çalışılmaması olarak sayabiliriz. Çalışmanın bu bölümünde, ilgili unsurları açıklamak faydalı olacaktır.

B. Unsurları

Enformel istihdamın tanımı konusunda olduğu gibi unsurları için de bir belirsizlik bulunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, kavramın içeriğinin daha iyi anlaşılabilmesi adına enformel istihdamın unsurları açıklanmaya çalışılacaktır.

a. Kayıtsızlık

Enformel istihdamın en belirgin özelliği kayıtsızlıktır. Herhangi bir istihdam biçiminin kayıt dışı olması enformel nitelik taşıması için yeterlidir. Başka bir deyişle, yetkili makamlarca kayıt altına alınmamış her türlü istihdam biçimi enformeldir.

Bu bağlamda, Avrupa Topluluğu'nun (AT) 1998 yılında yayımladığı kayıt dışı çalışmaya ilişkin bildirisinde belirttiği üzere, yasal nitelikte ancak yetkili makamlara bildirilmemiş her türlü faaliyet kayıt dışı çalışma kapsamına girmektedir. Bununla beraber, bu çalışma yasal düzen dışında ve hane halkı ihtiyaçları

⁷⁸ Marilyn CARR, Martha Alter CHEN, **Globalization and The Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on The Working Poor**, WIEGO (Woman in Informal Employment Globalizing & Organizing), May 2001, s. 5.

çerçevesinde gerçekleştiğinden dolayı, tanımda yetkili makamlara bildirim gerekmeyen faaliyetler ile suç unsuru taşıyan faaliyetler dışlanmıştır⁷⁹.

Başka bir deyişle, enformel istihdamı kayıt altına alınmamış veya yasadışı uygulamalar içeren -vergi kaçırma, sosyal güvenlik kuruluşları yönünden kayıtsızlık vb. – ürün ve hizmetlerin üretiminde çalışanlar olarak da tanımlanmaktadır. Görüldüğü üzere tanım, yasadışı yollarla üretilen yasadışı ürün ve hizmetlere ait “yasadışı istihdamı” kapsam dışı bırakmış, salt yasadışı/yasal kuralların dolanıldığı uygulamaları içeren enformel istihdam biçimlerini belirtmiştir⁸⁰.

b. Yasal Kuralların Dolanılması

Günümüzde, birçok ülkede, ekonomik faaliyetlerin büyük bir kısmı devletin düzenleyici ve denetleyici mekanizmasının dışında gerçekleşmektedir⁸¹. Bu faaliyetlerin önemli bir kısmını içeren enformel istihdamın en belirgin unsurlarından biri de, yasal kuralların dışında kalan faaliyetleri içermesidir. Başka bir deyişle, enformel olarak değerlendirilen bir istihdam biçimi, ya yasal kuralların uygulama alanı dışında kalan ya da yasal kuralların dolanılması sonucu gerçekleşen bir istihdam biçimidir.

Enformel ekonomide yer alan grupların ortak özelliği yasal ve düzenleyici bir çerçeve içinde tanınmamış ve korunmamış olmalarıdır. Enformel ekonomide bulunan işletmeler ve çalışanlar ileri derecede güvencesiz, belirsiz ve korumasız ortamda bulunmaktadır⁸².

⁷⁹ Z. ERDUT, **Enformel**, ss. 56–57.

⁸⁰ Birgit PFAU-EFFINGER, **Development of Informal Work in Europe – casual factors, problems, approaches to solutions-**, DG Research and DG Employment and Social Affairs, Brussels, 2003, s. 3.

⁸¹ Barbara HARRISS-WHITE, Inequality at Work in The Informal Economy: Key Issues and Illustrations, **International Labour Review**, Vol. 142, No.4, Geneva, 2003, s. 459.

⁸² Recep KAPAR, Sosyal Korumanın **İşgücü** Piyasasına Etkisi, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınlanmış Doktora Tezi, İzmir, 2003, s. 219.

UÇÖ., 2002 yılında gerçekleştirdiği Uluslararası Çalışma Konferansı'nda enformel sektör ve faaliyetlere ilişkin yeni bir yaklaşım getirmiş ve kavramın tanımını hem işletmeler hem de çalışanlar yönünden oldukça genişletmiştir. Buna göre, enformel faaliyetler yasal düzenlemelerin kapsamadığı ya da yetersiz düzeyde kapsadığı tüm işletme ve çalışanların gerçekleştirdiği faaliyetler olarak tanımlanmıştır⁸³.

Yasal kuralların kapsamadığı faaliyetler yasanın uygulama kapsamına alınmamış faaliyetleri ifade ederken, enformel faaliyetler, yasal kurallar içerisinde faaliyet gösterilse dahi, yasal kuralların uygulanmadığı ya da dolanıldığı faaliyetleri ifade etmektedir. Böylelikle UÇÖ., suç unsuru barındıran yasadışı faaliyetler (uyuşturucu ticareti, fuhuş vb.) ile enformel faaliyetleri birbirinden ayırmış ve tanımlarını belirginleştirmiştir⁸⁴.

Böylelikle, enformel sektör/istihdam kavramının suç unsuru içeren yasadışı faaliyetler de ayırtırmak mümkün olmuştur. Bu bağlamda enformel sektör, formel sektör ile benzer ürünlerin üretilebildiği ve ancak formel sektörden farklı olarak bu faaliyet esnasında yasal kurallarının dolanılmaya çalışıldığı sektördür⁸⁵.

c. İstatistiksel Olarak Ölçülemezlik

Enformel ekonomi hakkında güvenilir bilgilere ulaşılması oldukça güç bir kavramdır. Dolayısıyla, enformel istihdamın da hakkında kesin bilgilere ulaşılamamakta, boyutu net olarak kestirilememektedir. Gerek kayıtsız oluşu gerekse formel ekonomiyi tanımlamak için kullanılan yöntemlerin enformel istihdamı

⁸³ TREBILCOCK, s. 2.

⁸⁴ ILO, **Decent Work and The Informal Economy**, International Labour Conference 90th Session, Geneva, 2002, ss. 10–12.

⁸⁵ Jane IHRIG, Karine MOE, **The Dynamics of Informal Employment**, International Finance Discussion Papers, No. 664, USA, 2004, ss. 2–3.

açıklamada yetersiz kalması kavramın istatistiksel olarak ölçümünü oldukça güç kılmaktadır.

Enformel faaliyetlerin doğası gereği “saklı” bir nitelik taşıması, hakkında edinilebilecek bilgileri kısıtlı kılmaktadır⁸⁶. Bu anlamda, gerek enformel istihdamın artışının ölçülmesi gerekse bu artışın gerisinde yatan nedenlerin araştırılması ve istatistiki veri olarak ortaya konması bu nedenle de güçleşmektedir.

Bu güçlüğü aşmak adına birçok yöntem denenmesine karşın, en başarılı ölçümleri veren işgücünün sayılması yöntemidir. Çeşitli ülkelerde son zamanlarda kullanılan bu yöntem temelde arz yönünde -örneğin iş gücüne ilişkin araştırmaların derlendiği- ve talep yönünde -örneğin işletmelerden elde edilen veriler- işgücü piyasasına ilişkin bilgilerin karşılaştırılmasından ibarettir⁸⁷.

d. İş Sürelerinin Belirsizliği

Günümüzde, işsizliğin kendisini artırarak hissettiren baskısı, standart dışı (atipik) çalışma modellerini yaygın hale getirmiştir. Mevsimlik, geçici çalışma, yarı-zamanlı, tele çalışma, eve iş verme vb. şekillerde kendisini gösteren standart dışı istihdam biçimleri enformelleşmenin önemli nedenlerinden biri haline gelmiştir⁸⁸.

Formel istihdam biçimlerinde, çalışma ve dinlenme/tatil süreleri yasa ve yönetmelikler yoluyla belirlenmektedir. Bu anlamda, iş yasaları ve ilgili yönetmeliklerde çalışanların hangi sürelerde çalışacağı, hafta ve resmi tatilleri, fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışmaların hangi hallerde yapılabileceği gibi unsurlar açıktır.

⁸⁶ PFAU-EFFINGER, s. 2.

⁸⁷ Z. ERDUT, **Enformel**, ss. 58-59.

⁸⁸ Mithat YALÇIN, “Kayıt Dışı İstihdam ve Çözüm Önerileri Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:7 Sa:32, Ankara, 2005, s. 66.

Enformel istihdam edilenler ise, genellikle bağımsız ya da kendi hesabına çalıştıklarından iş süresi ve dinlenme dönemleri gibi unsurlar çalışma normlarınca düzenlenmiş değildir. Bununla birlikte, enformel çalışanlar mutlak çalışma yönetimince değil, aynı zamanda diğer bakanlıklar ya da yerel makamlarca getirilen ticaret ya da sanayi işyerlerinin açılış ve kapanışına ilişkin kural ve normlara bağlı tutulabilir. Ücretli olarak istihdam edilenlerin çalışma ve dinlenme sürelerine gelince, bunlar yasal yolla düzenlenmiştir ancak ya bilgi ya da denetim yokluğu nedeniyle bu normlara her zaman uyulmamaktadır⁸⁹.

e. Saklı Ücret

Enformel olarak istihdam edilenler istihdam ve gelir güvencesine ya hiç sahip değildir ya da ender durumlarda pek az bir güvenceden söz edilebilmektedir. Bu çalışanların elde ettikleri gelir formal olarak istihdam edilenlerin elde ettikleri gelire göre oldukça düşüktür ve genellikle belirsizlik ve düzensizlik gösterir⁹⁰. Bu düzensiz yapı beraberinde farklı uygulamaları getirmektedir.

İstatistiksel olarak ölçümü zor olmasından dolayı enformel ekonomilerde, ya da başka bir deyişle enformel istihdamın var olduğu piyasalarda, yaratılan geliri ve çalışanların niteliğini açıkça saptayabilmek mümkün olmamaktadır. Bu anlamda, enformel istihdamın unsurlarından biri de “saklı/el altından ödenen ücret”in varlığıdır.

Saklı ücret, özellikle gelişmekte olan ülkelerde -ülkemizde de- oldukça yaygın bir uygulama olup, asgari ücretin resmen ilan edilip kayıt altına alınması ve ek bir miktarın ayrıca çalışana peşin olarak ödenmesini ifade etmektedir. Bu uygulama ile, çalışanın elde ettiği gelirin salt asgari ücret kadarı yetkili mercilere bildirilip, ücretin saklı kısmı kayıt dışı kalmakta ve dolayısıyla enformel bir faaliyet sonucu elde edilmiş olmaktadır⁹¹.

⁸⁹ Z. ERDUT, **Enformel**, s. 59.

⁹⁰ KAPAR, **İşgücü**, s. 220.

⁹¹ Z. ERDUT, **Enformel**, s. 59.

f. Yetersiz Koruma

Enformel ekonomilerde işletmeler ve çalışanlar yasalar ve sosyal koruma düzenlemeleri tarafından ya hiç korunmamaktadır ya da pek az korunmaktadır. Mülkiyetin korunması ve sözleşmelerin uygulanması çoğu zaman yasal düzenlemelere konu oluşturmaz. Örgütlenme ve sendikal temsil olanağından yararlanma oldukça güç olduğu gibi kamu altyapısından ve yardımlardan yararlanmaları da sınırlıdır ya da tamamen dışlanmış durumdadırlar⁹².

Enformel ekonomideki hane halklarının çoğu, gelirlerinin önemli bir kısmını beslenme, barınma, eğitim ve sağlık harcamaları gibi gereksinmelere ayırmaktadırlar. Bu anlamda, gelir yetersizliği sosyal korumayı öncelik sıralamasında geri plana itmekte ve hatta göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Ayrıca, formel istihdam edilenlerden farklı öncelikleri bulunması dışında, enformel çalışanların sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunma gücü de daha düşüktür. Üstelik, genellikle bir çoğunun geliri primleri ödemeye yetecek düzeyde olmadığından dolayı, enformel çalışanlar primlerin tamamını bizzat ödemeye hazır değillerdir⁹³.

Bunun yanısıra, küresel ölçekte de küreselleşme olgusunun çalışanları enformel sektörlere kaydıracağı görülmektedir. Bu anlamda küreselleşme, vasıfsız işçiler ve küçük ölçekli işyeri sahipleri üzerinde onların pazarlık güçlerini zayıflatarak ve onların yoğun bir rekabet ortamı içerisine sokarak baskı uygulamaktadır⁹⁴. Bu baskı, beraberinde korumasız, yeterli yardımların sağlanamadığı bir işgücü piyasası modeli getirmektedir. Öte yandan, mevcut araştırmaların da enformel istihdamın yaşam standardının düşük olduğu ülkelerde çok daha geniş yer bulduğunu gösterdiğini de belirtmek yerinde olacaktır⁹⁵.

⁹² ILO, **Decent**, s. 3.

⁹³ Z. ERDUT, **Enformel**, ss. 60–61.

⁹⁴ CARR/CHEN, s. 3.

⁹⁵ IHRIG/MOE, s. 20.

Bu bağlamda, hem işin düzensiz özelliği hem de küresel ölçekteki yoğun rekabet ve baskı, sosyal sigorta primlerinin ya işverence karşılanmamasına ya da çalışanlar tarafından gelir yetersizliğinden dolayı ödenememesine yol açmaktadır. Böylelikle, enformel istihdam edilenlerin en temel unsurlarından birinin de yetersiz bir koruma içerisinde çalışmalarıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL DEVLETİN DOĞUŞU, GELİŞİMİ VE MODELLERİ

Tezin bu bölümünde, öncelikle sosyal devletin tarihsel sürecindeki gelişimi incelenerek açıklanmaya çalışılacaktır. Bölümde ilk olarak sosyal devletin doğuş süreci ve gelişimi ele alınacak, ardından sosyal devlet modelleri irdelenecektir. Bu anlamda, sosyal devlet modellerinin günümüzdeki yapısı ve özellikleri de saptanacaktır.

A. TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİNDE SOSYAL DEVLET

Sosyal devletin gelişim sürecinde Sanayi Devrimi belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu anlamda tarihin her döneminde sosyal koruma gereksiniminin varolduğu ve karşılanmaya çalışıldığı göz önünde bulundurulduğunda, sosyal devletin gelişimini iki ana süreçte inceleme imkânı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 1880 öncesi yılları kapsayan Sanayi Devrimi öncesi dönemdir. İkinci dönem ise, 19. yüzyılla birlikte tüm dünyayı dönüştüren sanayileşme dönemidir.

Bu iki dönem de kendi içinde dört aşamada incelenebilir. Bunlar; 1880 öncesi dönem, 1880–1920 arası Sanayi Devrimi ve sosyal devletin doğuş yılları, 1920–1945 Keynezyen ekonomi politikaları ve sosyal devletin gelişimi ve 1945–1975 arası sosyal devletin yükselişi ve Altın Çağ dönemleridir.

1. Sosyal Devletin Doğuşu

Sosyal devlet tarihsel gelişim sürecinde çokça tartışılan ve farklı dinamiklerden beslenerek gelişen bir özellik göstermiştir. Bu nedenle, modern anlamda sosyal devletin ortaya çıkışına dair çeşitli görüşler bulunmaktadır.

Sosyal devleti liberal ve sosyalist bakış açılarına göre değerlendirmek gerektiğinde, kavramların ayrıldıkları görülmektedir. Liberal görüşe göre, sosyal devletin temeli 16. yüzyıldaki “Yoksulluk Yasası”na kadar uzanmakta ve özünde toplumun kendi içindeki muhtaç bireylere karşı ahlaki bir sorumluluğu olduğu düşüncesi yatmaktadır⁹⁶. Nitekim liberalizmde bireysel özgürlüklerin sağlanması, yoksulluk ya da sefaletin giderilmesinden çok daha ön plandadır⁹⁷. Öte yandan sosyalist yaklaşıma göre ise sosyal devlet, kapitalist gelişmenin bir ürünü olarak değerlendirilir; ortaya çıkışı kapitalizmin sorunları, sınıf kavgası ve ekonomik krizlere bağlanır. Sosyal devletin uyguladığı politikalar da özel mülkiyet yapısını değiştirmeden işçi sınıfını sistemle bütünleştirmeyi amaç edinen politikalar olarak değerlendirilir⁹⁸.

Tarihsel süreçte ise, sosyal devlet bir yandan kapitalistleşme diğer yandan da totaliter devletlerin kitle demokrasisine geçişi sonucu ortaya çıkmıştır ve buna bağlı olarak da devlet, sivil ve siyasal hakların yanı sıra talep doğrultusunda sosyo-ekonomik hakların kurumsallaşması yönünde bir politika uygulama zorunluluğu

⁹⁶ Meryem KORAY, **Avrupa Toplum Modeli**, İmge Kitabevi Yayınları, 2. Basım, Ankara, 2005, s. 183.

⁹⁷ Cliff ALLCOCK, Sarah PAYNE, Michael SULLIVAN, **Introducing Social Policy**, Pearson Education Limited, London, 2004, s. 106.

⁹⁸ KORAY, **Toplum**, s. 183.

duymuştur. Esasen bu zorunluluk da modern anlamda sosyal devletin gelişimini ve giderek kurumsallaşmasını olanaklı kılmıştır⁹⁹.

Ancak, bu kurumsallaşma zorunluluğu her coğrafyada aynı dinamiklerden beslenmemiştir. Bu bağlamda, Avrupa ve Amerika'daki farklı refah anlayışı ve uygulamalarını salt kapitalistleşme, demokratikleşme ve modernleşme boyutlarıyla açıklamak yeterli olmamakta ve fakat bu iki kıtada yaşanan sınıf hareketi ve sosyal mücadelenin farklılığı ile ortaya konulabilmektedir. Nitekim sosyal devlet modellemesini geliştiren Esping-Andersen'in çalışmasına temel kabul ettiği "güç ilişkileri yaklaşımı"¹⁰⁰, bağlamında da, toplumların yaşadığı değişimin esas aktörü olarak bu sosyal sınıflar kabul edilir¹⁰¹.

a. Sanayi Devrimi Öncesi Dönem

Sanayi devrimi öncesi dönemde sosyal koruma ihtiyacının karşılanmasında aile, dini kurumlar, gönüllü örgütler, mesleki birlikler ve karşılıklı yardımlaşma sandıkları vb. kurum ve kuruluşlar rol almışlardır. Bu kurumlar yoksul ve hasta insanlara destek olma işlevini üstlenerek enformel bir tarzda sosyal hizmet sunmuşlardır. Bu dönemde insanların gereksinim ve beklentileri çok yüksek olmadığından, bu kurumlar sanayileşme dönemine kadar sosyal koruma ihtiyacının karşılanması görevini büyük ölçüde yerine getirmişlerdir¹⁰².

⁹⁹ FLORA/HEIDENHEIMER, s. 22.

¹⁰⁰ Esping-Andersen'in temel aldığı güç ilişkileri yaklaşımı, sosyal sınıflar arası güç dengesinin ve sosyal sınıfların toplumu harekete geçirme gücünün sosyal devletin yeniden dağıtımındaki rolünü belirlemedeki önemini altını çizmektedir. Esping-Andersen, işçi sınıfının böylesi bir sosyal gücü harekete geçirmesinin sendikalaşma düzeyine, siyasal eğilimlerine ve oy dağılımlarına, parlamento ve hükümetteki sandalye sayılarına kadar birçok farklı değişkenlere bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Gosta ESPING-ANDERSEN, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Princeton University Press, New Jersey, 1990, s. 16.

¹⁰¹ KORAY, **Toplum**, s. 184.

¹⁰² ÖZDEMİR, s. 136.

Bu dönemde Batı toplumlarında sosyal yaşamda kilisenin önemli bir rol oynadığını görmekteyiz. Özellikle Orta Çağ'da kilise ve kilise tarafından örgütlenen aş evleri, manastırlar gibi kuruluşlar toplumun sosyal koruma ihtiyacını karşılayan temel kurumlar olmuşlardır¹⁰³.

Bu temel kurumların yanında, belirli bir çıkar üzerine kurulmuş örgütlerin geçmişinin de feodal sistemin¹⁰⁴ belirgin sosyal yapı olarak görüldüğü Orta Çağ'a kadar uzandığı bilinmektedir. Feodal sistemin çözülmeye yüz tuttuğu 11. ve 12. yüzyıllarda "Guides" ve "Hannes" adı verilen tüccar birliklerinin özellikle ticaretin yoğun olduğu Avrupa kentlerinde ortaya çıktığı görülmektedir¹⁰⁵. Bu birlikler, günümüz sosyal devletinin en önemli kurumlarından olan çıkar gruplarının da temellerini atmışlardır.

Bu tip zanaat kuruluşları ve mesleki birlikler, varlıklarını 18. yüzyıla kadar sürdürmüşlerdir. Teşkilatlanmaları, amaçları ve faaliyetleri itibariyle bu kuruluş ve birlikler, Orta Çağ toplumunda emek-sermaye, üretici-tüketici, birey-devlet ilişkilerinde belirgin rol oynamak ve hatta düzenlemek gibi çok yönlü işlevlere sahip olmuşlardır. Yüzyıllar boyu zanaatkârlık, tüccarlık, kardeşlik loncaları, birlikler gibi çeşitli isimler altında faaliyet gösteren bu kuruluşlar, 18. yüzyılın endüstriyel gelişimi, toplumsal ve düşünsel değişimi karşısında etkinliklerini yitirmişler ve Sanayi Devrimi ile farklı bir niteliğe bürünüp sendikacılığın gelişimine zemin hazırlamışlardır¹⁰⁶.

¹⁰³ Ali GÜZEL/Alı Rıza OKUR, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 1990, s. 17.

¹⁰⁴ Feodal sistem, Orta Çağ'da Avrupa'da egemen olan ve genel olarak emek-sermaye ilişkisinin toprak mülkiyetine dayalı olduğu düşünce sistemidir. Bu bağlamda feodal üretim ilişkileri temelde tarıma dayalı olarak gelişmiştir. Nitekim üretim alanı olarak toprak, toplumsal hayatta egemen rolünü ilkel toplumlardan sanayi devrimine kadar sürdürmüştür. Bilgi için bkz; Kuvvet LORDOĞLU, Nurcan ÖZKAPLAN, Mete TÖRÜNER, **Çalışma İktisadı**, Beta Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1999, s. 13.

¹⁰⁵ ANIK, s. 69.

¹⁰⁶ A.k., s. 70.

Sanayi Devrimi öncesi kurumsal düzenlemelere baktığımızda ise, İngiltere’de uygulanan Yoksulluk Yasaları dönemin sosyal koruma ihtiyacını karşılama amacı taşıyan düzenlemelerdir. Özellikle 1601 tarihli Yoksulluk Yasası (The Poor Law Act) kimi görüşlere göre devletin sosyal bir nitelik kazanması adına ilk önemli kurumsallaşmadır. Ülkede daha önce de aynı adla çıkarılmış benzer yasalar bulunmasına karşın 1601 tarihli Yasa toplumun belli kesimlerine devlet eliyle yardım sağlamayı öngörmesi açısından büyük önem taşımaktadır¹⁰⁷.

İki yüz yıldan uzun süre yürürlükte kalan bu Yasanın ardından 1834 yılında yeni bir Yoksulluk Yasası çıkarılmıştır. Bu yeni yasa ile yardımların yapılacağı “yoksullar” hak sahipleri ve hak sahibi olmayanlar olarak ikiye ayrılmış, yardımlar çok daha sistematik ve bürokratik ölçümlere tabi tutulmuş ve sosyal yardımlar “belirli kıstaslara bağlı haklar” olarak görülmüştür¹⁰⁸. Bu bağlamda, yasanın temel amacı toplumun daha güçlü ve derinlemesine bir gelir araştırmasına tabi tutulması ve nihayetinde daha az kişinin yoksulluk yardımlarından yararlanmasını sağlamaktır. Bu dönemde Adam Smith ve serbest piyasa mekanizmasının Yasa üzerindeki açıklığı. Bunu takiben, İngiltere’de olduğu gibi diğer ülkelerde de aynı etki sonucu yoksulluk yasaları benzer değişimlere uğramışlardır¹⁰⁹.

16–18. yüzyıllarda döneme hâkim olan düşünce yapısı devletin sosyal bir nitelik kazanmasını engellemiştir. Sanayi Devrimi öncesi temel düşünce

¹⁰⁷ ÖZDEMİR, s. 138.

¹⁰⁸ ALLCOCK/PAYNE/SULLIVAN, s.13.

¹⁰⁹ İngiltere’de 1601 tarihli bu yasayı takiben çıkarılan 1834 tarihli Yoksulluk Yasası dışında, 1880 yılında iş kazalarına tazminat yükümlülüğü getiren “İşverenlerin Sorumluluğu Yasası”, 1897 yılında “İşçiler Tazminat Yasası”, 1906 yılında “İş Kazaları Sigortası”, 1908 yılında “Yaşlılık Aylığı Yasası”, 1911 yılında “Ulusal Sigorta Yasası” ve 1925 yılında “Dul, Yetim ve Yaşlılar Primli Aylık Yasası” çıkarılmıştır. Bilindiği üzere bu gelişmeler, 1942 Beveridge Raporu ile sonuca ermiş ve bu rapor tüm Dünya’da sosyal devlet sistemlerinin temelini oluşturmuştur. ÖZDEMİR, s. 139.

akımlarından Merkantilizm¹¹⁰ devletin sosyal anlamda gelişimini durağanlaştırmış, Fizyokrasi¹¹¹ anlayışının hâkim olduğu dönemde ise doğal düzene hiçbir olumlu ya da olumsuz müdahalede bulunulmamaya çalışılmıştır¹¹².

Böylelikle, gerek toplumda sosyal koruma ihtiyacını giderme amacı güden aile, kilise, mesleki birlik ve loncalar, yardım dernekleri gibi kurumsal olmayan birimler; gerekse Merkantilist ve Fizyokrat dönemler, Yoksulluk Yasaları gibi düşünsel akım ve kurumsal düzenlemeler, devlete sosyal bir nitelik kazandırmakta yetersiz kalmışlar ve koşullar Sanayi Devrimi gibi bir dönüşümü zorunlu kılmıştır.

¹¹⁰ Merkantilizm, 16. yüzyılın başından 18. yüzyılın sonuna kadar Avrupa’da süregelen bir düşünce akımıdır. Merkantilist düşünceye göre, ekonomide uygulanan politikaların amacı tamamen devleti ve ulusu zenginleştirmek ve bu amaçla altın, gümüş gibi kıymetli madenlerin ülkeye girişini olabildiğince artırmak ve bu madenlerin stoklarını mümkün olduğu ölçüde çoğaltmak olmalıdır. Buna göre; merkantilizm, ülke endüstrisinin gelişimi için devletin müdahil olmasını, dış ticarete bilânço fazlası verilmesini ve altın stoklarının artırılmasını, denizaşırı ülkelerde mülk edinimini ve ulusal deniz ticareti ve taşımacılığının gelişiminin desteklenmesini öngörmektedir. Böylelikle, ülkenin değerli maden stokları ve rezervleri artacak, devlet ve ulus zenginleşecektir. Ayrıntılı bilgi için bkz; Tevfik PEKİN, *Ekonomiye Giriş*, Anadolu Matbaası, İzmir, 1999, ss. 216- 218.

¹¹¹ Fizyokrasi, kelime anlamı olarak doğanın egemen olması, doğanın egemenliği anlamına gelmekte olup, ekonomi bilimi açısından da Fransız François Quesnay’ın kuruculuğunu yaptığı düşünce akımının adıdır. Fizyokrasi, Merkantilizm sonrası, bu görüşe bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Fizyokratlara göre, toplumda doğal bir düzen vardır. Bunun yanında ekonomik olarak da sadece tarımsal uğraşlar üretken bir nitelik göstermekte olup, ekonomi serbestçe işlemeli ve hiçbir şekilde müdahale edilmemelidir. Fizyokratlar, toplumu üreticiler, toprak sahipleri ve kısır sınıf olarak adlandırdıkları sanayici, esnaf ve tacirler olarak üçe ayırmışlardır. Onlara göre, ekonomide gerçekten değer fazlası veren tek uğraşı alanı tarımdır. Fizyokrasi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz; PEKİN, ss. 218–221.

¹¹² Abdülkerim ÇALIŞKAN, *Sosyal Refahın Sağlanmasında Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2001, s. 25.

b. Sanayi Devrimi¹¹³ ve Sosyal Devletin Doğuşu

Sanayi Devrimi öncesinde Rönesans ile başlayıp Fransız Devrimi ile devam eden gelişim süreci, özellikle makinelerin üretim sürecine katılması, kitle üretimin başlaması ve ürünlerin çeşitlenmesine yol açan Sanayi Devrimi'nin 18. yüzyıla damgasını vurmasıyla sonuçlanmıştır. Bu yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızla ortaya çıkan teknolojik gelişim ve yeniliklerle birlikte tüm ekonomik, sosyal, politik ve kültürel yaşam köklü olarak değişim geçirmiştir; sanayileşme ile birlikte işçi ve işveren sınıfı gibi yeni sosyal sınıflar ortaya çıkmaya başlamıştır¹¹⁴.

Sosyal devletin ortaya çıkış sürecinde, sanayileşmenin başlaması ve kapitalist üretim tarzına geçiş gibi ekonomik boyutlu gelişimler, kentleşmenin ve ücretli çalışanların artması gibi sosyal değişimler ve nihayetinde totaliter rejimlerden demokratik yönetimlere geçiş gibi politik değişimler çok önemli rol oynamışlardır. Özellikle sanayileşme, önceki dönemin sosyal kurumları olan aile, hayır kurumları, kilise gibi yardım örgütlerinin yetersiz kalmasına, bunların yerine bu tür gereksinimleri karşılayacak yeni kurumların doğuşuna zemin hazırlamıştır. Çünkü bahsi geçen geleneksel yardım kuruluşları kentlerde iş kazaları ve sağlık bakımları gibi gereksinimlere cevap verememiştir¹¹⁵.

Sanayi Devriminin ortaya çıkışını hazırlayan bu ekonomik boyutlu, sosyal ve politik değişim ve gelişime neden olan temel faktörleri biraz daha açıklamak gerekmektedir. Bilginin üretim sürecine katılmaya başlaması, işbölümündeki artışların uzmanlaşmayı artırması ve işgücünün uluslararası pazarlara yönelmeye

¹¹³ Öğretide birçok kaynakta Sanayi Devrimi'nin ilk kez İngiltere'de başladığı konusunda ortak bir kanı bulunmaktadır. Ancak, Sanayi Devrimi'ni sadece İngiltere bağlamında açıklamak yeterli değildir. Zira İngiltere o dönemde birçok Avrupa ülkesi ile birlikte geniş bir pazarın parçalarını oluşturmaktaydı. Bununla birlikte, Sanayi Devrimi'ne paralel olarak ilk kez İngiltere'de geniş bir atölye sistemi ve kitle üretim yapılanmasına geçiş ise, daha çok iklim koşulları, doğal kaynakların dağılımı ve coğrafi konum gibi faktörlerle açıklanmaktadır. Bilgi için bkz; LORDOĞLU/ÖZKAPLAN/TÖRÜNER, s. 20.

¹¹⁴ EKİN, s. 2.

¹¹⁵ ÖZDEMİR, s. 143.

başlaması Sanayi Devrimi'nin en önemli gerekçelerindedir. Bunun yanı sıra, kırsal kesimden kentlere doğru yaşanan göç hareketi, işgücünün ürettiği malların çeşitlenmesi de toplumsal hareketliliğe yol açmıştır. Nihayetinde, üretim araçlarının mülkiyetinde meydana gelen gelişmeler, başka bir deyişle toprak mülkiyeti dışında üretim araçlarına sahip olanların bunlara sahip olmayanlarla giriştiği mülkiyet mücadelesi gibi etkenler Sanayi Devrimi'ni hazırlayan unsurların başında gelmektedir¹¹⁶.

19. yüzyılın son çeyreğinde gerçekleşen Sanayi Devrimi ile tarıma dayalı ekonomik sistem yerini fabrika sanayine dayalı liberal ekonomik sisteme bırakmıştır. Sürekli gelişen buluş ve icatlar üretim yöntemini değiştirmiş, üretim tarla ve küçük atölyelerden büyük fabrikalara kaymış, kitlesel üretim yapılmaya başlanmıştır. Bunun sonucu toplum yapısında iki yeni sınıf doğmuştur. Bu iki sınıftan sayıca daha az olan birinci grup yeni üretim araçlarının sahibi işverenler, sayıca çok olan ikinci grup ise emeği ile hayatını idame ettiren işçilerdir. Önceki dönemin tarım sektörü çalışanları olan bu işçiler, Sanayi Devrimi ile birlikte kitleler halinde şehirlere akın etmiş ve düşük ücretlerle uzun çalışma süreleri boyunca çalışmak zorunda kalmışlardır¹¹⁷.

Başka bir deyişle, sosyal devlet olgusunun temelini oluşturan işçi sınıfının doğuşu Sanayi Devrimi sonucu gerçekleşmiştir. Büyük işçi kitlelerinin istihdamına olan ihtiyacı ortaya çıkaran ve işçileri büyük kitleler halinde bir araya getirerek modern sendikacılığın temelini atan da yine Sanayi Devrimi olmuştur. Öte yandan çıkar üzerine kurulmuş örgütler, Sanayi Devrimi öncesinde de mevcuttur. Ancak bu örgütler daha çok “mülk sahipleri, belirli bir ürünü üretenler, sahip olduğu tahvilleri iyi bir fiyata satmak isteyenler, belirli bir mesleği icra edenler” gibi ortak bir çıkar etrafında birleşen kişileri kapsamaktadır. Başka bir deyişle, Sanayi Devrimi öncesi çıkar grupları, günümüz sendikacılığı gibi toplumun belirli bir sınıfının çıkarlarını savunmak üzere oluşturulan örgütlerden farklılık göstermektedirler¹¹⁸.

¹¹⁶ LORDOĞLU/ÖZKAPLAN/TÖRÜNER, ss. 19–20.

¹¹⁷ ÖZDEMİR, s. 144.

¹¹⁸ ANIK, s. 69.

1880’li yıllarda başlayan bu dönem sosyal devletin bir başlangıç ya da deneyim kazanma aşamasıdır. Bu dönemde, işçi sınıfı ve işçi hareketi büyümekte, güçlenen ve hak arayan işçi sınıfıyla birlikte toplumsal çözülme ve tıkanıklıklar yaşanmaktadır. Bu sorunlara çözüm aramak üzere siyasal haklar üzerinde durulmakta, sınıf ve kitle partileri güç kazanmaktadır. Bu nedenle işçi sınıfı ve yoksullar üzerinde odaklanan sosyal güvenlik politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu politikaların arkasındaki ideoloji de özgürlük, eşitlik ve güvenlik kavramlarını bir araya getirmek ve bunlar arasında toplumsal bir uzlaşma sağlamaktır¹¹⁹.

Bu noktada, 1881 yılında Almanya’da Bismarck’ın sistem değişikliğini işaret ettiği parlamento konuşmasını takiben, 1883 yılında hastalık, 1884 yılında iş kazası ve 1889 yılında yaşlılık ve sakatlık sigortalarının çıkartılması ile gerçekleşen Bismarck reformları, tüm Dünya’da sosyal sigortaların ve sosyal politika uygulamalarına geçişin temelini atmıştır¹²⁰.

Bu bağlamda sosyal devlet yolundaki ilk uygulamalar da sosyal sigortalarla başlamıştır. Bu alanda ilk önce işyeri kazalarına karşı sigorta uygulaması ortaya çıkmış, onu sağlık, yaşlılık ve işsizlik sigortası izlemiştir. Sosyal sigortalar alanındaki ilk uygulamalar önce isteğe bağlı gönüllü sigortalarla başlamış, daha sonra herkesin yararlanabileceği zorunlu sigortalara dönüşmüştür. Bu anlamda başlangıçta sosyal sigorta gibi sınırlı bir anlam ve uygulamayı içeren refah

¹¹⁹ KORAY, **Sosyal Politika**, s. 53.

¹²⁰ Bir görüşe göre, Bismarck’ın sosyal sigorta alanında yaptığı reform ve yeniliklerin 1880’li yıllara rast gelmesi tarihsel süreç içerisinde önem arz etmektedir. Öyle ki, 1848 toplumsal ayaklanmaları sonrası tüm Avrupa’da siyasi anlamda sol fikirlerin teoride ve pratikte geliştiği görülmektedir. SAVAŞ, s. 12. Bu görüşe göre, Bismarck kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi getirmek suretiyle bir yandan sosyalist ve komünist akımları engellemeyi diğer taraftan da büyük Alman birliğini sağlamayı, Alman devletini güçlendirmeyi amaçlamıştır. Bilgi için bkz, Theodora-Ismene GIZELIS, “Globalization, Integration and the European Welfare State”, **International Interactions Journal**, Vol. 31, Athens, 2005, s. 142.

uygulamalarının modern bir sosyal devlete dönüşmesi için de uzun bir zamanın geçmesi gerekmiştir¹²¹.

Öncelikle Almanya’da ve İngiltere’de başlayan ve daha sonra gelişmiş ülkelere yayılan reformlar, I. Dünya Savaşı başladığı zaman çoğu ülkede durma noktasına gelmiştir. Çünkü bu dönemde, ülkelerin sahip olduğu ekonomik ve politik kaynaklar savaşla başa çıkmada kullanılmıştır. Savaş sonrası, reform çalışmaları ve gereksinimi yeniden doğmaya başlamıştır¹²².

2. Sosyal Devletin Gelişimi

Sanayi Devrimi ile fitili ateşlenen ve yoğun kitle hareketleri sonucu bir zorunluluk halini alan sosyal devlet, 1920’li yılların sonuna gelindiğinde artık tüm Dünya’da geçerli ve egemen sistem haline gelmiştir. Sosyal devletin gelişimini ve büyümesini kapsayan bu yapı, 1920’li yılların sonlarından başlayarak 1970’li yıllara kadar geçen süreci ifade etmektedir. Tezin bu bölümünde John Maynard Keynes’in etkisiyle yaşanan Altın Çağ’ı ve sosyal devletin yükselişini incelenecektir.

a. Keynezyen Ekonomi Politikaları ve Sosyal Devlet

1920 sonrasında sosyal devletin doğuşu ve gelişimine yönelik üç önemli gelişme olmuştur. Birincisi, 1929’da yaşanan büyük ekonomik kriz nedeniyle ekonomi politikaların duyulan güven azalmıştır ve yeni bir ekonomi anlayışına ihtiyaç duyulmuştur. İkincisi, savaş dönemi olması nedeniyle ulusal plan ve programlar ortaya çıkmıştır, üçüncüsü de bu dönemde işçi sınıfının artan hareketliliği karşısında sosyal bir uzlaşya her zamankinden çok daha fazla ihtiyaç duyulmuştur. Dolayısıyla bu dönemde, Bismarck önderliğinde başlatılan geçici ve gönüllü

¹²¹ KORAY, **Toplum**, s. 186.

¹²² ÖZDEMİR, s. 141.

sigortalar gibi uygulamaların kalıcılık kazanması ve hatta genişletilmesi, bunun dışında da bazı yeni uygulamalara geçilmesi bir zorunluluk halini almıştır¹²³.

1930'lardan 1940'lı yılların sonlarına dek uzanan bu ikinci aşama sosyal devlet için bir "pekiştirme-sağlamaştırma" aşamasıdır. Bu dönemde yaşanan Dünya Savaşları nedeniyle ekonomik sorunlar ağırlaşmış, ancak yine savaşlar nedeniyle toplumsal güçler arasında uzlaşma ve dayanışmanın önemi ön plana çıkmıştır. Bu dönemde tüm hükümetlerce toplumsal uzlaşma yönündeki politikalar sürdürülmüş olup daha önceki aşamada olduğu gibi, özgürlük, eşitlik ve güvenlik kavramlarını bir arada tutmak ve uzlaştırmak isteyen anlayış önemini korumayı sürdürmüştür¹²⁴.

Savaşlar ve Büyük Bunalım sonrası, tüm Dünya'da artan ekonomik sorunlara çözümler aranmaya başlanmıştır. Bu dönemde genel kabul gören neo-klasik teoriye göre, ekonomi kendi doğal seyri içinde işleyen fiyat mekanizması sayesinde kendiliğinden tam istihdam gerçekleşecek, başka bir deyişle işgücü piyasasında çalışmak isteyen herkes iş bulabilecektir. Bu teoriye göre, ekonomilerde bazen işsizlikler görülebilmekle beraber bunlar geçici niteliktedir. Oysa bu dönemde özellikle başta İngiltere olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde işsizlik hızla artmakta, ekonomiyi tehdit eder hale gelmekteydi¹²⁵.

Modern sosyal devletin mimarı olarak kabul edilen John Maynard Keynes'in kendi adıyla anılan Keynezyen ekonomi politikaları işte tam bu dönemde ortaya atılmıştır. İngiliz iktisatçı Keynes, İngiltere'de adeta kronik hale gelen işsizliğin neo-klasik teorinin öngördüğü biçimde çözülemediğini görmüş ve bu konuya eğilmiştir. 1936 yılında yazdığı İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi¹²⁶ adlı eseri ile özellikle 1940'lı yıllar sonrası dünya ekonomisine fikirleriyle öncülük etmiş, sosyal devletin altın çağını yaşamasının yolunu açmıştır¹²⁷.

¹²³ KORAY, **Toplum**, s. 188.

¹²⁴ KORAY, **Sosyal Politika**, s. 53.

¹²⁵ PEKİN, s. 248.

¹²⁶ Orijinal adıyla "General Theory of Employment, Interest and Money". Öğretide esere kısaca "Genel Teori" denilmektedir.

¹²⁷ ÖZDEMİR, s. 152.

Keynes, neo-klasiklerin öngördüğü gibi ekonomilerde görülen durgunlukların ücretler ve kamu harcamalarındaki azalma ile aşılabileceği görüşünün aksine, devletin ekonomiye aktif müdahalesini öngörmüştür. Yine, neo-klasik okulun işsizlik olgusunun geçici olduğu tezine karşılık da, kitlesel işsizliğin bir işgücü arzı problemi değil aksine talep sorunu olduğunu ortaya koymuş ve sorunun ancak işsizlere yönelik azami düzeydeki işsizlik ödenekleri ve devletin iş yaratmak amacıyla yapacağı yatırımlar ile köklü bir çözüme ulaşacağını belirtmiştir. Bu bağlamda, Keynezyen ekonomi politikalarında temel amaç, devletin ekonomiye aktif müdahalesi ile tam istihdamın sağlanması olmaktadır¹²⁸.

Keynes'in yapılanma sürecinde öngördüğü “Keynezyen talep yönetimi”, birçok ülkede etkili olmuş ve öncelikle yüksek bir büyüme sağlamış, ardından da istihdamda artış meydana getirmiş, çalışma koşulları ve ücrette iyileştirme sağlamıştır. Sağlanan hızlı ekonomik büyüme, gelişim halindeki sosyal devletler için maddi kaynak yaratmış ve bu fon beraberinde sağlık, sosyal güvenlik, eğitim ve iskân gibi konularda önemli gelişimleri getirmiştir. Keynezyen politikalar tüm Dünya’da 1980’li yıllarla kadar sosyal devlet harcamalarına ayrılan payın giderek artmasını sağlamıştır¹²⁹.

Neo-klasik okulun tam istihdamda dengeye gelen ve her arzın kendi talebini yaratacağı önermesiyle desteklenen “bir ekonomide satılmayan hiçbir malın kalmayacağı ve dolayısıyla aynı ekonomide yapılan tasarrufların tümünün yatırıma dönüşeceği” varsayımına karşı çıkan Keynes, tasarrufların her zaman yatırıma dönüşmeyeceğini öngörmüş ve “sermayenin marjinal etkinliği”¹³⁰ kavramını ortaya atmıştır¹³¹.

¹²⁸ ÖZDEMİR, s. 153.

¹²⁹ Şerife Türcan ÖZŞUCA, “Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Kamu-İş Yayınları, C:7, Sa:2, Ankara, 2003, s. 228.

¹³⁰ Sermayenin marjinal etkinliği; özetle, yatırıma dönüştürülen sermayenin ilgili dönem sonunda getirmesi beklenen karı ifade eder. Başka bir deyişle, yatırımcı, sermayenin marjinal etkinliği cari faiz oranından büyük olduğu sürece yatırım yapmaya devam edecek, faiz oranının altında ise tasarruf yatırıma dönüşmeyecektir. Bilgi için bkz, PEKİN, s. 252.

Bu anlamda, tasarrufların yatırımdan fazla olması halinde ekonomide efektif talep azalacak ve fiyat düşecektir. Keynes'e göre, devlet bu noktada ekonomiye müdahale ederek harcamaları teşvik etmeli, başka bir deyişle enflasyonist bir politika izlemelidir. Açık bütçe uygulamaları, vergi yükünün azaltılması ve para arzını artırıcı önlemler alınması bu müdahalenin tamamlayıcısı olacaktır. Böylece, ekonomide "ek bir talep" yaratılacak ve bu da üretimin tekrar hızlanarak işsizliğin giderilmesine yardımcı olacaktır. Aksi bir durum –yani ekonomide talep fazlalığından dolayı enflasyonist bir gidiş- varsa devlet bu noktada da ekonomiye para arzını sınırlayarak müdahale edecektir¹³².

Dünya savaşları ve sonrası dönemde sosyal devlet alanındaki gelişmeler arasında Keynezyen ekonomi politikalarının yanı sıra Beveridge Raporu da ayrı bir öneme sahiptir. İngiltere Sosyal Güvenlik Komisyonu başkanı Sir William Beveridge'in 1942 yılında hazırladığı rapor, sosyal güvenlik ve sosyal devlet sistemlerinin temelini oluşturan belgeler arasındadır. Rapor, üç ayaklı bir Ulusal Sigorta Sistemi öngörmekte olup, tam istihdam ile işsizliği azaltmayı, ulusal sağlık kurumu ile de kapsamlı bir sağlık sistemi kurmayı ve tüm vatandaşlara asgari bir ücreti garanti etmeyi amaçlıyordu. Keynes'in de desteğiyle Beveridge planı, kapsamlı bir sosyal sigorta sistemi, devlet planlaması ve büyük kamu harcamalarının ve yatırımlarının önünü açmıştır¹³³.

Savaş sonrası dönemde Keynezyen ekonomi politikaları, bütçeye doğrudan devlet müdahalesi ile parasal teknikleri kullanarak talebi yönetmeyi ve tam istihdamı teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Beveridge Raporu'nda benimsenen sosyal politikalar da sosyal vatandaşlığı amaçlamakta ve sosyal yardım ve hizmetlerin kapsamını genişletmeyi öngörmektedir. Bu bağlamda, Keynes ve Beveridge'in öne sürdüğü politikalar dönemin "Keynezyen Sosyal Devlet"inin temelini oluşturmaktadır¹³⁴.

¹³¹ PEKİN, s. 252.

¹³² A.k., s. 252.

¹³³ ÖZDEMİR, s. 151.

¹³⁴ ALLCOCK/PAYNE/SULLIVAN, s. 32.

Bu bağlamda Keynes, devletin gerektiğinde ekonomiye müdahalesini savunmuştur. Keynes'e göre, o dönemde yaşanan büyük ekonomik sıkıntılar artık liberalizmin yerini müdahaleciliğe bırakması gerektiğini ortaya koymuştur¹³⁵. Başka bir deyişle Keynes'in Genel Teorisi devletin ekonomiye müdahalesi için bilimsel bir dayanak teşkil etmiştir¹³⁶.

2. Sosyal Devletin Yükselişi

Sosyal devletin tarihsel gelişim sürecinde, II. Dünya Savaşı sonrası başlayıp 1970'li yılların ortasına kadar devam eden dönem genel kabul gören haliyle "Altın Çağ" olarak nitelendirilmektedir. Bu dönem, sosyal devletin gelişim sürecinde diğer dönemlerden belirgin bir şekilde ayrıldığı ve sosyal devlet bu dönemde en geniş anlamda uygulama alanı bulduğundan dolayı bu şekilde adlandırılmaktadır.

1945–1975 yıllarını kapsayan ve sosyal devletin zirve yaptığı bu çeyrek yüzyıllık sürede devlet, "Keynezyen Devlet" olarak nitelendirilmektedir. Bunun nedeni, devletin müdahalecilik noktasında en üst sınırlara ulaşmasıdır. Bu dönemde, piyasa ekonomisinin aksaklıklarını bertaraf edebilmek adına son derece gelişmiş bir sosyal devlet söz konusudur. Esasen, kökeni 19. yüzyılın sonlarına kadar dayanan sosyal devlet bugün tartışılan halini 1950'li ve 1960'lı yıllarda almıştır. Özellikle 1960'lı ve 1970'li yıllar, sosyal devletin nitelik olarak en belirginleştiği yılları ifade etmektedir. Bu dönemde sosyal devletler öyle gelişmiştir ki başlangıçta hedeflenen amaçlar da oldukça aşılmıştır¹³⁷.

1950'li yıllardan 1970 ortalarına kadar uzanan bu dönem, sosyal devletin "büyüme ve yayılma" dönemidir. Bu dönem, Keynezyen ekonomi politikaları ile sosyal devletin gelişimi için uygun koşullar taşıyan bir dönemdir. Bu dönemde toplumdaki her sınıf, her grup ekonomik büyümeden daha iyi bir pay alma

¹³⁵ PEKİN, s. 252.

¹³⁶ SAVAŞ, s. 12.

¹³⁷ ÖZDEMİR, s. 155.

mücadelesi vermiş ve bunda da başarılı olmuştur. Hızlı ekonomik büyüme sosyal devlet için maddi kaynak yaratırken, büyüyen ve güçlenen işçi sınıfı, ya emekten yana siyasal partilerin iktidara gelmesi ya da sendikaları aracılığıyla güçlü bir baskı grubu olarak gelirin yeniden dağıtımında aktif rol oynamıştır¹³⁸.

Bu dönemde, II. Dünya Savaşı Batılı toplumlarda büyüme ve gelişimi her anlamda sekteye uğratmış, toplumsal hayatta ciddi sorunlara yol açmıştır. Savaşan devletlerde kitlesel işsizlik, teknik ve organizasyonel anlamda çökmüş sağlık sistemleri, işgaller ve yıkımların yol açtığı konut sıkıntısı gibi yapısal sorunlar baş göstermiştir. Özetle, savaş sonrası hükümetler, vatandaşlarının refahını artırma adına, gıda ve yakıt gibi temel ihtiyaçların üretimi ve dağıtımını, savaş sonrası evsiz ya da bakıma muhtaç hale gelmiş bireylerin bakımı gibi çok daha kapsamlı ve yeni sorumluluklar üstlenmişlerdir¹³⁹.

Savaş döneminin eldeki kıt kaynakların rasyonel dağılımını ve elde edilen gelirin adilane dağılımına dayanan planlı ekonomisi, savaş sonrası ortaya çıkan Keynezyen devletin de alt yapısını hazırlamıştır. Bu anlamda, savaş döneminin Batılı toplumlarda yarattığı muazzam sosyal dayanışma ruhu Altın Çağ'a geçişte hayati bir rol oynamıştır¹⁴⁰.

Savaş sonrası bu dönemde “tam istihdam” sosyal devlet için vazgeçilmez bir unsur halini almıştır. Bu değişimde Beveridge Planı'nın ortaya koyduğu temel prensiplerin büyük etkisi vardır. Bu dönemde, çalışma çağındaki ve onlara bağımlı nüfus için ücretli konumunda çalışma tek gelir kaynağı olduğundan dolayı, tam istihdamın sağlanması toplumda gelir güvencesinin sağlanmasının temel kaynağı olmuştur¹⁴¹.

¹³⁸ KORAY, **Toplum**, ss. 53–54

¹³⁹ Thomas H. MARSHALL, **Social Policy (In The Twentieth Century)**, Hutchinson University Library, 3rd Edition, London, 1970, s. 74.

¹⁴⁰ ALLCOCK/PAYNE/SULLIVAN, s. 30.

¹⁴¹ Ramesh MISHRA, **Globalization and The Welfare State**, Edward Elgar Publishing, Cambridge, 1999, s. 18.

Bunun yanı sıra, tam istihdama bu derece önem verilmesinin politik nedenleri de bulunmaktadır. Bu dönemde, kapitalizme karşı ciddi bir alternatif yaratan ve yaygınlaşan komünizm ve komünist sistem, savaş sonrası işsizliği azaltmada ve herkese uygun bir iş yaratılmasında önemli başarılar sağlamıştır. Böylelikle, II. Dünya Savaşı sonrası yaşanan kitlesel işsizliğin yol açtığı finansal krizler; politik düzensizlikler ve siyasi alanda yükselen faşizme karşı bir çözüm de geliştirmiştir¹⁴².

Tüm bu toplumsal ve politik unsurlar bir yana, Batılı devletlerin tam istihdam tercihindeki temel neden ekonomik unsurlardır. Öyle ki, savaş sonrası yaşanan kitlesel işsizlik, devletlerin kamu harcamalarında ciddi bir artışa neden olmuştur. Bu bağlamda, devlet bir yandan vergi ve gelir kaybına uğramakta, diğer yandan da istihdam edilmeyen ve onlara bağımlı nüfus için işsizlik ödenekleri ve diğer sosyal yardımlar yoluyla daha fazla harcama yapmaktaydı. Bu iki yönlü etki, uzun dönemde devletlerin bütçelerini oldukça zorlamaktaydı. Böylelikle, piyasa ekonomisinin denetlenmesi ve Keynes'in talep yönetimi yoluyla yüksek istihdam oranlarının sağlanması II. Dünya Savaşı sonrası sosyal devleti için temel hedef haline gelmiştir¹⁴³.

Altın Çağ'da tam istihdam hedefi Fordist üretim biçimi ile uyumlu olarak geliştirilmiştir. Ulusal sınırlar içerisinde, seri halde üretim ve tüketimi kapsayan Fordizm, tam zamanlı çalışma ve tatminkâr ücret ve sosyal yardımların mevcut olduğu bir endüstriyel ilişkiler düzlemi yaratmıştır. Bunun yanı sıra, Fordist yapıda daha çok erkeğin istihdamın teşvik edildiğini belirtmek gerekmektedir. Ancak buna karşın, bu yapı hane halkı içerisinde muazzam bir eşitlik sağlamayı ve genel anlamda da toplumsal istikrarı, geniş bir gelir güvencesini sağlamayı başarmıştır. Böylelikle, sosyal devletin tercih ettiği ekonomik model olan Fordizm, yoksulluk ve yoksunluğa karşı aktif olarak sosyal uygulamalar üretmiştir.¹⁴⁴

¹⁴² MISHRA, *Globalization*, s. 18.

¹⁴³ A.k., s. 19.

¹⁴⁴ A.k., s. 25.

Dönemin “altın çağ” olarak adlandırılmasında tam istihdam dışında da birçok unsur bulunmaktadır. Örneğin, bu dönemde birçok ülkede ulusal paranın serbest bir şekilde konvertibilitesi yok olmuş, sermaye transferleri sıkı kontrole tabi tutulmuş ve iç finans piyasaları katı bir şekilde düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra, bu dönemde ekonomilerin genellikle kapalı bir özelliğe sahip olduğu, ulus-devletlerin kendi ekonomik sınırlarını ve uluslar arası ekonomik ilişkilerini kontrol altında tutabildikleri görülmektedir¹⁴⁵.

Ekonomilerin sınırlar üzerindeki bu kontrol gücü ulusal çapta kurallar koyma gücüyle birleşmiştir. Bununla birlikte, vergiler artan oranlı hale gelmiş, kamu hizmetlerinin finansmanı ve bu yolla gelirin yeniden dağıtımı mümkün kılınmıştır. Ulusal sağlık sistemleri herkese ücretsiz tıbbi bakım ve yardım sağlar hale getirilmiş; ulusal sosyal yardım, işsizlik ödeneği, özürülülere yardım ve emeklilik sistemleri, ücret-dışı yardımlar sağlanmaya başlanmıştır¹⁴⁶.

Bu dönemde, değişim gösteren en temel unsurlardan biri de aile yapısıdır. Sosyal devletin genişleyip, yayıldığı ve altın çağını yaşadığı bu dönemde, istihdamın genel artışı ile birlikte ailenin yapısı da değişmiştir. Bu anlamda tam istihdam politikaları ile kadın istihdamı artmış, işgücü giderek daha yaşlı hale gelmiştir. Bazı görüşlere göre, kadın istihdamının artması sosyal devletin altın çağını yaşaması ve kamu harcamalarının büyük miktarda artmasının temel nedenidir. Bu bağlamda, kadının işgücü piyasasına girmesiyle aile ve devlet arasındaki iş paylaşımının değişime uğraması sonucu, çocukların ve yaşlıların bakımı aileden uzaklaşmıştır. Böylelikle, kamu hizmetlerinin yaygınlaşmasına ve yeniden dağıtım politikalarına

¹⁴⁵ ÖZDEMİR, s. 157.

¹⁴⁶ Bu dönemde ulus-devlet vatandaşlarına ve özellikle ücretli çalışanlara tanınan bu çok geniş hak ve yardımların altında yatan temel etmen, devletin kitlesel işsizliğin maliyetlerine katlanamamasından doğan ekonomik tercihleridir. Nitekim bu dönemde üretilen mal ve hizmetlerin yine ulus-devlet sınırları içinde tüketilmekte ve piyasa mekanizmasını sıkı denetim altında tutulmaktadır. Sermayenin salt ulus-devlet içinde biriktiği bu kapalı ekonomide, yurt içinde tam istihdamı sağlamak; yurttaşların yaşam standartlarını ve alım güçlerini yükseltmek ulusal ekonomiler için vazgeçilmez olmuştur. MISHRA, *Globalization*, s. 57.

olan talep, bu dönemdeki son derece geniş ölçüdeki sosyal politika uygulamalarının temel gerekçelerinden sayılmaktadır¹⁴⁷.

Altın Çağ'da sosyal devlet dört önemli başarıyı bir arada gerçekleştirebilmiştir. Bu dönemde sosyal devlet, ekonomik büyümeyi sürdürmüş, yüksek istihdam sağlayabilmiş, enflasyonu düşük tutmuş ve ödemeler dengesini sürekli olarak belirli bir dengede tutmayı başarmıştır¹⁴⁸. Bunun yanı sıra, ücretlilerin ücret ve çalışma koşulları yükselmiş, sosyal güvenlik uygulamaları zenginleşmiş ve genişlemiştir. Bu bağlamda, ekonomik alanda sağlanan bu büyük başarı, Batı toplumlarının toplumsal bir uzlaşa yaratmak adına sosyal politikalar ve sosyal devlet uygulamaları gerçekleştirmelerine yol açmıştır¹⁴⁹.

Yaşanan bu temel değişimler ve Keynezyen ekonomi politikaları sayesinde endüstrileşmiş Batılı toplumların birçoğunda, sosyal devlet büyük başarılar sağlamış, tam istihdam hedefini büyük ölçüde gerçekleştirmiştir. Bu esnada, sosyalist ekonomi modelini uygulayan komünist blok ülkeleri de tam istihdam sağlama konusunda başarılı olmuşlardır. Böylelikle, 1960–1973 arası dönemde OECD ülkelerinde ortalama işsizlik oranı 3,25'e kadar gerilerken, ortalama ekonomik büyüme oranı da 4,9 gibi bir rakama ulaşmıştır¹⁵⁰.

II. Dünya Savaşı ile başlayıp 1970'li yılların başlarına kadar devam eden bu dönemin belli başlı özellikleri bulunmaktadır. Bu dönemin en belirgin unsuru seri üretim ve seri tüketimdir. Bunun yanında, çalışanlar genellikle yarı-vasıflı işçiler olup yüksek ücretli ve örgütlüdürler. Bu örgütlü işgücü, işveren ile karşılıklı toplu pazarlığa oturmuş ve iyi çalışma koşulları içeren toplu sözleşmelere imza atmışlardır. Sermaye birikimi ulusal sınırlar içerisinde kalmakla birlikte daha büyük ölçekli hale gelmiştir. Aile yapısında, kadın istihdamının artması ile kamu harcamalarına olan talebin artmasına neden olan gelişmeler yaşanmıştır. Son olarak devlet, tüm bu

¹⁴⁷ ÖZDEMİR, s. 158.

¹⁴⁸ Sosyal Politika Tartışmaları, s. 20.

¹⁴⁹ KORAY, **Toplum**, s. 54.

¹⁵⁰ MISHRA, **Globalization**, p. 19.

sistem içerisinde taraflar arası hakemlik görevini yapmakta ve ekonomiden sosyal hayata her alanda müdahaleci bir özellik göstermektedir¹⁵¹.

B. SOSYAL DEVLET MODELLERİ

Çalışmanın bu bölümünde, sosyal devletin gelişimini ve dönüşümünü daha kapsamlı açıklamak adına öğretilerde genel kabul görmüş sosyal devlet modelleri incelenecektir. Bu bölümde, sosyal devlet türlerini sınıflandırmada başvurulan temel yöntem olan Esping-Andersen'in ortaya koyduğu Liberal, Muhafazakâr/Korporatist ve Sosyal Demokrat modellere ek olarak Akdeniz Modeli önerisi çalışmaya dâhil edilmiştir.

Sosyal devletlerin geniş ölçüde kamu harcamaları ve sosyal yardımlar ile belirginleştiği II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, sosyal devletler dört farklı gruba ayrılmıştır. Bunlardan ilki, yardımları çalışmaya bağlı tutan ve istihdam biçimini temel alan korporatist model; ikincisi tüm bireylere asgari bir güvence sağlamayı amaç edinen Anglo-Sakson (liberal) modeli; üçüncüsü hem tüm bireylere asgari bir güvenceyi amaç edinen hem de istihdamı temel alan İskandinav modeli ve son olarak dördüncü de, korporatist ve liberal modelin ilginç bir bileşimi olan çok parçalı Akdeniz (Güney Avrupa) modelidir¹⁵².

Gelişmiş kapitalist ülkeleri refah kapitalizmi olarak nitelendiren Esping-Andersen, farklı sosyal devlet modellerinin oluşumunda esas belirleyici faktörün işçi sınıfının gücü, hareketliliği ve yaptığı ittifaklar olduğunu belirtmektedir. Ona göre, II. Dünya Savaşı sonrasında orta sınıf toplumda en önemli sınıf olarak ortaya çıkmıştır ve orta sınıfla yapılan ittifakları liberal ya da sosyal demokrat ağırlıklı olmasını belirleyen de yine işçi sınıfının toplumsal gücü olmuştur¹⁵³.

¹⁵¹ ÖZDEMİR, s. 157.

¹⁵² Stein KUHNLE, “**Political Reconstruction of the European Welfare States**”, Challenges to the Welfare State -Internal and External Dynamics of Change- (Edited By Henry Cavanna), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 1998, s. 52.

¹⁵³ ESPING-ANDERSEN, **Three Worlds**, ss. 29–33.

Esping-Andersen'in yaptığı üçlü sınıflandırmadaki temel ayırım¹⁵⁴, sosyal devletlerin üzerine inşa edildikleri farklı mantıkta yatmaktadır. Yazara göre, sosyal devlet modelleri arasındaki en temel farklılıklar üç politik geleneği yansıtmaktadır. Liberal görüşü benimseyenler, devletin çalışma ilişkilerini ve bireysel tercihleri sınırlamadan serbest piyasa ekonomisine müdahale etmediği *kalıntı (residual)* bir sosyal devlet anlayışını; Muhafazakâr ve Hıristiyan Demokrat görüş sahipleri "*parasal yardımlarla destekleme*" (*subsidiarity*) anlayışını; Sosyal Demokrat görüşte olanlar ise *evrensel (universal)* ve *yeniden dağıtıcı (redistributive)* bir sosyal devlet anlayışını benimsemektedirler¹⁵⁵. Bu üç farklı tarihsel miras ve sosyo-politik güçler, sosyal devlet modellerinin sistematiğinde temel olarak kabul edilmektedir¹⁵⁶.

Yapılan birçok araştırma hala Esping-Andersen'in yaptığı sosyal devlet sınıflandırmasına dayandırılmakta olup, salt kamu harcamalarının boyutu yerine ülkeler arası sosyal devlet düzenlemelerinin karşılaştırmasını temel almaktadır¹⁵⁷. Bu bağlamda, genellikle yanıtıcı olabilecek olan kamu harcamalarının boyutu dışında, sosyal yardımların ve sosyal hakların kapsamı da sınıflandırmaya temel teşkil

¹⁵⁴ Çalışmada konuyu fazlaca genişleteceğinden dolayı ayrıntılı olarak ele alınmamakla birlikte, Esping-Andersen'in sınıflandırmasına temel aldığı dekomüdfikasyon (decommodification) kavramının açıklanması gerekmektedir. Kelimenin Türkçe'de tam bir karşılığı olmamakla beraber, "piyasadan bağımsız olma durumu"nu ifade ettiğini söyleyebiliriz. Başka bir deyişle dekomüdfikasyon, temel gereksinimlerin piyasa dışından karşılanabilirliğini, toplumdaki tüm bireylerin işgücü piyasasına katılma koşulu olmaksızın belirli sosyal haklara sahip olmasını ifade etmektedir. Esping-Andersen sosyal devletleri dekomüdfikasyon düzeylerine göre sınıflandırmıştır. Yazarın sınıflandırmasına göre, dekomüdfikasyon düzeyi liberal modelden sosyal demokrat modele doğru artmaktadır. ESPING-ANDERSEN, **Three Worlds**, ss. 26–33.

¹⁵⁵ ÖZDEMİR, s. 96.

¹⁵⁶ Bernard EBBINGHAUS, **European Labor Relations and Welfare-State Regimes: A Comparative Analysis of Their "Elective Affinities"**, Max Planck Institute for The Study of Societies, Cologne, 1998, s. 7.

¹⁵⁷ Camila ARZA, **Welfare Regimes and Distributional Principles: A Conceptual and Empirical Evaluation of Pension Reform in Europe**, European University Institute, RSCAS No. 30, San Domenico di Fiesole (FI), 2006, s. 1.

etmektedir¹⁵⁸. Çalışmada da sosyal devlet modellerini açıklamak adına bu model esas alınmıştır.

1. Liberal Model

Liberal model, kalıntı modeli ya da Anglo-Sakson model olarak da adlandırılan ve genel anlamıyla piyasa koşulları tarafından şekillendirilen sosyal devlet modelidir.

Liberal modeli tercih eden devletler, sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik ödemelerinin oldukça kısıtlı olduğu ve yardımların yapılacağı ihtiyaç sahiplerinin belirli yöntemler kullanılarak belirlendiği rejimlerdir. Bu modelde, uygulanan programların amacı piyasayı ve piyasaya girişi güçlendirmektir. Bu bağlamda, devlet piyasaya girişi güçlendirmek adına ya herkese düşük bir asgari ücret güvencesi sağlama ya da aktif olarak özel refah programları uygulama yoluna gitmektedir¹⁵⁹.

Daha çok Anglo-Sakson ülkelerinde kabul gören liberal model, genellikle zayıf sendikal yapısı, düşük ücretler ve ücret farklılaşması ile karakterize edilmektedir. Bu modelde, çalışanlar diğer sosyal devlet modellerine oranla göreceli olarak düşük ücretlerle çalışmakta olup, işgücü piyasasında örgütlenme düzeyi oldukça düşüktür. Devletin yaptığı maddi yardımların büyük bölümü çalışma çağındaki nüfusa aktarılmakta olup bağımlı nüfus için bu oran oldukça düşük

¹⁵⁸ EBBINGHAUS, s. 7.

¹⁵⁹ KORAY, **Toplum**, s. 198.

kalmaktadır¹⁶⁰. Bunun yanında, kamu transferleri salt temel ihtiyaçları karşılamakta olup daha geniş sosyal yardımlar özel girişimlere bırakılmıştır¹⁶¹.

Liberal modelin tipik örnekleri ABD, Avustralya, Kanada olarak sayılabilir¹⁶². Bunun yanı sıra, İrlanda ve 1980 sonrası İngiltere de bu modelin içerisinde kabul edilmektedir. Nitekim bu ülkelerde sosyal hakların yaygın biçimde kurumsallaşması ve uygulanması söz konusu olmamakla birlikte, devlet ancak son çare olarak “tazmin edici” bir rol oynamaktadır¹⁶³.

Öte yandan aynı model içerisinde yer almalarına karşın, İngiltere ve İrlanda'nın başını çektiği Avrupa liberal modeli ile ABD.'nin olağanüstü liberal kalıntı devlet anlayışı birbirlerinden büyük farklılıklar göstermektedir. Bu anlamda, her iki model de istihdamın korunmasına ilişkin son derece sınırlı önlemler almakta olup, ABD modeli işsizlik sigortasının çok kısıtlı kalmasıyla özgün bir konumdadır. Avrupa modelinde işgücü piyasası risklerine karşı çok daha geniş oranda bir sigorta güvencesi sağlanmaktadır¹⁶⁴. Ancak, her iki modelin de özellikle gelirin yeniden dağıtımında sosyal demokrat Kuzey Avrupa ülkelerinden de oldukça geride olduğunu belirtmek faydalı olacaktır¹⁶⁵.

Bu modelde, diğer sosyal devlet modellerine oranla sınıf ayrımı çok daha belirgin bir boyuttadır. Bu anlamda, liberal devletlerde ekonominin temel kaynağı

¹⁶⁰ André SAPIR, **Globalization and the Reform of the European Social Models**, Bruegel Publishing, Brussels, 2005, s. 6.

¹⁶¹ Onno HOFFMEISTER, **Inequality of Personal Income in the Enlarged European Union : The Role of the Welfare States, Regional Cohesion Policies and Economic Integration**, Luxembourg Income Study Working Paper No. 440, Luxembourg, 2006, s. 6. Ayrıca yazar, bahsi geçen temel yardımların dağıtımında bilimsel yazındaki orijinal şekliyle “means tested” (yoklamalı) olarak nitelendirilen; yardımlara hak kazanacak ihtiyaç sahiplerinin yoksulluk dışındaki kıstaslarla belirlendiği ve yardımların salt bu kesime yönlendirildiği yöntemin uygulandığını belirtmektedir.

¹⁶² Hartley DEAN, **Welfare Rights and Social Policy**, Pearson Education Limited, London, 2002, s. 43.

¹⁶³ KORAY, **Demokrasi**, s. 37.

¹⁶⁴ SAPIR, s. 7.

¹⁶⁵ EBBINGHAUS, s. 10.

piyasa olduğundan dolayı, devlet sınıfsal ayrımları gidermeyi göz ardı etmekte ve hatta belirli bir boyuta kadar bu ayrımı desteklemektedir¹⁶⁶.

Kökeni Yoksulluk Yasalarına kadar uzanan liberal devlet modeli, serbest piyasa ekonomisi şartlarına dayanan ve temel vatandaşlık haklarını sağlamayı ve korumayı görev edinen devlettir. Bunun yanı sıra, örneğin İngiltere’de Beveridge’ın Ulusal Sosyal Güvenlik politikası ile gelişen koşullar, günümüzde liberal model içerisinde temel ihtiyaçların dışındaki hemen hemen tüm sosyal yardımlar ve girişimleri gönüllü kuruluşlara bırakan bir modele dönüşmüştür¹⁶⁷.

Endüstri ilişkileri bağlamında ise, liberal model işçi ve işveren temsilcilerinin, herhangi bir devlet müdahalesi olmaksızın, kendi çıkarlarını savunmak adına, serbestçe toplu pazarlık yapma hakkını temel almaktadır. Bununla birlikte, işçi-işveren sınıfları arasındaki çatışma çok daha enformel bir düzlemde gerçekleşmekte ve bu çatışmanın kanunen getirilen bir sınırlamaya tabi tutulmamasına özen gösterilmektedir. Sendikal yapı ise genellikle merkezi örgütlenmeleri çok güçlü olmayan çok parçalı örgütlerden oluşmaktadır. Bu bağlamda, daha çok işyeri ve işkolu düzeyinde örgütlenen sendika ve işçi örgütlerinin, devlet politikalarını ve endüstriyel ilişkileri oluşturan koşulları etkilemesi de oldukça sınırlı kalmaktadır¹⁶⁸.

Yeni dönemde sosyal devlette uygulanan reform çalışmaları liberal model ülkelerinde de önemli bir gündem maddesi olmaktadır. Bu anlamda, sosyal devlet modelleri içerisinde eşitsizliğin en yoğun olarak yaşandığı model ülkelerinde, reformlarla birlikte özellikle gelir eşitsizliği dünyanın geri kalan kesiminden çok daha hızlı bir şekilde artış göstermiştir. İngiltere başta olmak üzere tüm model ülkelerinde, yoklamalı yardım sistemine dayalı sosyal güvenlik sistemi, düşük kamu

¹⁶⁶ SVALLFORS, s. 120.

¹⁶⁷ EBBINGHAUS, s. 10.

¹⁶⁸ A.k., s. 16.

istihdamı, kısıtlı sosyal yardımlar eşitsizliğin ve enformelliğin giderek artmasına neden olmaktadır¹⁶⁹.

Bununla birlikte, özellikle 2000’li yıllardan itibaren Anglo-Sakson ülkelerinde, bu eşitsizlik ve sosyal dışlanmanın giderilmesi adına reform çalışmaları yürütülmektedir. İngiltere’de 1997 yılında Blair hükümetinin ortaya attığı “Üçüncü Yol” ve “New Deal” stratejileri ile devlet, özellikle genç işgücünün kamu yardımlarından yararlanmasının önüne geçip onları işgücü piyasasına sokmayı amaçlamıştır. Bunun yanında, uzmanlaşmaya yönelik eğitim uygulamaları ve verimli uzmanlaşma için programlar geliştirilmiştir. Ancak, nitelikli genç işgücünü piyasasına çekmek adına, özellikle aileye yönelik sosyal yardımların daraltılması ve getirilen yeni vergiler, yeni dönemde de eşitsizliğin ve enformelleşmenin önüne geçememiştir. Bu anlamda, liberal model ülkeleri, hala güvencesiz ve atipik çalışma biçimlerinin en yaygın olduğu ülkeler olmaktadır¹⁷⁰.

2. Muhafazakâr/Korporatist¹⁷¹ Model

Muhafazakâr/Korporatist model, daha çok Kıta Avrupa’ında yaygın olan, sosyal sigorta temelli bir sosyal devlet modelidir. Bilimsel yazında bu model için Kıta Avrupa’sı Modeli, Bismarck Modeli¹⁷², Sosyal Sigorta Modeli gibi terimler de kullanılmakta olup tüm bu terimler aynı modeli nitelemektedir.

¹⁶⁹ Werner EICHHORST, Anton HEMERIJCK, Welfare And Employment: A European Dilemma?, The Institute for the Study of Labor (IZA) Publications, Discussion Paper No. 3870, Bonn, 2008, s. 25.

¹⁷⁰ A.k., s. 26.

¹⁷¹ Korporatist terimi, İngilizce şirket anlamına gelen “corporate” kelimesinden aktarılmış olup, Kıta Avrupa’ında devlet yapısını parlamenter süreçlerden çok işçi, işveren ve devlet arasındaki üçlü sacayağındaki ilişkiler üzerine kuran devletler için kullanılmaktadır. Korporatist devletlerde, belli başlı büyük şirketler ile köklü işçi sendikalarının arasındaki ilişkiler ve denge unsuru, işgücü piyasasını şekillendiren ve sosyal devletin niteliği belirleyen temel unsur olmaktadır. DEAN, s. 43.

¹⁷² Modelin temelini Bismarck’ın Almanya’da geliştirdiği sosyal güvenlik programlarına dayandığı ve bu nedenle bu isimle anılması gerektiği yönündeki görüş için bkz, SÖZER, **Sosyal Devlet**, ss. 160–170.

Bu model bir yandan muhafazakâr olarak adlandırılmaktadır, çünkü kökenleri kapitalizm öncesi Kıta Avrupa'sının kraliyet rejimlerine kadar uzanmaktadır. Bu anlamda model, piyasa verimliliğinden çok geçmişten miras kalmış hiyerarşik sosyal düzeni muhafaza etmekle daha çok ilgilenmekte ve sosyal hakları oldukça geniş kabul etmektedir. Öte yandan, model aynı zamanda korporatisttir çünkü gelirin yeniden dağıtımında sınıf ve statü farklılıklarını temel almakta, piyasanın önceliğini reddetmektedir¹⁷³.

Korporatist model, organik ve hiyerarşik bir yapıyı koruyan, aile, kilise ve çalışmaya dayalı bir refah anlayışını destekleyen ve gerektiğinde onları tamamlayan fakat onların yerini almayan bir sosyal devlet modelini betimlemektedir¹⁷⁴.

Bismarck'ın Almanya'sı başta olmak üzere, Avusturya, Belçika, Fransa ve Lüksemburg gibi ülkelerin tipik örnekleri olduğu model, geniş ölçüde sosyal güvenlik ve emeklilik yardımları temellidir¹⁷⁵. Çalışma ve çalışmaya bağlı gelir, modelin esasını oluşturmaktadır. Devlet, sosyal yardımlar ve transferler yoluyla eşitsizliği azaltmayı, çalışanları ve ona bağlı nüfusu güvence altına almayı görev edinmiştir. Öte yandan sağlanan yardımların oldukça geniş ölçüde olması, bireylere işgücü piyasasında önemli düzeyde bir bağımsızlık da sağlamaktadır. Bu bağımsızlığın kapsamının genişletilmesi ise genel istihdam düzeyine bağlı olduğundan dolayı, tam istihdamın gerçekleştirilmesi bu model için hayati önem taşımaktadır¹⁷⁶.

Aynı Bismarck tipi yapıdan doğmalarına karşın tüm Kıta Avrupa'sı ülkelerinin sistemi aynı özellikleri göstermemektedir. Örneğin, Fransa'daki aile politikaları sosyal demokrat sistemdeki gibi daha evrenseldir. İtalya'da liberal

¹⁷³ ÖZDEMİR, s. 100.

¹⁷⁴ KORAY, **Demokrasi**, s. 37.

¹⁷⁵ SAPİR, s. 6.

¹⁷⁶ Bruno PALIER, The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems, European Union Studies Association Biennial Conference, Austria, 2007, s. 4.

modelde olduğu gibi ulusal sağlık sistemi mevcuttur ve bu ülkede sendikaların işgücü piyasasında düzenleyici bir gücü olduğundan bahsetmek de oldukça güçtür. Yine de bu ülkeler diğer sosyal devlet modellerinden ziyade muhafazakâr/korporatist modele daha benzer olduklarından dolayı bu model içerisinde değerlendirilmektedir¹⁷⁷.

Korporatist modelde devletin refah hizmetlerinde önemli ölçüde piyasanın yerini aldığı görülmekle birlikte, var olan sınıf ve statü farklılıklarının sosyal devlet uygulamalarıyla da sürdürüldüğü gözlenmektedir. Sosyal haklar büyük ölçüde sınıf ve statüye bağlanmıştır. Bunun yanı sıra, sosyal yardım ve transferlere hak kazanmanın temel kistası çalışma durumudur¹⁷⁸. Transferlerin birçoğu çalışan kesime aktarılmakta olup, sosyal sigortanın kadınlara ve düzensiz çalışan kesime yetersiz güvence sağlaması bu modelin en çok eleştirilen yanı olarak öne çıkmaktadır¹⁷⁹. Hatta bir görüşe göre, korporatist devletlerde toplum, yaşamını sürdürmesi sosyal devletin yapacağı yardım ve transferlere bağlı olan emekliler ve işsizler ile çalışan kesim olarak ikiye bölünmüş olarak kabul edilebilir. Zira bu iki kesimin sosyal transferlerden yararlanma hak ve koşulları birbirinden önemli ölçüde farklıdır¹⁸⁰.

Aile, Kıta Avrupa'sı sosyal devletleri için büyük önem taşımaktadır. Bu anlamda aile, muhafazakârlar için toplumsal yaşamdaki en önemli ve en temel kurumdur. Bu durum, en yoğun olarak Güney Avrupa ülkelerinde en az olarak ise Belçika ve Fransa'da gözlenmektedir. Bundan dolayı "ekmeği kazanan erkek"¹⁸¹ bu modelde çok büyük değer görmekte olup, evli kadınların işgücü piyasasına katılımı teşvik görmemektedir¹⁸². Modelde, geleneksel aile yapısının sürdürülmesine büyük önem verilmekte, çocuk bakımı ve benzeri gibi aileye yönelik yardımlar kısıtlı kalmaktadır. Bu anlamda işgücü piyasası ve geleneksel aile yardımları kapsamı

¹⁷⁷ PALIER, s. 5.

¹⁷⁸ HOFFMEISTER, s. 6.

¹⁷⁹ Gosta ESPING-ANDERSEN, "Towards the Good Society, Once Again?" , *Why We Need a New Welfare State?* , Oxford University Press, New York, 2002, s. 16.

¹⁸⁰ SVALLFORS, s. 120.

¹⁸¹ Bilimsel yazındaki orijinal adıyla "male breadwinner".

¹⁸² ÖZDEMİR, ss.101-102.

dışında kalanlara yapılan yardım ve transferler de oldukça sınırlıdır¹⁸³. Devletin ailenin sağlaması gereken bir hizmeti yerine getirmesi, ancak ailenin çok yetersiz kaldığı istisnai durumlarda gerçekleşir¹⁸⁴.

Endüstri ilişkileri bakımından ise, Kıta Avrupa'sı devletleri diğer modellere – özellikle sosyal demokrat modele- göre çok daha parçalı ve ayrılaşmış bir örgütlenme yapısına sahiptir. Bu ülkelerde, emek-sermaye arasındaki geleneksel çatışma, dinsel ve politik bazı etkenlerle sekteye uğramış, bu durum da örgütlenme biçimlerini çok parçalı kılmıştır. Bu nedenle, bu modelde merkezileşmiş örgütlenmeler daha da önem kazanmıştır. Devlet, çalışma ilişkilerini düzenleme adına işgücü piyasasına müdahil olup toplu pazarlık kurallarının çerçevesini çizse de, sosyal taraflar hala oldukça önemli ölçüde kendilerini ilgilendiren bu düzenlemeleri düzenleme imkânına sahiptirler¹⁸⁵. Bunun yanı sıra, bu ülkelerde sıklıkla görülen toplu pazarlıkların teşmil yoluyla sendikasız çalışanları da kapsamının sağlanması, sendikaların birer düzenleyici olarak işgücü piyasasında güçlü etkileri olduğunun göstergesidir¹⁸⁶.

Korporatist geleneğin yaygın olduğu Kıta Avrupa'sı devletlerinde, 1970'li yıllardan bu yana, yaşlı ve verimsiz işgücünü işgücü piyasasından çıkarmak için reform uygulamaları yapılmaktadır. Bu anlamda, erken emeklilik düzenlemeleri, uzun süreli işsizlik yardımları, sakatlık ve malullük aylıkları vb. gibi uygulamalarla devlet verimsiz ve yaşlı işgücünü işgücü piyasasından uzaklaştırmaktadır. Özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda sendikalar ve işverenlerce de desteklenen bu politikalar, kısa dönemde verimliliği artırmakla birlikte, günümüzde Kıta Avrupa'sı devletlerinde yaşanan istihdam krizinin de en önemli nedeni olmuştur¹⁸⁷.

¹⁸³ DEAN, ss 43–44.

¹⁸⁴ KORAY, **Toplum**, s. 198.

¹⁸⁵ EBBINGHAUS, s. 16.

¹⁸⁶ SAPİR, s. 6.

¹⁸⁷ EICHHORST/HEMERIJCK, s. 20.

Kıta Avrupa'sı devletlerinin yaşadığı istihdam krizinin temelinde, devletin bilinçli olarak tercih ettiği bu politikalar ve sosyal güvenlik sistemlerinin yarattığı sorunlar yatmaktadır. Bu anlamda, devletin yüksek verimlilik sağlama adına yaşlı ve niteliksiz işgücünü piyasadan uzaklaştırması ile çalışan nüfus aktif işgücü piyasası dışında kalan kesimi de desteklemek zorunda kalmaktadır. Öte yandan, işgücü piyasasındaki sıkı düzenlemeler çalışanlar üzerindeki vergi yükünü giderek artırmakta ve çalışanlar bu yükten kaçınmak adına atipik, kayıt dışı istihdam biçimlerine yönelmektedirler¹⁸⁸.

3. Sosyal Demokrat Model

Sosyal demokrat model, Esping-Andersen'in sınıflandırmasında sosyal hak ve yardımların piyasa dışından karşılanma oranı (dekomüdfikasyon) en yüksek olan modeldir. Bu model bilimsel yazında aynı zamanda "İskandinav Modeli", "İsveç Modeli"¹⁸⁹, "Evrensel Model" ya da "Kuzey Avrupa Modeli" olarak da anılmaktadır.

Sosyal demokrat modelin özünde evrensellik, sosyal dayanışma ve sınıflar arası eşitlik gibi ilkeler yatmaktadır. Sosyal yardımlar, büyük ölçüde devlet tarafından karşılanmaktadır. Yüksek vergi düzeyleri ile öne çıkan sosyal demokrat İskandinav ülkelerinde orta sınıf ve çalışan kesim için çok geniş kapsamlı sosyal yardımlar sağlanmaktadır¹⁹⁰.

Sosyal demokrat modelin öngördüğü eşitlik, minimum gereksinimlerin karşılanmasını hedefleyen eşitlikten ziyade gereksinimlerin yüksek düzeyde karşılanması ile sağlanacak eşitliği ifade etmektedir¹⁹¹.

¹⁸⁸ EICHHORST/HEMERIJCK, s. 21.

¹⁸⁹ Bu modelin en belirgin olarak gözlemlendiği ülke İsveç olduğundan dolayı, öğretilerde bu modele çokça İsveç Modeli adı verilmektedir. Sosyal demokrat modelin kapsadığı diğer ülkeler ise Norveç, Danimarka, Hollanda ve Finlandiya'dır.

¹⁹⁰ ÖZDEMİR, s. 103.

¹⁹¹ ESPING-ANDERSEN, **Three Worlds**, s. 28.

Sosyal demokrat modelde, devletin sağladığı geniş haklar korporatist olmaktan ziyade evrenseldir. Başka bir deyişle, devlet statü ve sınıf farklılıklarını korumak yerine vatandaşların eşitliğini ön planda tutmaktadır. Bu anlamda model, muhafazakâr/korporatist modelin tersine, gelirin yeniden dağıtımı ve tüm vatandaşlara yüksek düzeyde gelir güvencesi sağlanması üzerinde çok daha fazla durmaktadır¹⁹².

Model kapsamına giren İskandinav ülkelerinde evrensel refah uygulamaları ve yüksek düzeyde sosyal koruma harcamaları görülmektedir. Bu ülkelerde, aktif sosyal politika araçları aracılığıyla işgücü piyasasına oldukça kapsamlı bir devlet müdahalesi söz konusudur¹⁹³. Nitekim köklü bir eşitlikçi gelenekten doğan İskandinav ülkeleri, tüm vatandaşlarına evrensel sosyal hak ve yardımları sağlamayı görev edinmektedir¹⁹⁴. Esasen, devletin geniş kapsamlı müdahalesinin altında yatan temel etmen de budur. Sosyal devlet eşitlik ve sosyal koruma sağlama adına işgücü piyasasına müdahil olmaktadır.

Modelin ortaya çıkışındaki başlıca güç, bu ülkelerde sosyal demokrasinin desteği ve uzun süreli iktidarındır. Bu bağlamda sosyal demokratlar, piyasa ve devlet arasında, işçi sınıfı ve orta sınıf arasında ikili bir yapıyı kabul etmek yerine, yüksek standartta bir eşitliği sağlamayı amaçlamışlardır. Bu nedenle sosyal hizmetler ve yardımlar geniş tutulduğu gibi haklardan yararlanma ve hakların kullanılmasında da yaygın oranda eşitlik sağlanmaktadır. Sosyal demokrat modeli benimseyen ülkelerde hakların kullanılması ve hizmetlerden yararlanma konusunda mavi yakalı, beyaz yakalı ya da kamu personelleri arasında bir farklılık yoktur. Zira sosyal devletin temel amacı herkesi kapsayan genel bir dayanışma (universal solidarity) sistemi kurmaktır¹⁹⁵.

¹⁹² MYLES/QUADAGNO, s. 40.

¹⁹³ SAPIR, s. 5.

¹⁹⁴ HOFFMEISTER, s. 6.

¹⁹⁵ KORAY, **Toplum**, s. 199.

Endüstri ilişkileri bağlamında, İskandinav ülkelerinde geniş yer bulan işçi hareketlerinin, devletin temel gereksinimlerin piyasa dışından karşılanma politikasını tüm topluma yaygınlaştırdığını söylemek yerinde olacaktır. İskandinav sosyal devletleri, kamu hizmetlerini tüm vatandaşlara yayarak sosyal yardımların her bireyi kapsamasını sağlamakta başarılı olmuşlardır¹⁹⁶. Bu anlamda oldukça güçlü konumdaki işçi sendikaları ücret yapısını belirlemede son derece etkin rol oynamakta ve daha adil bir gelir dağılımı yoluyla bu yapıya katkıda bulunmaktadır¹⁹⁷.

Bunun yanı sıra, devlet geleneksel olarak Keynezyen makro ekonomik politikaları benimsemekte ve çalışma ilişkilerine müdahil olmaktadır. Bu modelde örgütlenme yapısı göreceli olarak daha merkezileşmiş olup, sendika üyeliği oranı da oldukça yüksektir. Sosyal taraflar birbirlerini her düzeyde tanımakta, devlet politik karar alma süreçlerinde bu sosyal taraflara danışmaktadır. Devletin bu açık desteğiyle toplu pazarlık sistemi de son derece kurumsallaşmıştır¹⁹⁸.

Sosyal demokrat modelde rejim çalışma eksenli kurulmuştur. Çünkü bir yandan çalışma hakkı ile gelir güvencesi hakkı eşit statüde kabul edilmiştir, öte yandan bu dayanışmacı, yaygın ve kurumsallaşmış sosyal hizmetlerin getirdiği büyük maliyetlerin karşılanması için devlet bütçesine akması gereken büyük bir gelire ihtiyaç vardır¹⁹⁹. Bu nedenle, sosyal demokrat modelde sosyal sigorta sistemi de çalışmaya bağlı olarak gelişmiştir. Vatandaşlara sunulan geniş hak ve yardımlar, -örneğin çocuk bakımı hizmetlerine verilen büyük destek-, çalışmayı teşvik etmeye ve nihayetinde sistem için hayati önem taşıyan “tam istihdam” hedefinin gerçekleştirilmesine yöneliktir²⁰⁰.

Reformlar sürecinde, güçlü tam istihdam ve aktif işgücü piyasası politikaları geleneği ile sosyal demokrat model ülkeleri, küreselleşme ve yeni liberal

¹⁹⁶ EBBINGHAUS, s. 8.

¹⁹⁷ SAPIR, s. 5.

¹⁹⁸ EBBINGHAUS, s. 16.

¹⁹⁹ KORAY, **Demokrasi**, s. 37.

²⁰⁰ DEAN, s. 44.

politikalarından diğer modellere göreceli olarak en az etkilenen ülkeler olmuştur. 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizlerine hem erkek hem de kadınlar için kamu istihdamını artırarak cevap veren Kuzey Avrupa ülkeleri, bu politika ile cinsiyet ayrımcılığının da önüne geçmişlerdir. Böylelikle, ailenin toplumsal hayattaki rolü değişmediği gibi yüksek istihdam rakamları da yakalanmıştır. Bu anlamda, kadın istihdamının özellikle eğitim, çocuk ve yaşlıların bakımı gibi kamu hizmetlerinde yoğunlaştığı görülmektedir²⁰¹.

Öte yandan, ekonomik küreselleşmenin sosyal demokrat model ülkelerini hiç etkilemediğini söylemek de mümkün olmamaktadır. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren, model ülkeleri fiyat rekabeti ve küresel anlamda rekabet edilebilirlik sorunları ile karşı karşıya kalmaktadır. Bununla birlikte, işgücü piyasaları da kamu istihdamının azaltılarak özel sektör istihdamının artırılması yönünde baskılara maruz kalmaktadır. İsveç ve Danimarka'da kamu istihdamı ve sosyal yardımlar önemli ölçüde azalmasına karşın, güçlü evrensellik geleneği hala varlığını korumaktadır²⁰².

4. Akdeniz Modeli Önerisi

Esping-Andersen'in yaptığı kapsamlı sınıflandırmadan sonra yapılan araştırmalarda sosyal devlet modellerini üç rejim türüyle sınıflandırmak yetersiz görülmüş ve sınıflandırmaya başka modeller eklenmiştir. Esping-Andersen'in sınıflandırmasına ilişkin birçok eleştiri ve katkı yapılmış olmasına karşın, konuyu fazlaca genişleteceği endişesiyle çalışmada ülkemizin de içinde olmasından dolayı yalnızca Akdeniz Modeli ele alınmıştır.

Bu model dışında, eski Doğu Blok'u ülkelerini kapsayan Doğu Avrupa Modeli; Japonya ve diğer Uzakdoğu ülkelerini kapsayan Asya Modeli ve Avustralya, Yeni Zelanda'yı içeren Radikal Model gibi modeller de öğretilen diğer modeller olmuştur. Akdeniz Modeli adı verilen ve çoklukla Güney Avrupa devletlerini içeren model, tezde bu anlamda inceleme altına alınmıştır.

²⁰¹ EICHHORST/HEMERIJCK, s. 19.

²⁰² A.k., s. 20.

İtalya, İspanya, Yunanistan, Portekiz, Türkiye gibi ülkeler Akdeniz Modeli içerisinde yer almaktadır. Bu modelde yer alan ülkelerin kurumsal yapısı ve vatandaşlarına sağladığı sosyal olanaklar oldukça yetersizdir. Bu bağlamda bu model bir nevi “gelişmemiş” sosyal devlet modelidir²⁰³.

Bu ülkelerde, tüm vatandaşlar için iş bulmak ve işgücü piyasasına girebilmek asıl amaçtır. Ancak aynı zamanda Anglo-Sakson ülkelerde görülmeyen kilise, yardım dernekleri gibi geleneksel yardımlaşma örgütleri ve hizmetleri, aile dayanışması mevcuttur. Ekonomi tarım ağırlıklıdır ve sosyal güvenlik uygulaması son derece yetersizdir. Tüm bunlara karşın, kurumsal yapısı son derece yetersiz olan bu devletlerin anayasalarında modern sosyal devlete ilişkin birçok vaat bulunmaktadır. Bu nedenle, bu ülkelere “kurumsallaşmış vaatler ülkesi” adı da verilmektedir²⁰⁴. Başka bir deyişle, Akdeniz modeli ülkelerinde kısıtlı sosyal politika uygulamaları ve araçları ile son derece geniş vaatler arasında belirgin bir fark görülmektedir. Bu farklılık da model ülkelerinin temel karakteristik özelliğini oluşturmaktadır²⁰⁵.

Akdeniz modeli ülkeleri gelişmemiş sosyal devlet uygulamalarının yanı sıra, dinsel kurumlar ve aileye verdiği önem ile de belirginleşmektedir. Bu modelde, Bismarck tipi işçi hareketlerini ve sol akımları engelleme amaçlı ortaya çıkmış, zorunlu sosyal güvenlik sistemleri bulunmamaktadır. Hatta bu modelde yer alan ülkelerin birçoğunda zorunlu sigortalar korporatif devletlerden çok daha sonra ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, Akdeniz modeli için Korporatif modelin çok parçalı bir türü de denebilmektedir²⁰⁶.

Bu modelde, sosyal yardımlar açısından kamu ve özel kuruluşlar karma bir şekilde ve dengeli olarak faaliyet göstermektedir. Yardım kanalları genellikle

²⁰³ KORAY, **Toplum**, s. 201.

²⁰⁴ A.k., s. 202.

²⁰⁵ Maurizio FERRERA, “**Welfare Reform in Southern Europe: Institutional Constraints and Opportunities**”, Challenges to The Welfare State – Internal and External Dynamics for Change – (Edited by Henry Cavanna), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 1998, s. 123.

²⁰⁶ EBBINGHAUS, s. 9.

kurumsallaşmamıştır ve aileye dayalıdır. Devlet, genel kamu hizmetlerini merkezileştirmiştir (ulusal sağlık hizmeti) ve bazı kurumsallaşmış yardımları (işsizlik yardımı) sağlamaktadır. Bununla birlikte sosyal politika araçları daha çok ailenin ve toplumun kendi yapısı içerisinde geliştirdiği enformel faaliyetlerden oluşmaktadır²⁰⁷. Bu bağlamda, sosyal yardımlar konusunda formel kurumların çok yetersiz kaldığı bu modelde sosyal korumanın en temel aracı aile olmaktadır²⁰⁸.

Sistem transfer merkezli olup, transfer harcamaları ve gelir sistemindeki kutuplaşma arasında belirgin bir ilişki vardır. Zira model ülkelerinde sosyal koruma sağlanan gruplar arasında iki uçlu bir yapı gözlenmektedir. Bu kutuplaşma ekseninde, düzenli istihdam edilen kesim için önemli oranda transfer harcamaları yapılırken, düzensiz şekilde ve kurumsallaşmamış piyasalarda çalışanlar için sosyal koruma önlemleri yok denecek kadar azdır²⁰⁹.

Çalışanlar arasındaki bu belirgin kutuplaşma dışında kamu hizmetleri de hala eşit olmayan bir biçimde dağıtılmakta ve bazı durumlarda yetersiz ve/veya etkisiz kalmaktadır²¹⁰. Kamu harcamalarının daha çok emeklilik ödemelerine kullanıldığı Akdeniz modelinde, toplumdaki çok parçalı yapı gereği, sosyal devlet iş güvencesi ve erken emeklilik düzenlemeleri ile çalışan kesimi bu parçalı yapının etkilerinden korumayı amaçlamıştır²¹¹. Ancak, buna rağmen bu ülkelerdeki kamu harcamalarının oranı hemen hemen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kadar düşük kalmaktadır²¹². Bununla birlikte, özellikle aileye yönelik sosyal koruma araçları ve iskân politikalarında son derece sınırlı uygulamalar mevcuttur. Devlet bu alanlarda özel sektörü teşvik edici politikalar uygulamakta ve bu alanları sosyal devletin öncelikli ilgi alanları olarak görmemektedir²¹³.

²⁰⁷ EBBINGHAUS, s. 11.

²⁰⁸ HOFFMEISTER, s. 6.

²⁰⁹ FERRERA, s.124.

²¹⁰ ÖZDEMİR, s.115.

²¹¹ EBBINGHAUS, s. 9.

²¹² HOFFMEISTER, s. 6.

²¹³ FERRERA, s.124.

Akdeniz modeli ülkelerinde enformel ekonomi oldukça geniştir ve ciddi etkinlik ve eşitlik sorunları doğurmaktadır. Bu durum, sosyal devletin finansmanında da büyük sorunlar yaratmaktadır. Bu anlamda enformelleşme beraberinde vergi geliri kaybını da getirmektedir. Böylelikle zaten geniş sosyal güvenlik harcamaları yapan ve kamu transferlerine dayanan sistemin finansmanı için yeterli kaynak yaratılamamaktadır²¹⁴.

Endüstri ilişkileri bağlamında, Akdeniz modeli ülkeleri iş güvencesine büyük önem verirken, işsizlik yardımlarında ise diğer modellere oranla oldukça yetersiz kalmaktadır²¹⁵. İşçi ve işveren örgütleri birbirlerini her düzeyde tanımamakta ve toplu pazarlık sürecindeki tutumları çatışmacı olmaktadır. Bu durum, model ülkelerinde devletin toplu pazarlık sistemine kapsamlı müdahalesini beraberinde getirmektedir. Sendikal yapı çok parçalı ve genellikle siyasallaşmıştır. İşçi sendikaları, devlet müdahalesini işverenlerin kendilerini tanıması ve isteklerini karşılaması için gerekli görmekte ve desteklemektedirler²¹⁶.

Bu siyasallaşma sosyal politika alanında da belirgin olarak gözlenmektedir. Model ülkelerinde partizan uygulamalar ve siyasal müdahaleler oldukça geniş yer tutmaktadır. Hatta kimi sosyal yardımlara erişim ve bu yardımlardan yararlanma hususunda siyasal otorite belirleyici olmaktadır²¹⁷.

²¹⁴ FERRERA, s.126.

²¹⁵ SAPİR, s. 7.

²¹⁶ EBBINGHAUS, s. 17.

²¹⁷ FERRERA, s. 126.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

REFORMLAR VE ENFORMEL İSTİHDAM SORUNU

Tezin bu bölümünde, sosyal devlette yapılan ve yapılması önerilen reformların gerekçeleri, gerçekleşmesi ve enformel istihdam ile olan ilişkisi incelenecektir. Bu bölümde ilk olarak sosyal devletteki reform arayışları, gerekçeleri ve gerçekleşmesi irdelenecek, ardından reformların enformel istihdama etkileri açıklanacaktır.

A. ALTIN ÇAĞ SONRASI DÖNEM VE REFORM ARAYIŞLARI

Sosyal devlet, Altın Çağ'ın sona erdiği 1970'li yıllardan sonra ciddi eleştirilere maruz kalmış, yapısal reform talepleri ile karşılaşmıştır. Tüm dünyada yaşanan dönüşüm sürecinde sosyal devlet, yeni liberal politikaların yoğun etkisine maruz kalmıştır.

Küreselleşme faaliyetleri, sosyal devletlerde bir dizi reform talebini de beraberinde getirmiştir. Gerçekten de günümüzde, ticari ve finansal serbestleşme ve üretim faaliyetlerinin özelleştirilmesi temelinde şekillenen yeni liberal düzen, ticari faaliyetlerin ve işgücü piyasalarının kurallarını kökten değişikliğe uğratmaktadır. Makroekonomik gelişmeler de bu değişim sürecini desteklemekte, hatta reform talepleri için birer gerekçe oluşturmaktadırlar. Ticari faaliyetlerin muazzam ölçülerde genişleyerek ihracatın artması, mikroekonomik alanda da firmaların tutumlarını etkileyerek yeni bir piyasa yapısının ve yeni istihdam modellerinin oluşumuna yol açmaktadır²¹⁸.

Bu değişim sürecinde, sosyal devletin maruz kaldığı yorumlardan bir kısmı, sosyal devletin ve uygulamalarının artık bir sona geldiği ve gelişim sürecinin devam etmeyeceği görüşünde birleşirken, bir kısmı da küreselleşme ve yeni liberal

²¹⁸ Jürgen WELLER, **Economic Reforms, Growth and Employment: Labour Markets in Latin America and The Caribbean**, Economic Commission For Latin America and The Caribbean (ECLAC), Santiago, 2001, s. 7.

politikaların geniş hâkimiyetine karşın, sosyal devlet anlayışı ve uygulamalarında herhangi bir gerilemenin görülmediğini öne sürmektedir. Bu konudaki tartışmalar günümüzde de devam etmektedir²¹⁹.

Altın Çağ sonrası bu dönemi iki ana eksene ayırmak mümkündür. Bunlardan ilki, sosyal devletin krize girdiği, gerilemeye başladığı ve 1980’li yılların ortalarına kadar sürdüğü kabul edilen dönemdir. Yeniden yapılandırmanın başgösterdiği, reform arayışlarının yoğunlaştığı ve yeniden tanımlanmaya çalışıldığı ikinci dönemde ise, sosyal devlet değişime ve giderek dönüşüme tabi tutulmuştur.²²⁰.

1970 sonrasında başlayan ve günümüzde de devam eden tartışmalar, sosyal devletin değişen koşullara uyum kabiliyeti çerçevesinde odaklanmaktadır²²¹. Bu dönemde sosyal devletin uyum kabiliyetini etkileyen ve gerileyen gelişmeler yaşanmıştır. Sosyal devlette bir krize yol açtığı ileri sürülen bu gelişmelerden en önemlileri 1973 ve 1979’da yaşanan petrol krizleridir. Petrol fiyatlarındaki ani dalgalanma özellikle Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) üyesi ülkelerde ekonomik kriz yaratmıştır. Bu anlamda, büyük artış gösteren işsizlik, yüksek oranlı enflasyon, üretimin giderek azalması, kamu harcamaları ve borçlanmanın yüksek oranda artışı beraberinde bir stagflasyon dönemini getirmiştir. Bu süreç, savaş sonrası tüm kesimlerden büyük destek gören Keynezyen sosyal devleti önemli ölçüde zayıflatmıştır²²².

Bu dönemde yayınlanan OECD raporları da durumun genel bir çerçevesini açıkça çizmektedir. II. Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda sosyal harcamalar muazzam bir hızla artış göstermiş ve bu artış ülkelerdeki milli hâsılanın artışından çok daha fazla olmuştur. Bu süreç yüksek ve güçlü bir ekonomik büyümenin olduğu ve yüksek istihdam oranlarının var olduğu koşullarda gelişmiştir. 1970’lerin ortalarından itibaren baş gösteren ekonomik ve sosyal krizler ile birlikte Batılı

²¹⁹ ÖZDEMİR, s. 211.

²²⁰ PALIER, s. 5.

²²¹ KORAY, **Toplum**, s. 218.

²²² Ramesh MISHRA, **The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change**, Hemel Hempstead, Harvester, 1984, ss. 18–21.

ekonomilerin büyüme hızları yavaşlamış, bu ülkelerde işsizlik artmış ve kamu kaynakları hızla tükenmeye başlamıştır. Böylelikle, devletin sosyal programları ve uygulamaları finanse etme kabiliyeti giderek artan şekilde sorgulanmaya ve eleştirilmeye başlanmıştır²²³.

Petrol krizleri ve stagflasyonun yanısıra, düşük ekonomik büyüme rakamları, işçi hareketlerindeki artış, enflasyon, sermaye hareketleri, endüstrileşmenin sekteye uğraması, düşük verimlilikle çalışma ve buna benzer ekonomik problemler, sosyal devletin ve hükümetlerin artan beklentilere cevap vermesini engellemiştir²²⁴. Bu bağlamda, değişen ekonomik ve sosyal koşullar da hem iç hem de dış faktörlerden etkilenerek sosyal devlet için önemli sorunlar yaratmıştır. Bir yandan yaşanan petrol krizleri, bunun getirdiği maliyet sorunları ve daralan büyüme; diğer yandan da Japonya ve Güneydoğu Asya ülkeleri gibi yeni endüstrileşen ülkelerin yarattığı rekabet krizi sosyal devletin aşınmasında rol oynamışlardır. Böylelikle, bir yanda sektörel değişim ve yeniden yapılanmanın yol açtığı istihdam sorunları artarken, öte yanda işsizlik ve yaşlı nüfus sosyal harcamalar üzerinde büyük bir baskı oluşturmuştur²²⁵.

Öte yandan, 1980'li yıllardan sonra uluslararası rekabetin artması ve teknolojik alanda meydana gelen hızlı gelişmeler sonucunda, Altın Çağ'da egemen olan Fordist üretim yapısı bu dönemde yerini Post-Fordist üretim yapısına bırakmıştır. İlk olarak 1970'li yıllarda İtalya'da uygulanmakla birlikte Japonya'da geliştirilen ve aynı zamanda Japon üretim sistemi olarak da adlandırılan bu yeni yapı, hem tüm üretim sürecinin hem de endüstri ilişkilerinin yapılanmasında büyük bir dönüşüm meydana getirmiştir²²⁶.

²²³ ALLCOCK/SARAH/PAYNE, s. 44.

²²⁴ J. MIDGLEY, *The Radical Right and The Welfare State: An International Comparison*, Hemel Hempstead, Harvester, 1991, s. 10.

²²⁵ KORAY, *Toplum*, s. 218.

²²⁶ Abdulkadir ŞENKAL, "Endüstri İlişkilerinde Yeni Paradigmalar: Mobilizasyon, Kolektivizm ve Esneklik Tartışmaları, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2008/1, Sa:17, 2008, s. 119.

Fordist yapının bu dönüşümünde birçok unsur etkili olmuştur. Bunlardan ilki, Japonya'nın yarattığı rekabet ve yeni endüstrileşen ülkelerin standart ürünlerin yığın üretiminde sağladıkları işgücü maliyeti avantajıdır. Böylelikle, Fordist yapının öngördüğü istihdam biçimi büyük ölçüde değişmiştir. İkinci olarak, artan sermaye hareketliliği bağlamında gelişen ülke dışında yatırım yapabilme ve taşeron kullanma serbestisi, bazı rutin üretim biçimlerini az geliştirmiş ve geliştirmekte olan ülkelere kaydırmıştır. Üçüncü unsur, gelişen teknolojiler ve buna bağlı gelişen rekabetin yoğun olduğu yeni üretim biçimlerinin eski üretim biçimlerini geçersiz kılmasıdır. Dördüncü olarak da, bazı ülkelerde üretim sektöründeki istihdamın, devlet politikası ile bilinçli olarak azaltılması, daraltılmasıdır. Böylece, ulusal piyasalar uluslararası rekabete maruz hale gelmiştir. Bu politika ile reel sektörde iş kayıpları büyük oranlara ulaşmış, devlet politikaları hizmet sektöründe hızlı bir büyümeyi teşvik eder hale gelmiştir²²⁷.

Sosyal devlette reformlar salt işletme ve üretim yapısında değil, aynı zamanda toplumsal birimler üzerinde de etkili olmuştur. Bu dönemde sosyal alanda da birçok değişim gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, yeni dönemin getirdiği “bağımsızlık kültürü” beraberinde geleneksel aile yapısının çökmesi, boşanmaların artması ve tekil ebeveynliklerin çoğalması gibi sosyal bozulmaları getirmiştir²²⁸. Nüfusun giderek yaşlanması, doğum oranlarının hızla düşmesi ve özellikle kadınların işgücü piyasasına geniş oranda katılımı ile geleneksel aile içi rollerin değişimi sosyal anlamda yaşanan dönüşümün en önemli nedenlerindedir. Öte yandan, önceki dönemde sosyal yardımlaşma ve dayanışma bağlamında toplumda en önemli kurum olan aile yapısındaki bu dönüşüm, toplumsal anlamda da rollerin değişmesine yol açmıştır²²⁹.

Bununla birlikte yaşanan demografik değişimler de devlet için sosyal harcamaların sürdürülemez noktalara ulaşmasına sebep olmuştur. Altın Çağ'da uygulanan doğru sosyal politikalar sonucu, bireylerin uzun yıllar sağlıklı bir şekilde

²²⁷ MISHRA, *Globalization*, s. 25.

²²⁸ ALLCOCK/SARAH/PAYNE, s. 43.

²²⁹ EICHHORST/HEMERIJCK, s. 4.

yaşaması sonucunda nüfusun giderek yaşlanması, bu dönemde sosyal devlet için büyük sorunlara yol açmıştır. Başka bir deyişle, sosyal devletin Altın Çağ'da sağladığı muazzam başarı, bireylerin erken emekli olmasına ve mevcut sosyal hakların yanı sıra özellikle gelir güvencesi ve desteği, sağlık, kişisel sosyal hizmetler gibi alanlarda çok daha geniş haklar talep etmesine yol açmıştır. Bu durum da, toplumda bağımlı nüfusun giderek artmasına ve sosyal devletin en önemli finans kaynağı olan vergi gelirlerinin önemli ölçüde azalmasına neden olmuştur²³⁰.

Bu dönemde yaşanan yapısal değişimin bir başka unsuru da yaşanan politik ve ideolojik dönüşümlerdir. Bu dönüşümde birçok olay ve yapılanma rol oynamıştır. Bunlardan en önemlisi kapitalist dünyanın denge unsuru olarak görülen komünist sistemin çöküşü ve kapitalizmin alternatifsiz kalmasıdır. Eski Sovyet Bloğu ülkeleri ve Doğu Avrupa'da komünizmin çöküşüyle birlikte kapitalizm küresel anlamda etkin hale gelmiştir. Bu değişim sosyal politika alanında devlet, işçi ve işveren örgütleri, aile gibi unsurların yerine sivil toplum örgütlerinin önem kazanmasını sağlamıştır. Böylelikle günümüzde, devletin aktif olarak sosyal politikalar üretmesi yerine sivil toplum örgütlerinin toplumsal girişimi yönlendirmesi söz konusudur²³¹.

Komünizmin çöküşü ile birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesi, kapitalist değerlere dayanan Avrupa Birliği'ne (AB) üye olma çabası içerisine girmiştir. Batılı tarzda bir kapitalist gelişimi ya da endüstrileşme hareketini hiç tecrübe etmemiş bu eski Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) ülkelerinin, günümüzde de gelişmiş yahut gelişmekte olan ülkelerin hangisinin arasında sayılacağı konusunda açık bir belirsizlik bulunmaktadır. Yaşanan politik dönüşümle birlikte, bu devletler komünizm döneminde sahip oldukları gelişmiş sosyal haklar, istihdam güvencesi, maddi destekler ve sosyal yardımlar gibi uygulamalardan caymak durumunda kalmışlardır²³².

²³⁰ ALLCOCK/SARAH/PAYNE, s. 45.

²³¹ DEAN, s. 46.

²³² A.k., s. 47.

Öte yandan, AB ülkeleri için de reform süreci benzer özellikler taşımaktadır. Bu ülkelerde özellikle 1990'lı yılların ortalarından itibaren sosyal devlet yapısı ve işgücü piyasaları üzerinde geniş kapsamlı reformlar uygulanmıştır. Bununla birlikte, reformların çoğu yapısal ve köklü değişimler olarak gerçekleşmemiştir. Reformlarla birlikte yaşanan değişim, istihdam edilebilirlik, kısmi süreli çalışma, güvenceli esneklik uygulamaları, geleneksel aile yapısının bozulması, tekil ebeveynlik vb. gibi özellikli konular üzerinde yoğunlaşarak işgücü piyasasını ve devlet yapısını etkilemiştir²³³.

İlk bakışta, özellikle kadın ve yaşlı işgücü başta olmak üzere işgücü piyasasında bir istihdam artışına yol açmış gibi gözükmeyle birlikte, yaşanan dönüşüm Avrupa devletlerinin ulusal istihdam politikaları ve sosyal koruma programları uygulama yetkinliğini önemli ölçüde azaltmıştır. Bu anlamda, 1995 yılında ABD.'nin %12,8 gerisinde olan AB genelinde istihdam oranı, 2005 yılında %6,3'e kadar düşmesine karşın, kronik işsizlik hala AB ülkelerinin büyük bir çoğunluğu için önemli bir sorun olmaktadır²³⁴.

Nihayetinde, Altın Çağ'ın sona erdiği son 30 yıllık süreçte, sosyal devlet hem ekonomik ve sosyal hem de ideolojik anlamda bir gerileme sürecine girmiştir. Bu süreç, sosyal devlette reform arayışların ortaya çıktığı yeni dünya düzeni ve yeni liberal politikaları doğurmuştur.

²³³ EICHHORST/HEMERIJICK, s. 4.

²³⁴ A.k., s. 4.

B. REFORMLARIN GEREKÇELERİ VE GERÇEKLEŞMESİ

Tezin bu bölümünde sosyal devlette reform taleplerinin gerekçeleri ve gerçekleştirmeleri enformel istihdam bağlamında incelenecektir.

1. Reformların Gerekçeleri

Ekonomik küreselleşme ve yeni liberal politikalar bağlamında sosyal devlette reformların gerekçeleri özelleştirme, yerelleşme, kuralsızlaştırma, esnekleştirme ve borçlanma olarak beş başlık altında incelenecektir.

a. Özelleştirme

Küreselleşme ve beraberinde gelişen yeni liberal ekonomi politikaların etkisini en yoğun gösterdiği alanlardan biri özelleştirme uygulamalarıdır. Günümüzde serbest piyasa ekonomisi uygulayan hemen hemen tüm ülkelerde geniş ölçüde uygulanan özelleştirmeler, kamuoyunun yakından ilgi duyduğu, olumlu ve olumsuz eleştirilere maruz kalan bir konu olmaktadır.

Sosyal devletin reformları ve enformel istihdam kavramları ile de yakından ilişkili olan özelleştirme, dar ve geniş anlamda olarak iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamda özelleştirme, sadece kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) boyutunda ele alınmakta ve “kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel sektöre devri” olarak anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, geniş anlamda özelleştirme ise “kamu iktisadi faaliyetlerinin önemli ölçüde sınırlandırılması ya da bütünü ile ortadan kaldırılması” şeklinde tanımlanmaktadır²³⁵.

İster dar ister geniş anlamda ele alınsın, özelleştirmenin amacı “devletin geri çekilmesi”dir. Bu geri çekilme, ister hukuki açıdan “yönetimin özelleşmesi”, isterse

²³⁵ Adnan GÜLERMAN, “Özelleştirmenin İstihdam Üzerine Etkileri”, 28–29 Nisan 1994 Özelleştirme Sempozyumu Notları, Manisa, 1994, s. 118.

ekonomik açıdan “mülkiyetin özelleşmesi” biçiminde gerçekleşsin, özelleştirme politikaları ile devlet mal üretiminden uzaklaşmakta ve bu üretimin gerekli kıldığı üretim faktörleri talebinden caymaktadır²³⁶.

Özelleştirme uygulamaları bazındaki esas gelişme 1980’li yılların başından itibaren görülmeye başlanmıştır. Bu anlamda, günümüzde de birçok ülke KİT’ler ve stratejik öneme sahip kuruluşlar dâhil olmak üzere yoğun özelleştirme programları uygulamaktadır²³⁷.

Özelleştirme faaliyetleri çeşitli amaçlarla uygulanabilmektedir. Örneğin tüm Dünya ülkelerinin bir borç krizi yaşadığı 1985–1990 döneminde birçok borçlu ülke özelleştirme yöntemleri ile borçlarını azaltmayı hedeflemişlerdir. Türkiye’de de özelleştirme ile ilgili gelişmelerin amacı öncelikle KİT’leri satış, kiralama ve benzeri yöntemlerle özel kesime devrederek bütçe açıklarını azaltmak olmuştur. Ancak, bu hedef gerçekleşmemiş ve birçok ülke gibi Türkiye’de de özelleştirmeler ile birlikte borçlanma azalmamış aksine artış göstermiştir. Bugün de hala bu kurumların satış ve kiralama paylarından elde edilecek gelirlerle bütçe açıklarını kapatmak ve borçlanmayı azaltmak birçok ülkenin bütçesinde önemli yer tutmaktadır²³⁸.

Özelleştirme ile devlet borçlanmasının yüksek faizler ile gerçekleştirilmesi, dışlama etkisi²³⁹ nedeniyle yatırımcıların yatırımlarını faize yönlendirmesine neden olmaktadır. Böylelikle yurtiçi tasarrufların büyük kısmının kamu tarafından

²³⁶ GÜLERMAN, s. 120.

²³⁷ Aytaç EKER, “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Sonuçları”, 28–29 Nisan 1994 Özelleştirme Sempozyumu Notları, Manisa, 1994, ss. 96–97.

²³⁸ Metin MERİÇ, “Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı, s. 37. <http://web.deu.edu.tr/ab/> (20.08.2008)

²³⁹ Bilimsel yazında “dışlama etkisi”, kamunun fon ihtiyacının özel kesimin fon kullanımını azaltmasını ifade etmektedir. Öyle ki, kamunun borçlanma gereği mevcut kaynaklara olan talebi artırdığında faiz oranları yükselmekte, faiz oranlarının yükselmesi özel sektörün tüketim ve yatırım harcamalarının azalmasına neden olmaktadır. Başka bir deyişle, kamu borçlanması özel sektör yatırımlarını dışlamaktadır. A.k., s. 37.

kullanılması nedeniyle, yurtiçi özel sermayenin özelleştirmede rol alması zorlaşmaktadır. Yeterince gelişmemiş olan yurtiçi özel sermaye ancak bazı yabancı sermaye ortaklıkları ile bu işlemlere girebilmektedir²⁴⁰. Nitekim ülkemizde de açıkça gözlemlendiği üzere özelleştirme bir bakıma “yabancılaşma”yı da beraberinde getirmektedir. Başka bir deyişle, özelleştirilen kurumları yerli yatırımcıların satın alması çok zor hatta imkânsız olurken yabancı şirketler özelleştirme ihalelerine rahatça girerek bu kurumları satın almaktadırlar. Böylelikle ülkemizde özelleştirmenin bir diğer yüzü de yabancılaştırma olmaktadır.

Öte yandan özelleştirme ile sağlanan kaynak girişi genellikle yetersiz olmaktadır. Bu kaynak genellikle bir defalık gelir sağlamakta, ayrıca özelleştirilecek kurumlarda birçok yeniden yapılanma (işçilerin işten çıkarılması, şirket bölünmeleri, vb.) faaliyetleri sonucunda bu kurumlara harcama yapılmasına neden olmaktadır²⁴¹.

b. Yerelleşme

Küreselleşme ile uluslararası mal ve hizmet ticaretinin artması ve uluslararası çapta üretim ağlarının yeniden tasarlanması ile üç büyük kutup Batı Avrupa, Kuzey Amerika ve Doğu Asya etrafında çok yoğun ticari bölgelerin oluşumu açık bir şekilde görülmektedir. Böylelikle, önceki dönemde var olan, birbirini tamamlayan mallara dayalı gelişmişlik düzeyi farklı ülkeler arasındaki yatay işbölümü yerini, malların ikame edilebilir üretim aşamalarına dayalı gelişmişlik düzeyi aynı ülkeler arasındaki dikey işbölümüne bırakmıştır²⁴².

Bu üç kutbun etrafındaki “bölgeselleşmeden” dışlanmış ülkelerin tümünde sıradışı bir büyüme ve kutuplaşma eğilimi ortaya çıkmıştır. Böylelikle birincil üretimde uzmanlaşmış birçok Afrika ve Latin Amerika ülkesi giderek artan bir rekabete ve küresel talebin çok daha az arttığı temel malların üretimine tahsis

²⁴⁰ MERİÇ, s. 38.

²⁴¹ A.k., s. 7.

²⁴² Z. ERDUT, *Sosyal Politika*, s. 4.

edilmekte ve verimsiz uzmanlaşmaya maruz kalmaktadır²⁴³. Bu bağlamda bölgeselleşmenin dışında kalan bu bölgelerde, uluslar arası işbölümünün değişen yapısı yerelleşmeyi beraberinde getirmiştir.

Yerelleşme uygulamalarının en belirgin örneği taşeronlaşma ve yan hizmet ve ürünlerin dışsallaştırılmasında görülmektedir. Küreselleşme ile birlikte uluslararası mal ve hizmet ticaretinin muazzam boyutlarda artması, bilgi teknolojilerinin ivme kazanması; üretim ağlarının yeniden düzenlenmesi ve üretim faaliyetlerinin dışsallaştırılmasını da beraberinde getirmiştir. Böylelikle, çokuluslu işletmeler (ÇÜİ) üretim faaliyetlerinin önemli bir kısmını verimsiz uzmanlaşma ve düşük işgücü maliyetlerinin yoğunlaştığı, bölgeselleşmeden dışlanmış ülkelere kaydırmışlardır²⁴⁴.

Gerçekten de küreselleşme ile marjinal bir büyüme sağlayan Latin Amerika, Güneydoğu Asya ve Pasifik Asya ülkelerinde, üretim maliyetlerinin düşük olması ve ucuz ithal ürün üretiminde yakaladıkları artış, üretim faaliyetlerinin yerelleşmesini sağlamıştır. Bu da, sanayileşmiş ülkelerde ulusal sanayinin ortadan kalkmasına istihdam kayıplarına ve niteliksiz işgücünün ücretlerinde düşüşe yol açmaktadır²⁴⁵. Bu bağlamda, yerelleşme faaliyetleri gelişmiş sosyal devletlerde ve genel olarak da Kuzey²⁴⁶ ülkelerinde istihdam kayıplarına ve var olan istihdamın da enformelleşmesine sebep olmaktadır. Üretimin Güney ülkelerine kaydırılması ile yaşam koşulları gerileyen Kuzey ülkelerinde, işgücü ücretleri düşmekte ve çalışanlar enformel alanlara kaymaktadır.

²⁴³ Z. ERDUT, **Sosyal Politika**, s. 4.

²⁴⁴ A.k., s. 4.

²⁴⁵ A.k., ss. 4–5.

²⁴⁶ Küresel anlamda ülkelerin kuzey ülkeleri – güney ülkeleri şeklinde ayrılması, küreselleşme sürecinin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, küreselleşme ile birlikte verimlilik ve bilgi teknolojilerine yoğunlaşıp üretim faaliyetlerini dışsallaştırarak, ucuz işgücü maliyetlerinin olduğu ülkelere yönelen gelişmiş devletler “kuzey ülkeleri”, verimsiz bir uzmanlaşmaya ve birincil üretim faaliyetlerine ağırlık vererek temel malların ihracını yapan gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler ise “güney ülkeleri” olarak adlandırılmaktadır. Bilgi için bkz. Wayne ELLWOOD, **Küreselleşmeyi Anlama Kılavuzu** (Çeviren Betül Dilan Genç), Metis Yayınları, İstanbul, 2002, ss. 20–23.

Yan faaliyetlerin ya da hizmetlerin dışsallaştırılması, ulusal ya da uluslararası ölçekte gerçekleşebilmektedir. Örneğin, otomobil üreticileri tüm faaliyetlerini parça üreten taşeronlara yayarak dünya ölçeğinde ağ üretim stratejilerini uygulamaktadırlar. Bunun yanı sıra, Avrupa ve ABD.'deki tekstil işletmeleri taşeron ağlarını Asya ve Latin Amerika'ya yaymakta, hatta Şili gibi orta gelir düzeyindeki bazı ülkelerdeki tekstil üreticileri işgücü yoğun üretimlerini Asya'nın gelişmekte olan ülkelerine doğru dışsallaştırmaktadırlar²⁴⁷.

Ucuz işgücünün yanında örgütlenme düzeyinin zayıflığı da, çokuluslu işletmelerin Güney ülkelerine yönelmelerinde önemli bir etken olmuştur. Nitekim şirketler, örgütlenmenin göreceli olarak yüksek olduğu ulusal sınırlarda yatırım yapıp ücret pazarlığı ve toplu pazarlıklara tabi olmaksızın yurtdışında yatırıma yönelmektedirler²⁴⁸. Böylelikle, hem işgücü maliyetlerinin düşük olmasından hem de ücretler üzerindeki kısıtlayıcı ve denetleyici mekanizmalardan uzak kalma avantajından yararlanmaktadırlar.

Bu bağlamda, çokuluslu işletmelerin doğrudan yabancı yatırımlarla üretim faaliyetlerini yerelleştirmesi salt doğal kaynakların kullanımı ya da korunmacı engellerin dolanılması için değil, aynı zamanda makro boyutta karşılaştırmalı üstünlüklerden yararlanmak için de tercih edilmektedir. İşgücü yoğun faaliyetlerde Amerikan, Avrupalı ve Japon işletmelerinde doğrudan yabancı yatırımlara yönelme görülmektedir. Nihayetinde çokuluslu şirketlerin belirli üretim faaliyetlerini yerelleştirmesinin temel amacı işgücü maliyetlerinin eşitsizliği üzerinden kar elde etmektir. Bu koşullarda, maliyet farklılıkları, pazarın boyutları, mevcut riskler, düzenleme mekanizmaları vb. gibi unsurlara bağlı olarak üretim faaliyetlerinin uluslararası olarak bölünmesine de tanık olunmaktadır²⁴⁹.

²⁴⁷ Z. ERDUT, **Sosyal Politika**, s. 12.

²⁴⁸ MISHRA, **Globalization**, ss. 20–21.

²⁴⁹ Z. ERDUT, **Sosyal Politika**, s. 8.

c. Kuralsızlaştırma

Kuralsızlaştırma, uluslararası ticareti ve sermaye hareketlerini düzenleyen çokuluslu şirketlerin tüm dünyada piyasa ekonomisini etkin ve egemen kılabilmek için ulusal veya uluslararası düzenlemelerden kurtulmak, kaçınmak istemelerini anlatmaktadır. Bu anlamda kuralsızlaştırma, sosyal devletlerin düzenleyici müdahalelerinden kaçınmak için talep edilmekte ve reformlara önemli bir gerekçe oluşturmaktadır. Bununla birlikte, kuralsızlaştırma devlet düzenlemelerinin tamamıyla ortadan kaldırılmasını değil, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda herhangi bir ilişkinin taraflarının doğrudan kural koymasını ifade etmektedir. Başka bir deyişle, kuralsızlaştırmada söz konusu olan devlet müdahalesinin aşındırılması ve giderek ortadan kaldırılmasıdır²⁵⁰.

Bu bağlamda, uluslararası ölçekte sermaye, üretim ve değer zincirleri bazında artan rekabet, devletin her alandaki yetkinliğini de önemli ölçüde kısıtlamaktadır. Ekonomik küreselleşme ve kuralsızlaştırma, bir yandan devletin makroekonomik anlamda karar alma yetkinliğini sınırlarken, öte yandan da ulusal ekonomilerin dışa açılması yoluyla ülkeleri küresel bir rekabete maruz bırakmaktadır. Bu anlamda, ulusal sınırları aşan sermayenin işgücü maliyetlerinin düşük olduğu ülkelere doğru kayması ile her türlü yasal düzenleme dolanılmakta, devletin kural koyma etkinliği aşındırılmaktadır²⁵¹.

Kuralsızlaştırma esasen, politik bir tercihin sonucudur. Yeni dönemde politik ve ekonomik alanda hâkim olan felsefe “Yeni Sağ” (New Right) olarak da adlandırılan yeni liberal politikalarıdır. Bu politikalar Keynezyen politikalara alternatif olarak ortaya çıkan klasik liberal düşüncenin çağdaş bir yorumu olarak tanımlanmaktadır²⁵². Bu yeni politikalar, sosyal devletin yaşadığı politik ve ideolojik dönüşümün temel göstergesi konumundadır. Bu bağlamda kuralsızlaştırma da bu yeni politikaların bir sonucu olmaktadır.

²⁵⁰ Z. ERDUT, **Sosyal Politika**, ss. 14–15.

²⁵¹ EICHHORST/HEMERIJCK, s. 5.

²⁵² ÖZDEMİR, s. 212.

Kuralsızlaştırma unsurunu açıklayabilmek için mali piyasalardaki işleyişi de açıklamak gerekmektedir. Kuralsızlaştırma faaliyetleri kendisini en yoğun olarak mali piyasalarda göstermektedir. 1960'lı yıllardan 1980'li yıllara kadar mali piyasalardaki sermaye hareketleri ulus devletler tarafından sıkı sıkıya denetlenmekte ve sınırlanmaktaydı. Bu durum da bir ülkede yaratılan tasarrufun yine o ülkede yatırıma dönüşmesi anlamına geliyordu. Böylelikle bu dönemde, ulus devletler sabit bir parite sistemi uygulamışlar ve kendi para politikalarında geniş bir özerkliğe sahip olmuşlardı²⁵³.

1980 ve 1990'lı yıllarda ise finansal piyasalarda yaşanan serbestleşme ve kuralsızlaştırma sonucunda, faizler ve döviz kurlarının belirli sınırlar içerisinde tutulduğu para politikaları terkedilmiştir. Yeni liberal anlayışa bağlı küreselleşme sürecini yaşayan dünya ekonomilerinde faizler yükselmeye başlamış, aşırı değerli para politikası ile kısa süreli sermaye akımları büyük artış göstermiştir. Böyle bir süreçte, özellikle gelişmekte olan ülkeler, mali disiplinsizlik, finansal serbestleşme ve kuralsızlaştırma politikaları sonucu geniş ölçekli finansal krizlere maruz kalmışlardır²⁵⁴.

Türkiye ekonomisi de 1980'den itibaren yaşadığı yapısal dönüşümlerle, önce ticari (24 Ocak Kararları–1980) ardından da finansal serbestleşme (32 Sayılı Karar–1989) sürecinden geçerek; dünya ekonomisi ile diğer dönemlerden daha kapsamlı bir bütünleşme sürecine girmiştir²⁵⁵. Böylelikle, küresel sistemle bütünleşme sürecine giren Türkiye, yoğun kuralsızlaştırma faaliyetlerine maruz kalmış ve nihayetinde finansal krizlerle ağır ekonomik darbeler almıştır.

²⁵³ Z. ERDUT, **Sosyal Politika**, s. 15.

²⁵⁴ Cihan BULUT, **Kamu Açıkları –Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri-**, Der Yayınları, Yayın No: 340, İstanbul, 2002, s. 49.

²⁵⁵ Özay GÖZTEPE, “Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sa: 14, İzmir, 2007, s. 81.

Gelişen teknoloji sayesinde uluslararası borç ve kredi işlemlerinin maliyeti düşerken yeni finansal araçların geliştirilmesi ile daha çok sayıda katılımcı piyasalara dâhil olmuştur. İletişimin hızlanması bilgi akışını artırmış, sınır ötesi mal ve hizmet ticaretini kolaylaştırmıştır. Ancak, sistemin küresel anlamdaki bu değişimi aynı zamanda finansal piyasalarda yaşanan sorunların da hızlı bir şekilde diğer ülkelere yayılmasına zemin hazırlamıştır. Nitekim 1997 yılında likitide yetersizliği ile başlayıp Uluslararası Para Fonu'nun (UPF) daraltıcı makroekonomik politikaları ile hızlanan Asya Krizi²⁵⁶ dalgalanarak yayılmış, Avrupa, Latin Amerika ülkeleri ve ülkemizi de etkisi altına almış, bu ülkelerde çok ciddi ekonomik daralma ve kriz yaratmıştır²⁵⁷. Bu anlamda, finansal serbestleşme ve kuralsızlaştırma, uluslararası kuruluşların da açık desteğiyle birçok Güney ülkesinde finansal krizlere neden olmuştur.

Bu bağlamda, günümüzde çokuluslu işletmeler ulusal, uluslararası ve uluslararası kurum ve kuruluşlar ve bu kurumlar tarafından oluşturulmuş kurallar ile rekabet halinde, her türlü uluslararası denetimden bağımsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürmektedirler²⁵⁸. Bu işletmeler, bir paradan diğerine, bir tahvilden diğerine ya da bir piyasadan diğerine oldukça hızlı geçiş yaparak en yüksek faiz oranından yararlanabilmekte, en yüksek getiriyi sağlayacak şekilde yatırım yapabilmekte ve

²⁵⁶ 1990'lı yıllardan itibaren UPF.'nin piyasa ekonomisinin en başarılı örnekleri arasında saydığı Güney ve Doğu Asya ülkelerinde 1997 yılında patlak veren kriz, kısa süreli sermaye hareketleri sonucu, bölgeye muazzam ölçüde akan yabancı sermaye yatırımlarının yarattığı olağan dışı büyüme rakamlarına dayanıyordu. Bu dönemde, piyasaya aşırı miktarda fon girişi yapan yabancı yatırımcılar, rakamlardaki büyümenin "şişirilmiş" olduğunu ve Asya ülkelerindeki mali kuruluşların aldıkları borçları ödeyemediklerini anladıklarında yatırımlarını nakde çevirip bölgeden çekilmişlerdir. Kriz döneminde bölge ülkelerinden toplamda 105 milyar USD çıkış olmuştur. Bu rakam, o tarihte Endonezya, Filipinler, Güney Kore, Tayland ve Malezya gibi krizden en yoğun etkilenen ülkelerin ulusal hâsılasının %11'ini oluşturmaktaydı. Bilgi için bkz; ELLWOOD, ss. 19–23.

²⁵⁷ BULUT, s. 49.

²⁵⁸ Gülten KUTAL, "Çokuluslu Şirketlerin Ulusal Devletler ve Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Sosyal Politika Alanında Denetimi Sorunu", Prof. Dr. Nusret EKİN'e Armağan içinde, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Yayınları, Yayın No. 38, Ankara, 2000, s. 71.

borçlanabilmektedir. Bu durum da, mali piyasalarda kuralsızlaştırmanın en somut göstergelerinden biri olmaktadır²⁵⁹.

d. Esnekleştirme

Sosyal devletten talep edilen reformların bir diğer gerekçesini de esnekleştirme talepleri oluşturmaktadır. İşgücü piyasalarında yaşanan keskin dönüşüm, artan esneklik taleplerini beraberinde getirmiştir.

Küreselleşmenin endüstri ilişkilerinde yarattığı değişimle birlikte gündeme giren “işgücü piyasasında esneklik” kavramı günümüz çalışma hayatının odaklandığı önemli konulardan biri haline gelmiştir. Esneklik, kimi görüşlerce istihdamın artırılarak sosyal refahın yaygınlaşması için önemli bir araç olarak kabul edilirken, kimi görüşlerce küresel kapitalizmin bir unsuru olarak görülmekte ve işgücü piyasalarını tahrip edici bir unsur olarak ele alınmaktadır²⁶⁰.

Bunun yanı sıra, esneklik işgücü ve işverenler açısından farklı anlamlar içermektedir. Gerçekten de esneklik işgücü açısından istihdam güvencesini ortadan kaldırmanın ve piyasayı kuralsızlaştırmanın bir yolu olarak karşımıza çıkarken, işverenler açısından ise ihtiyaç duyulan işgücünün istenilen yerde ve istenilen zamanda, tamamen esnek şartlara bağlı olarak çalıştırılmasını ifade etmektedir. Nitekim işverenler değişen çalışma koşullarına uyum sağlama adına esnek istihdam biçimlerini teşvik ve talep etmektedirler²⁶¹.

Nitekim günümüzde artan küresel rekabet ve esneklik uygulamaları, işletmelerin de ekonomik, finansal ve istihdam alanlarında farklı şekilde organize

²⁵⁹ Z. ERDUT, **Sosyal Politika**, s. 15.

²⁶⁰ Oğul ZENGİNGÖNÜL, “Sosyal Politika – Esnek Çalışma Biçimleri Paradoksunda Avrupa Birliği Örneği”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C:5, Sa:4, İzmir, 2003, s. 158.

²⁶¹ Guy STANDING, **Beyond New Paternalism: Basic Security as Equality**, Verso Publications, London, 2002, s. 6.

olmalarına yol açmıştır. İletişim ağlarının yaygınlaşması, küresel finans piyasalarının bütünleşmesi, taşeronlaşma, yerelleşme faaliyetleri ve üretim süreçlerinin uzak ülkelerde dışsallaştırılması gibi unsurlar istihdam ilişkisini ve çalışma yasalarını doğrudan yahut dolaylı olarak etkilemiştir²⁶².

Esneklik değişime ve yeniliğe uyum sağlayabilme özelliğini ifade etmektedir. İşgücü piyasalarında esneklik ise, sosyal ve ekonomik alanda yaşanan dönüşme uyum sağlayabilme kapasitesini ifade eder. Bunun yanı sıra, işgücü piyasalarında esnekliğin farklı boyutları bulunmaktadır. Organizasyonel esneklik, işlevsel esneklik, çalışma süreleri esnekliği, ücret esnekliği vb. esneklik türleri bu farklılaşmaya örnek teşkil etmektedir²⁶³.

Esnekleştirme ise, küresel aktörler tarafından sosyal devletlerden talep edilen reformların önemli bir gerekçesini oluşturmakta ve esnekliğin yaygınlaştırılarak işgücü piyasalarının küresel düzene uyumlu hale getirilmesini ifade etmektedir. Çalışmada, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi; iş sözleşmeleri, ücret esnekliği ve çalışma sürelerinde esneklik bağlamında ele alınarak açıklanmaya çalışılacaktır.

İşgücü piyasasında esneklik yaratmada yaygın biçimde başvurulan yöntemlerden biri, iş sözleşmelerine temel teşkil eden yasal düzenlemelerin değiştirilmesi, dönüştürülmesidir. Başka bir deyişle, iş sözleşmeleri üzerindeki denetim mekanizması, günümüzde yaygın olarak atipik çalışma biçimlerine dayanan iş sözleşmeleri ve iş sözleşmelerinin işveren tarafından tek taraflı olarak sona erdirilebilmesinin önünün açılması yoluyla gevşetilmektedir. Nitekim gerek atipik istihdam gerekse iş sözleşmelerinin sona erdirilmesi hususundaki yasal denetimin

²⁶² Marie-Laure MORIN, “Labour Law and New Forms of Corporate Organization”, **International Labour Review**, Vol. 144, No:1, 2005, s. 5.

²⁶³ Fabio BERTOZZI, “**Measuring Flexicurity: Conceptual and Data Availability Challenges on Macro Level**”, RECWOWE – Reconciling Work and Welfare In Europe, Working Paper No. 01, Switzerland, 2007, s. 3.

gevşetilmesi, son yıllarda öne sürülen reform çalışmalarının temel gündem maddelerini oluşturmuştur²⁶⁴.

Atipik çalışma biçimlerine dayanan bu sözleşmeler, bir yandan esneklik sağlayarak işten çıkarma maliyetlerini düşürmekte ve işverenlerin sadece uygun çalışanları istihdam etmesiyle ekonomide verimliliği artırmaktadır. Ancak öte yandan da bu çalışmanın bir sonucu olan yüksek işgücü devir oranı, hem şirketler hem de çalışanlar açısından işgücüne yatırım yapma olanağını azaltmakta ve verimliliği azaltıcı etki yapmaktadır²⁶⁵.

Günümüzde esnekleştirme talepleri ile dönüştürülmeye çalışılan iş sözleşmelerinin çerçevesi iş yasaları ile çizilmektedir. Bu bağlamda sözleşmelerin esnekleştirilmesi öncelikli olarak iş yasalarının bu esnekliğe uyumlulaştırılması ile gerçekleşmektedir. Önceki dönemde, yığın üretim ve tüketim ilişkisinin bir ürünü olarak ortaya çıkan iş yasaları, ulusal sınırlar içerisinde verimlilik yaratmaya dönük ve geniş ölçekli ulusal firmalara uyumlu bir yapı göstermişlerdir. İstihdam ilişkilerinde işçi ve işveren arasında bir uyum sağlayan bu yasalar, her iki sınıf için de yeterli koruma sağlamayı başarmışlardır²⁶⁶.

1980'li yıllardan sonra ise küresel piyasalarda yaşanan dönüşüm sonucunda, ulusal ve uluslararası düzlemde iş yasalarının ve iş sözleşmelerinin esnekleştirilmesi talepleri artış göstermiştir. Ulusal düzlemde özellikle hukuk reformları bağlamında yoğunlaşan bu talepler, uluslararası anlamda ise birtakım kurumsal düzenlemelere yol açmıştır. Avrupa Komisyonu'nun 2001'de yayınladığı İşletmelerin Sosyal Sorumluluğuna Dair Yeşil Kitap, UÇÖ.'nün 1998 yılında yayınladığı Çalışmaya

²⁶⁴ Muneto OZAKI, "Negotiating Flexibility: The Role of Social Partners and the State, International Labour Office (ILO), Geneva, 1999, s. 6.

²⁶⁵ EUROFOUND, Avrupa Birliği'nde Çalışma Koşulları: İstihdam Güvenliği ve İstihdam Edilebilirlik, s. 2. www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/66/tr/1/ef0866tr.pdf (23.09.2008)

²⁶⁶ MORIN, s. 5.

İlişkin Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi²⁶⁷ ve 2004'te yayınladığı Küreselleşmenin Sosyal Boyutlarına İlişkin Dünya Komisyonu Raporu gibi uluslararası düzenlemeler, işgücü piyasasında gerçekleştirilen reformlar ve esnekleştirme faaliyetlerinin birer sonucu olarak bilimsel yazında yerini almışlardır²⁶⁸.

İşgücü piyasalarının esnekleştirilmesinin ikinci düzlemini ise günümüzde de çokça tartışılan ücret esnekliği oluşturmaktadır. Ücret esnekliğini sağlamanın üç yöntemi mevcuttur. Bunlar; asgari ücret uygulamasının aşındırılması, performans göre ücret uygulaması ve ücret endekslemesidir²⁶⁹.

Sosyal devlette reform taleplerine gerekçe oluşturan noktaların en önemlilerinden biri asgari ücret uygulamasıdır. Bu anlamda, yeni liberal yaklaşım, asgari ücret uygulamasının işgücü piyasasındaki genç ve düşük vasıflı işçilere yeni iş imkânları yaratılmasını engellediğini öne sürmektedir. Bu bağlamda, asgari ücret ile düşük vasıflı işçilerin olması gerekenden yüksek ücretlerle çalıştıkları ve yükselen ortalama ücret düzeyinin enflasyonist eğilimleri güçlendireceği iddia edilmektedir. Bu gerekçeyle, sosyal devletlerde reform çalışmaları bağlamında, asgari ücretin sınırlandırılması, asgari ücrette dönemsel olarak ayarlamalara gidilmesi ve hatta asgari ücret uygulamasına tümüyle son verilmesi gibi uygulamalar talep edilmektedir²⁷⁰.

²⁶⁷ UÇÖ.'nün 1998 yılında Cenevre'de yaptığı 86. Genel Konferansında kabul edilen Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi dört temel bölümden oluşmaktadır. Bu bölümler bildirgedeki sırasıyla; örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının etkin kullanımı, zorla ya da zorunlu çalışmanın engellenmesi, çocuk çalıştırmaya son verilmesi ve mesleki ayrımcılığın ortadan kaldırılmasıdır. Bildirgede UÇÖ.'nün ilgili başlıklarda çıkarmış olduğu sözleşmelere yer verilmiş olup temel haklar bu sözleşmeler etrafında sıralanmıştır. Bildirge ile ilgili bilgi için bkz. ILO, Rights at Work, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Therightsatwork/lang--en/index.htm (01.09.2008)

²⁶⁸ MORIN, ss. 5–6.

²⁶⁹ OZAKI, s. 16.

²⁷⁰ A.k., s. 17.

Günümüzde birçok ülkede hala yasal olarak güvence altında olmasına ve ulusal çapta uygulama alanı bulmasına karşın, asgari ücret düzeylerinde büyük farklılıklar gözlenmektedir. Avrupa Birliği İstatistik Bürosu (EUROSTAT)'ın 2008 raporu 27 Avrupa ülkesinde işgücü maliyetlerinin 2002 yılından beri sürekli azalmakta olduğunu ortaya koymuştur. Buna karşılık, tam zamanlı olarak çalışanların içinde asgari ücret ile istihdam edilenlerin oranı da artış göstermiştir. Araştırmada ortaya konulan diğer bir dikkat çekici bulgu da, farklı ülkelerde uygulanan asgari ücret düzeyleri arasındaki belirgin farklılıktır. Asgari ücret düzeyi bazı ülkelerde²⁷¹ 1000 EUR üzerinde olurken, bazı ülkelerde²⁷² 100 EUR civarlarında kalmaktadır. Öte yandan, 2002 yılından sonraki altı yıllık süreçte, tüm Avrupa ülkelerinde asgari ücret genel düzeyi artış gösterirken ABD.'de tam tersine asgari ücretin altı yılda yaklaşık %35 oranında gerilemesi da dikkate değerdir²⁷³.

Küresel ekonomik yapının giderek daha rekabetçi bir zemine oturması, günümüzde performansa göre ücret uygulamasını giderek yaygınlaştırmaktadır. Bu uygulama kapsamında salt hâsılatın ötesinde, kalite, verimlilik, maliyetlerden tasarruf sağlama gibi ölçütler yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda, günümüzde birçok işletmede ücret sistemleri, işletmenin mali performansı, üretkenliği, operasyonel karlılığı ve çalışanların bilgi, beceri ve birikimlerine bağlı olarak geliştirilip uygulanmaktadır²⁷⁴.

Ücret esnekleştirilmesinin bir diğer boyutu olan, ücret endekslemesi ise ücret belirleme sürecinde bir katılığın dayatılması olarak tanımlanmaktadır. Ücret endekslemesi ile ücretlerin genel fiyat düzeyi ya da tüketici fiyat endeksleri yerine, işletme boyutunda üretkenlik, etkinlik, karlılık gibi unsurlara bağlı tutulmaktadır. Bu

²⁷¹ Bu ülkeler; Lüksemburg (1570 EUR), İrlanda (1462 EUR), İngiltere (1356 EUR), Hollanda (1317 EUR), Fransa (1280 EUR) ve Belçika (1259 EUR)'dır. EUROSTAT, Europe in Figures: Eurostat Yearbook 2008, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008, ss. 127–134.

²⁷² Bu ülkeler; Romanya (121 EUR) ve AB'nin en düşük asgari ücretine sahip Bulgaristan (92 EUR)'dır. A.k., ss. 127–134.

²⁷³ A.k., ss. 127–134.

²⁷⁴ OZAKI, ss. 19–20.

bağlamda, ücret endekslemesi ile ücretler ve fiyatlar arasındaki bağlantı zayıflatılarak ve dolaylılandırılarak, gerçek ücret düzeyinde aşağı doğru bir katılma yaratmak hedeflenmektedir. Böylelikle, ücretlerin işgücü arz ve talep miktarındaki değişikliklere daha az bağımlı hale gelmesi amaçlanmaktadır²⁷⁵.

İş sözleşmelerinin dönüştürülmesi ve ücretlerin esnekleştirilmesinin yanında, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi de sosyal devlete yöneltilen reform taleplerinin önemli gerekçelerinden biri olmaktadır. Çalışma sürelerinde esnekleştirme uygulanması ile çalışma saatlerinin, dinlenme ve tatil sürelerinin belirli olduğu tam zamanlı standart çalışma ilişkisi yeniden düzenlenmekte ve esnekleştirilmektedir. Değişen ekonomik düzenle birlikte, işletmeler müşteriden kaynaklanan mal ve hizmet talebi dalgalanmalarına en az maliyetle ve en kısa sürede yanıt vermek durumundadırlar. Bu gereklilik, aynı zamanda sosyal devletten talep edilen reform uygulamaları için bir gerekçe oluşturmaktadır. Başka bir deyişle, ulusal sınırları aşır küreselleşen ekonomik faaliyetlerin, “müşteri odaklılık” yaklaşımı çerçevesinde, talepleri en kısa sürede ve en ucuz şekilde karşılama isteği, esnekleştirme politikalarının da temel gerekçesi olmaktadır²⁷⁶.

Esnekleştirme politikaları çalışma süreleri bağlamında, çalışma sürelerinin denkleştirilmesi, günlük haftalık çalışma sürelerinin yeniden düzenlenmesi, fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışmada ücret ödenmesi yerine çalışanlara ek dinlenme süreleri verilmesi gibi uygulamalarda kendisini göstermektedir²⁷⁷.

Uluslararası kuruluşların öngörüsüne göre, esneklik düzenlemeleri ile daha düşük ücretler ve yetersiz ücret dışı yardımlar pahasına daha çok kişi istihdam edilecekti. Başka bir deyişle, esnekleştirme ile daha çok yeni iş yaratma ve daha çok kişiye istihdam sağlama adına işgücünün çalışma koşullarında belirgin bir gerileme yaşanacaktı.²⁷⁸

²⁷⁵ OZAKI, s. 25.

²⁷⁶ A.k., ss. 26–27.

²⁷⁷ A.k., ss. 27–33.

²⁷⁸ MISHRA, *Globalization*, s. 22.

Öte yandan uluslararası kuruluşların teşviklerine karşın esneklik uygulamalarının daha çok iş yaratacağı öngörüsü, esnekleştirme taleplerinin yarattığı güvencesiz ortamın karşısında önemsiz kalmaktadır. Bu bağlamda günümüzde esnekleştirme uygulamaları sınırlı sayıda yeni iş alanları yaratabilmektedir. Bununla birlikte, yaratılan işlerin büyük bölümü enformel işler olduğundan dolayı, esnekleştirme çalışanların çok daha güvencesiz bir biçimde istihdam edilmesine de yol açmaktadır²⁷⁹.

Bu güvencesiz çalışma ilişkisinin temelinde de esnekleştirme faaliyetlerine gerekçe oluşturan teknolojik değişimler yatmaktadır. Teknolojik değişimler yeni iş alanları yaratma konusunda göreceli bir başarı sağlarken, yaratılan işler büyük oranda sermaye-yoğun alanlarda olmaktadır. Bunun sonucu olarak ise işsizlik artmakta ve düşük verimliliğe dayanan işler mevcut işlerin yerini almaktadır. Bu süreçte, soruna çözüm olarak bir yandan işgücü piyasası düzenlemeleri daha aktif hale getirilmekte öte yandan da esnek istihdam biçimleri yaygınlaştırılmaktadır. Böylelikle, esnekleştirme faaliyetleri ile istihdamın sürekliliği ve iş güvencesi gittikçe azalmaktadır²⁸⁰.

Yaratılan bu iş güvencesizliği, bireysel ve organizasyonel anlamda çeşitli sorunları da beraberinde getirmektedir. Esnekleştirme faaliyetlerinin bir sonucu olarak iş güvencesizliği çalışanların refah seviyesini gerileterek iş performanslarını olumsuz etkilemekte ve organizasyonel bağlılıklarını azalmaktadır. Öte yandan, bireysel anlamda da iş güvencesizliği tehdidi altında olan çalışanlar refah seviyelerini ve gelirlerini artırmak adına enformel işlere kaymakta, gelirlerini bu yolla destekleme yoluna gitmektedirler²⁸¹.

²⁷⁹ RECOWE (Reconciling Work and Welfare In Europe), **Flexicurity and Welfare Reform: A State of the Art Review**, D01-03 Working Paper No. 01, France, 2007, s. 3.

²⁸⁰ KRAUSE, s. 2.

²⁸¹ A.k., s. 2.

Esnekleştirme uygulamaları küresel anlamda yeni iş yaratma konusunda başarılı olamamıştır. Örneğin, küresel ekonomi ile bütünleşme sonucunda önemli büyüme rakamları yakalayan Latin Amerika ülkelerinde, bu büyüme oranları yeni iş yaratma ve var olan işlerin kalitesini yükseltme konusunda etkili olamamışlardır. Esnekleştirme ve kuralsızlaştırma faaliyetleri, bu ülkelerin sağladığı yüksek büyüme rakamlarına karşın yeni iş alanlarının yaratılmasını ve ortalama gelir seviyesinin artmasını engellemiştir. Bu bağlamda düşük verimli ve verimsiz işlere olan talep artmış ve işgücünün enformelleşmesi kaçınılmaz olmuştur. Nitekim bölge ülkelerinde makroekonomik ve mikroekonomik anlamda yakalanan yüksek büyüme rakamlarına karşın işgücü göstergeleri büyük düşüş göstermiştir²⁸².

Günümüzde, esnekleştirme faaliyetlerine karşı esneklik ve güvenciyi bağdaştırma adına yeni bir yaklaşım geliştirilmiştir. Güvenceli esneklik²⁸³ olarak adlandırılan bu yeni yaklaşım, değişen ekonomik koşulların yeni iş yaratma adına belirli bir esnekliğe ihtiyaç duyduğunu ve ancak bu esnekleştirmenin çalışanları ekonomik anlamda güvencesizliğe maruz bırakma pahasına olmaması gerektiğini savunmaktadır. AB'nin de desteklediği bu yaklaşım, esneklik uygulamaları ve ekonomik güvencesizlik arasındaki ters orantılı ilişkiden yola çıkarak, esnekleştirme faaliyetlerinin işgücü piyasasını güvencesiz ve enformelleşmiş bir yapıya dönüştürmemesi adına, sosyal ve ekonomik güvenceler bağlamında esnekliğin dönüştürülmesini ifade etmektedir²⁸⁴.

²⁸² WELLER, ss. 13–14.

²⁸³ Orijinal şekliyle “flexicurity”. Kavram, İngilizce esneklik anlamına gelen “flexibility” ve güvence anlamına gelen “security” kelimelerinden türetilmiş olup, istihdam politikaları ve sosyal politikaların koordine bir şekilde esneklikle birlikte belirli bir güvenciyi sağlamasını ifade etmektedir. Buna göre, istihdam politikaları yeni iş alanlarının yaratılması için en iyi koşulları hazırlarken, sosyal politikalar da kabul edilebilir seviyelerde bir ekonomik ve sosyal güvenciyi sağlayacaktır. Avrupa İstihdam Stratejisi ile de desteklenen bu yaklaşım özellikle Danimarka ve Hollanda’da geniş uygulama alanı bulmuştur. Bilgi için bkz; RECOWE, ss. 19–30. ; BERTOZZI, ss. 1–10. ; Ramon PENA-CANAS, **Quality of Work and Employment in EU Policy Arena: Conceptual Frameworks and Monitoring Indicators**, RECOWE Network Papers, Spain, 2007.

²⁸⁴ RECOWE, s. 4.

Küreselleşme sürecinin getirdiği yeni sosyal adalet anlayışının birer ürünü olan “güvenceli esneklik” ve “istihdam edilebilirlik” kavramları, günümüzde esnekleştirme faaliyetlerinin en önemli araçları haline gelmişlerdir. Her iki kavram da temelinde, çalışanların geniş bir iş güvencesi ve korumaya sahip olmalarının aksine küresel ekonomik koşullara uygun, daha esnek işgücü piyasalarında atipik şekillerde istihdam edilmesi talebinden doğmaktadır²⁸⁵.

e. Borçlanma

Borçlanma, kelime anlamı ile devletin ya da şahısların, kişiler, firmalar ve diğer idarelerden belirli kurallar çerçevesinde kendisine fon transfer etmesidir. Bu transfer, belirli bir takvime göre fon sahiplerine anapara ve faiz ödenmesi şeklinde geri ödenmektedir. Çalışmaya konu teşkil eden kamu borçlanmasında ise, kendisine fon transfer eden taraf devlet olmaktadır²⁸⁶.

Borçlanma verginin alternatifi olarak görülmektedir. Vergiler yolu ile finansmana gidilmediği durumda borçlanmaya başvurulabilmektedir. Bu durumda borçlanma verginin ertelenmesine yol açar. Kamusal faaliyetlerin maliyeti ile vergi ve diğer gelirlerin toplamı arasında bir fark olduğu zaman, devlet borçlanarak aradaki farkı karşılama yoluna gitmektedir. Bu durumun oluşmasında, özellikle modern ekonomik düşüncenin getirdiği, ekonomide bütçe denkliğinin önemli olmadığı, önemli olanın ekonomik denkliğin sağlanması olduğu fikrinden hareketle, borçlanmanın bütçe denkliğini sağlayıcı normal bir kamu geliri olarak görülmeye başlamasının önemli bir etkisi bulunmaktadır. Böylece, borçlanma normal bir kamu geliri niteliğine dönüşmüştür. Fakat bu durum, devletleri ilerleyen dönemde bir borç kısır döngüsü ile karşı karşıya bırakabilmektedir. Bunun sonucunda da borçlanmanın, borcun borçla finansmanı şekline dönüşerek, sürekli bir finansman aracı haline geldiği görülmektedir²⁸⁷.

²⁸⁵ KRAUSE, s. 4.

²⁸⁶ BULUT, s. 44.

²⁸⁷ MERİÇ, ss. 3–4.

Kamu borçlanması iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan ilki, kamunun ülke sınırları içerisindeki kişi ve kurumlardan ulusal para cinsinden borçlanmasıdır. Bu tür borçlanma “iç borçlanma” olarak adlandırılmaktadır. Diğer borçlanma biçimi ise, kamunun iç sermaye piyasalarının yanı sıra diğer ülkelerin sermaye piyasalarından borçlanmasıdır. Bu borçlanma da “dış borçlanma” olarak nitelendirilmektedir²⁸⁸.

İç borçlanma ile ekonomiye ek bir kaynak girişi olmazken borçlanma ile artan faizler özel sektörün finansman maliyetlerini artırmakta ve dolayısıyla yatırımlar azalmaktadır (dışlanmaktadır). Bu dışlama etkisi, ekonomik kalkınmanın yavaşlamasına, özel sektör tasarrufları ve yatırımlarının tükenmesine yol açmaktadır. Öte yandan dış borçlanma ile kullanıma hazır kaynaklar artış göstermekte ancak geri ödemede ulusal gelir ve kaynaklar azalmaktadır²⁸⁹.

İç borçlanmanın sorun olmaya başladığı dönemlerde başvuru olan diğer bir kaynak da kısa dönemli yabancı sermaye girişidir. İç borçlanmanın büyüklüğü nedeniyle yurt içi faiz oranları yükselmektedir. Yüksek faiz oranlarına karşın döviz kuru artışının sınırlandırılması durumunda yabancı para cinsinden spekülasyon fonları için faiz ve kur arbitrajı doğmaktadır. Ülkemizde “sıcak para” gibi nitelendirmelerle güncellik kazanan bu olgu, ülkeye döviz girişini hızlandırmakta ve Merkez Bankası’ da döviz biriktirebilmektedir. Bu yolla kamu kesimi, dış borç servisini yapabildiği gibi, gerektiğinde bu kaynağı cari harcamalarda da kullanabilmektedir. Döviz girişinin yeterli olduğu dönemlerde bir sorun çıkmamasına karşılık, orta ve uzun vadede bu politikanın sürdürülmesi imkânsızdır. Çünkü sıcak para girişi için düşük tutulan döviz kurları ekonominin dış rekabet gücünü zayıflatmakta ve ihracat azalırken, ithalat artmaktadır. Bu ise dış ticaret açığına yol açmakta veya var olan açığı büyütmektedir²⁹⁰.

²⁸⁸ BULUT, s. 46.

²⁸⁹ A.k., s. 46.

²⁹⁰ MERİÇ, ss. 7–8.

Bir yandan ekonomik sorunlar ve beraberindeki yapısal işsizlik, öte yandan demografik alanda yaşanan dönüşümle birlikte yaşlı nüfus oranının büyük artışı ve talep edilen yeni ve daha geniş sosyal yardım ve hizmetler, sosyal devletin toplumsal yaşamda da büyük sıkıntılar yaşamasına sebep olmuştur. Bu noktada, hastalık, emeklilik ve işsizlik yardımları, sosyal hizmet ve uygulamalar üzerinde yapılan kısıntı dahi toplamda devletin sosyal harcamalar bütçesinin sürekli artış göstermesini engelleyememiştir. Nihayetinde, hemen hemen tüm Batılı ülkelerde kamu borçlarının milli hâsılaya oranı giderek artış göstermiştir²⁹¹.

Borçlanma Türkiye için de çok çeşitli dönemlerde karşı karşıya kalınan en önemli kamu maliyesi problemi olarak görülmektedir. 1958 ve 1980'lerden sonra, son on yılda tekrar ortaya çıkan kamu mali disiplindeki hızlı bozulma, kamu açıklarının genişlemesi ve bunun sonucunda borç stokundaki hızla büyüme, Türkiye'nin en önemli sorunu olarak karşımızda durmaktadır. Bunun sonucunda bugün borçlanma dinamiği bozulmuş ve borçlanmanın sürdürülebilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Borç sarmalı olarak ifade edilen bu sorun, ağırlık dereceleri farklı olmakla birlikte, birincisi 1994, ikincisi 2000 ve üçüncüsü de 2001'de olmak üzere yaşanan ekonomik krizlerin başlıca nedenleri arasında yer almıştır²⁹².

Türkiye'de 1980 yılından itibaren her yıl iç borç stoku bir önceki döneme göre yıllık ortalama % 70-90 arasında artmıştır. Bu durum devletin her geçen yılda kaynak ihtiyacının arttığını ve olağan kamu gelirleri ile karşılanmayan giderlerin borçlanma yoluyla karşılanmaya çalışıldığını göstermektedir. İç borçlanmanın büyük boyutlara ulaşması ile birlikte Türkiye'de 1980-2003 döneminde, kamu açıklarının giderek artmasına paralel olarak iç borç stoku da artmıştır²⁹³.

Finansal kriz dönemlerinde ülkemizde artan enflasyon, ekonomik istikrarsızlık, siyasal istikrarsızlık ülkeyi belirsiz bir ortama sürüklemiştir. Bu istikrarsızlıklarla toplumdaki enflasyon beklentisiyle Hazine ancak yüksek reel faiz

²⁹¹ KUHNLE, s. 53.

²⁹² MERİÇ, s. 1.

²⁹³ Cansel Seymen OSKAY, "Türkiye'de İç Borçlanmanın Ekonomi Üzerine Etkileri", Konya Ticaret Odası Yeni İpekyolu Dergisi, Konya, Sa: 201, Kasım 2004, s. 4.

oranlarından ve gittikçe daralan vadeler ile borçlanmak zorunda kalmıştır. Hazinesinin kısa vadeli yüksek faiz oranlarıyla borçlanması borç stokunun hızla artmasına neden olmuştur. Bu nedenlerle iç borç faizleri bütçenin transfer harcamaları kaleminin şişmesine bunun sonucu olarak da bütçe açıklarının artmasına neden olmuştur. Bu nedenle ülkede bir kısır döngü yaşanmaktadır. İç borç bütçe açıklarını beslemekte, bütçe açıkları da tekrar iç borç sorununa dönüşmektedir²⁹⁴.

Türkiye’de yaşanan 1958, 1970, 1980,1994, 2000 ve 2001 krizleri sonucunda da hem iç hem de dış borçlar artış içerisine girmiştir. Özellikle 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizler sonucunda toplam borçlar %100 oranında artış göstermiştir. Bu artış bankaların sermaye yapılarını güçlendirmek ve görev zararlarını ortadan kaldırmak için bankacılık kesimine ait 30 milyar dolarlık iç borçlanma senetlerinden kaynaklanmıştır. Dış borç açısından da 1999 yılı sonunda başlatılan IMF istikrar programı devam ederken krizlerin ortaya çıkması sonrası IMF ile olan ortaklık devam ettirilerek, bu dönemde krizden çıkış amacıyla aldığımız borç 20 milyar dolar civarında olmuştur. 1999 yılı sonunda toplam borç stoku 100 milyar dolar iken 2002 sonunda 90 milyar doları iç, yaklaşık 130 milyar doları da dış olmak üzere 220 milyar dolar seviyesine yükselmiştir²⁹⁵.

Teknolojik gelişim ile uluslararası borç ve kredi işlemlerinin maliyeti düşerken, yeni finansal araçların geliştirilmesi ile daha çok sayıda katılımcı piyasalara dâhil olmuştur. İletişimin hızlanması bilgi akışını artırmış, sınır ötesi mal ve hizmet ticaretini kolaylaştırmıştır. Ancak, sistemin küresel anlamdaki bu değişimi aynı zamanda finansal piyasalarda yaşanan sorunların da hızlı bir şekilde diğer ülkelere yayılmasına zemin hazırlamıştır. Nitekim 1997 yılında likidite yetersizliği ile başlayıp Uluslararası Para Fonu’nun (UPF) daraltıcı makroekonomik politikaları ile hızlanan Asya Krizi dalgalanarak yayılmış, Avrupa, Latin Amerika ve ülkemizi de etkisi altına almış, bu ülkelerde çok ciddi ekonomik daralma yaratmıştır²⁹⁶.

²⁹⁴ OSKAY, s. 5.

²⁹⁵ MERİÇ, s. 18.

²⁹⁶ BULUT, s. 49.

Öte yandan, 1980 sonrası dünya ekonomisi, bütçe açıkları ve devlet borçlanmalarının temel nedeninin, iddia edildiği gibi devletin geniş ölçekte yaptığı kamu harcamaları olmadığını göstermektedir. Bu dönemde yaşanan düşük ekonomik büyüme, durgunluk, kronik işsizlik ve kamu kaynaklarının tükenmesi gibi unsurlar kamu açığı ve borçların ana sebebi olarak görülmektedir. Yaşanan ekonomik sıkıntılar, sosyal devletin finans kaynağı olan vergi mükelleflerinin gelirlerinde ciddi azalma yaratmış, yaşanan demografik dönüşüm de toplumdaki çalışan kesim oranını ciddi oranda azaltmıştır. Bu bağlamda, devletin küçülmesi talebine gerekçe oluşturan kamu açığı ve borçların sebebi, sanılanın aksine kamu harcamaları değil küreselleşmenin yarattığı ekonomik ve sosyal dönüşümlerdir²⁹⁷.

2. Reformların Gerçekleşmesi

Çalışmanın bu bölümünde reform uygulamalarının gerçekleşme boyutları ve enformel istihdam ile olan ilişkisi incelenecektir. İlk bölümde incelenen reform gerekçelerinin gerçekleşme boyutu ve enformelleşme ile olan doğrudan ya da dolaylı ilişkisi bu bölümün inceleme alanına girmektedir.

a. İşveren Devletin Ortadan Kalkması

İstihdam yapısı, sosyal devletin yürüttüğü sosyal ve ekonomik politikaların başarısı için en önemli gösterge olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda, sosyal devletin finansal anlamda sürdürülebilir olması için sosyal harcamaların vergiler ve sosyal güvenlik sistemine dâhil olan çalışanlar tarafından finanse edilmesi gerekmektedir. Başka bir deyişle, bir ülkede sosyal güvenlik sistemi kapsamında çalışan ve vergi ödeyen kişi sayısı ne kadar çok olursa sosyal harcamalar da aynı oranda geniş olacaktır. Buna karşın, uzun dönemli işsizliğin yaşandığı yahut yaratılan istihdamın sosyal güvenlik kapsamı dışında kaldığı işgücü piyasalarında ise devlet kaynakları azalırken sosyal harcamalar sürekli artacaktır. Bu nedenle, işgücü

²⁹⁷ MISHRA, *Globalization*, s. 37.

piyahasında aktif rol oynamak sosyal devlet için her dönemde büyük bir öneme sahip olmuştur²⁹⁸.

Öte yandan, yeni liberal düşünceye dayanan yeni ekonomik düzenin temel amacı ise, tüm ülkelerin serbest piyasa ekonomisinin kurallarını benimseyerek ortak bir pazar oluşturmak üzere küresel pazarla bütünleşmesini sağlamak ve beraberinde mal ve hizmetler, sermaye ve işgücünü tam anlamıyla hareket serbestisine kavuşturarak küreselleşmenin gerçekleştirilmesidir. Böylelikle, sosyal devletin belli bazı görevler dışında aktif olarak faaliyette bulunmadığı, küçüldüğü ya da yok olduğu ve özel girişimlerin dünya ekonomisinin temeli olduğu bir ekonomik düzen yaratmak amaçlanmaktadır²⁹⁹.

Devletin küçülmesine ilişkin tartışmalar, günümüzde de devletin başarılı bir işveren olarak işgücü piyasasında aktif olarak rol alması ya da belirli alan ve sektörlerle sınırlı kalarak özel sektör şirketlerine model olan bir işveren olması ikileminde yoğunlaşmaktadır. Özellikle 1980'li yıllarla birlikte kamu sektörü istihdam yapısının köklü değişiklikler göstermesi sonucu devletin aktif bir işveren olarak rolü gittikçe daralmıştır³⁰⁰.

Bu bağlamda, günümüzde devletin küçülmesi ve vergi yükünün azaltılması yönünde gelen baskılar sonucu kamu sektörü istihdamı ciddi azalma göstermiş ve daralmıştır. Öte yandan günümüzde hala birçok Avrupa ülkesinde sosyal mutabakat temelli geleneksel endüstri ilişkileri varlığını korumaya devam etse de, artık ülkelerin tek başlarına ekonomik ve sosyal alana yön vermeye güçleri yetmemektedir³⁰¹.

Reform uygulamalarının kamu istihdamını daraltması, doğrudan doğruya enformel istihdamın artışına yol açmaktadır. Nitekim yapılan birçok araştırma,

²⁹⁸ EICHHORST/HEMERIJCK, s. 5.

²⁹⁹ Gülten KAZGAN, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Bası, İstanbul, 2002, s. 96.

³⁰⁰ BEWLEY, s. 352.

³⁰¹ MISHRA, **Globalization**, ss. 20–21.

ekonomik reform ve yapılandırma çalışmalarının uygulandığı, ya da ekonomik kriz dönemlerinde enformel ekonominin genişlediğini ve enformel istihdamın arttığını göstermektedir. Bu anlamda, kamu istihdamının azaltılması ve kamu iktisadi teşekküllerinin (KİT) kapatılması ile işsiz kalanlar enformel faaliyetlere yönelmektedir. Bu bağlamda, sosyal haklarındaki gerilemenin yol açtığı gereksinme açıkları ve enflasyona karşı korunma ihtiyacından dolayı, hane halkları formel istihdamla elde edecekleri gelirleri enformel gelirler ile desteklemek zorunda kalmakta, enformelleşme giderek yaygınlaşmaktadır³⁰².

b. İşgücü Maliyetlerinin Gözetilmesi

Günümüzde, küresel düzen sermayeye belirgin bir ayrıcalık tanımaktadır. Özellikle ulusal sınırları çok hızlı aşabilen ve bir ülkeden diğerine yüksek bir hareket serbestisine sahip şirketler, çalışanların aleyhine bir ayrıcalığa sahip olmaktadır. Bununla birlikte, düşük nitelikli ucuz işgücü bu durumdan çok daha fazla etkilenmektedir. Zira bu çalışanların başka bir ülkeye göç edebilmeleri hemen hemen imkânsızdır. Bu nedenle, bugün birçok şirket ve yatırımcı küresel anlamda rekabet güçlerini artırabilmek adına işgücü maliyetlerinin düşük olduğu ve enformel istihdamın tüm çeşitlerinin oldukça yaygın olduğu ülkelere yönelmektedir³⁰³.

Bu bağlamda, yeni dönemde değişen istihdam ilişkileri işgücü arasında kutuplaşmayı da beraberinde getirmektedir. Günümüzde Kuzey ülkelerinde istihdam eğilimleri profesyonel ve nitelikli işgücüne yönelmektedir. Önceki dönemde yığın üretim ve tüketim tercihlerine bağlı olarak özellikle ihtiyaç duyulan düşük nitelikli işgücüne yönelik talep bugün ancak düşük ücretlere bağlı olmaktadır. Ayrıca, bu durumun rastlantısal işleri, gönülsüz olarak kısmi süreli işler ve evde çalışma ya da kendi hesabına çalışmada olduğu gibi atipik ve belirsiz işleri de beslediği

³⁰² CARR/CHEN, s. 2.

³⁰³ A.k., s. 2.

görülmektedir. Bu bağlamda, nitelikli işgücü ile düşük nitelikli işgücü arasında da giderek artan oranda bir kutuplaşma meydana gelmektedir³⁰⁴.

İşgücü maliyetlerinin doğal olarak giderek ucuzladığı bu süreçte, yerelleşme ve taşeronlaşma faaliyetleri de önemli roller oynamaktadırlar. Nitekim günümüzde birçok sektörde üretim ve dağıtım alanında faaliyetlerin yerelleşmesi ve taşeronlaşma yönünde keskin bir eğilim bulunmaktadır. Bunun sonucunda da bu ülkelerde çok sayıda çalışan daha düşük ücretlerle çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Küreselleşme süreci ve beraberindeki reform uygulamaları, düşük nitelikli işgücü üzerinde onların pazarlık gücünü zayıflatarak ve onları giderek artan oranda küresel bir rekabete maruz bırakarak baskı uygulamaktadır³⁰⁵.

Çokuluslu sermayenin üretim maliyetini baskı altına alarak ve işgücü arzını artırarak üretimi işgücü maliyetlerinin düşük olduğu ülkelere doğru taşınması gelişmiş ülkelerde işgücünün katma değer içindeki payını azaltmaya yöneliktir. Gelişmiş ülkelerde az sayıda işin yaratıldığı veya hiç yaratılmadığı sermaye yoğun ve/veya beceri yoğun yüksek bir ekonomik büyüme yaşanmaktadır. İşsiz kalanların çoğu için yeni işler enformel ekonomide yaratılabilmektedir³⁰⁶.

Bu nedenle, yüksek verimlilik ve yüksek ücretlerle büyüme yaklaşımı desteklenmesine karşın, gelişmiş ülkelerde bile işgücünün tamamı ekonomik büyümeden benzer biçimde yararlanamamaktadır. Ağır borç yükü altındaki gelişmekte olan ülkelerde ise, ekonomik krizler ve istikrarsız bir ekonomik büyüme yaşanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde taşeron işletmelerin ihraç piyasaları için üretim yapmaları ve serbest bölgelerde tanınan vergi ve iş yasası muafiyetleri

³⁰⁴ Gosta ESPING/ANDERSEN, “**Altın Çağ** Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilimleri”, Sosyal Politika Yazıları (Derleyenler Ayşe BUĞRA – Çağlar KEYDER), İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2008, s. 67.

³⁰⁵ CARR/CHEN, s. 3.

³⁰⁶ ILO, GB.298/11, 298th Session, Committee on Employment and Social Policy, Geneva, 2007, ss. 23–24.

sayesinde büyük bir direnişle karşılaşılmadan işgücünün payından sermayeye aktarılan katma değer gelişmiş ülkelere transfer edilmektedir³⁰⁷.

c. Düzenleyici Devletin Yetki Paylaşımı

1980'lerde piyasaların belirgin bir dönüşüm yaşamasıyla birlikte, devletlerin sosyal uygulamalara bakış açısında ve sosyal devleti algılama biçimlerinde de farklılıklar baş göstermiştir. Bu bağlamda, devletin sosyal yardımları ve refahı sağlamakla yükümlü olduğu hâkim ideoloji yerini, herkesin kendi refahını sağlama adına bireysel sorumluluk almasını öngören düşünceye bırakmıştır. Devletin sosyal alandan çekilmesini öngören yeni liberal düşünce, geniş kamu harcamalarının özel sektörün gelişimini de engellediğini öne sürmektedir³⁰⁸.

Küreselleşmeyi şekillendiren yeni liberal düzen, politik alanda geniş bir etki alanına sahiptir. Çokuluslu işletmeler tarafından da desteklenen bu politik tercih, 1980'li ve 1990'lu yıllardan itibaren birçok ülkede büyüme stratejilerinden istihdam politikalarına kadar birçok düzlemi etkilemiştir. Bu bağlamda, işgücü piyasalarının sorunlarının temelinde yanlış ekonomi ve sosyal politika tercihleri ve piyasada hâkim olan çarpık endüstrileşme modeli yatmaktadır³⁰⁹. Böylelikle, devletlerin ekonomik tercihleri yeni liberal politikalar tarafından şekillendirilmekte ve düzenleme yetkisi çokuluslu şirketler ile paylaşılmaktadır.

Küreselleşme, devletlerin kamu harcamalarını baskı altında tutarak hükümetlerin sosyal korumaya yönelik politikalar izleme kabiliyetini sınırlamaktadır. Bu sınırlama, büyük ölçüde formel çalışanlar için tasarlanan sosyal koruma uygulamalarının enformel çalışanlara yaygınlaştırılmasını da engellemektedir. Bu

³⁰⁷ Tijen ERDUT, “İşgücü Piyasasında **Enformelleşme** ve Kadın İşgücü”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sa: 6, İzmir, 2005, s. 11.

³⁰⁸ KUHNLE, s. 53.

³⁰⁹ WELLER, s. 20.

anlamda, devletin sosyal koruma ve işgücünün korunması alanında düzenleyici yetkisi, küresel politikalarla sınırlandırılmaktadır³¹⁰.

Öte yandan, ekonominin küreselleşmesi ve devleti dönüştürme amaçlı reform talepleri ile ulusal sınırlar içerisinde sosyal politika üretimi üzerine getirilen sınırlamalar, sosyal politika uygulamaları ve araçlarının da küreselleşmesini beraberinde getirmiştir³¹¹. Bu anlamda, Bretton Woods sisteminin çöküşü ve dünya ekonomilerinin hızla liberalleşmesi ile tam istihdam hedefinin sağlanması, sosyal koşulların iyileştirmesi gibi unsurlar artık bir ülkenin salt kendi gücüyle sağlayabileceği kavramlar olmaktan çıkmıştır. Bu noktada, sosyal devlet uygulamaları ve Keynezyen yaklaşımın uluslararasılaşması üzerinde önemle durulmaktadır³¹².

Devletin sosyal politika üretimi üzerine getirilen sınırlamalar sosyal devlete iki türlü etki yapmıştır. Bunlardan ilki, devletin meşru otoritesine dayanarak bağımsız bir şekilde sosyal politika alanında karar alma gücünün sınırlandırılmasıdır. Böylelikle, devletin bağımsız karar alma gücü daraltılmış olmaktadır. İkinci etki ise, devletin önceki dönemde olduğu gibi sosyal yardım döngüsünü garanti eden, asgari sosyal standartları sağlayan sosyal politikalar üretmesi üzerine getirilen sınırlamadır. Bu noktada, devlet ulusal sınırlar içinde sosyal politika üretmek, her vatandaş için asgari bir sosyal standardı sağlama ve böylelikle ülke içi üretim-tüketim döngüsünü gerçekleştirme gücünden mahrum bırakılmaktadır³¹³.

³¹⁰ Armando BARRIENTOS, Stephanie Ware BARRIENTOS, Extending Social Protection to Informal Workers in The Horticulture Global Value Chain, Social Protection Discussion Paper Series, No. 0216, THE WORLD BANK Publications, Washington, 2002, s. 1.

³¹¹ DEAN, s. 46.

³¹² MISHRA, **Globalization**, s. 20.

³¹³ KUHNLE, ss. 54–55.

C. ENFORMEL İSTİHDAM SORUNU

Çalışmanın bu bölümünde reformlar sonucu işgücü piyasalarının gitgide daha da enformelleşmesi ve reformların enformel istihdam ile ilişkisi incelenecektir.

1. İşgücü Piyasasının Enformelleşmesi

Küreselleşmenin yükselişe geçtiği son 20 yıllık süreçte, her ne kadar öngörüler tersini iddia etmiş olsa da, hemen hemen tüm gelişmiş ülkelerde enformel ekonomilerin ölçeği muazzam bir hızla artış göstermiştir. Bunun yanı sıra, gelişmiş ülkelerin büyük bölümünde standart dışı istihdam biçimlerinin yaygınlaştığı ve istihdam yapısının enformelleştiği gözlenmektedir³¹⁴.

Küreselleşme tüm çalışma hayatında ve özellikle çalışanların sosyal koruma uygulamalarına erişim şartlarında köklü değişiklikler yaratmıştır. Bu bağlamda, hem uluslararası piyasalar hem de yerel piyasalar bazında küresel ekonominin büyük bir kesimi artan bir şekilde enformelleşmiştir. Bu dönemde, esnek ve korumasız yeni çalışma biçimlerinin ortaya çıkmasının yanı sıra, geleneksel çalışma biçimlerinin değişimi ile birlikte ücretli kesimde de kadın istihdamı büyük bir artış göstermiştir. Öte yandan, yeni dönemde sosyal koruma sağlamaya dönük uygulamalar daha çok formel olarak istihdam edilenler için tasarlanmış olup enformel çalışanların – özellikle kadın çalışanların- bu uygulamalara ulaşımı büyük ölçüde zorlaşmıştır³¹⁵.

Bu süreçte finansal küreselleşme ve beraberinde getirdiği krizler istihdamın enformelleşmesinde kilit rol oynamışlardır. Bölgelerinde hızla yaşanan finansal serbestleşmeden sonra özellikle Doğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinin tek seferlik muazzam büyüme rakamları yakalaması bu duruma en güzel örneği teşkil etmektedir. UPF'nun bir nevi başarı örnekleri olarak gösterdiği bu ülkelerde 1997 öncesi çok geniş çaplı bir ekonomik büyüme yaşanmıştır. Ancak, ardı ardına yaşanan finansal krizler ile birlikte bu ülkelerdeki istihdam yapısı keskin bir dönüşüm

³¹⁴ CARR/CHEN, s. 2.

³¹⁵ BARRIENTOS/BARRIENTOS, s. 1.

yaşamış ve formel olarak istihdam edilenlerin sayısı büyük oranda azalırken enformel istihdam artış göstermiştir³¹⁶.

İşgücü piyasalarının bu kadar geniş çapta enformelleşmesinin birçok nedeni bulunmaktadır. Bu nedenlerin başında yeni ekonomik büyüme paradigması gelmektedir. Bu bağlamda, bazı ülkeler ya hiç ekonomik büyüme sağlayamamakta ya da çok sınırlı bir büyüme rakamına imza atmaktadırlar. Öte yandan bazı ülkeler de “sermaye-yoğun” ya da “iş yaratmayan” bir büyüme sağlamaktadırlar. Her iki durumda da bu ülkeler, yeterli sayıda ve kalitede yeni iş yaratamamaktadır. Böylelikle, iş arayanlar ya da formel olarak istihdam edilip işlerinden memnun olmayanlar ya kendi işlerini kurup enformel ekonomide faaliyet göstermekte ya da enformel olarak istihdam edilmektedirler³¹⁷. Nihayetinde bu ülkelerde, ekonomik büyüme rakamlarının yetersiz kalması ya da büyümenin iş yaratmaması işgücünün enformelleşmesine neden olan en büyük faktör olmaktadır.

Öte yandan enformel istihdam ile ekonomik büyüme arasında tam tersi yönde bir ilişki bulunmaktadır. Bu bağlamda bir yandan ekonomik büyümenin yetersiz ya da sınırlı kalması enformelleşmeye yol açarken, öte yandan enformel istihdamın yaygın olduğu gelişmekte olan ülkelerde yüksek oranlarda ekonomik büyümenin sağlandığı görülmektedir. Buna en güzel örnek olarak ülkemizi vermek mümkündür. Son yıllarda toplam istihdamın yarısına ulaşan enformel istihdama karşın yüksek ekonomik büyüme rakamları yakalanabilmiştir. Ancak, ülkemiz örneğinde de görüleceği üzere, bu büyümenin yatırımlara yönelmediği ve formel istihdamı artırıcı bir etki yaratmadığı da ortadadır. Bu gelişme de, küreselleşme sürecinde oluşan karşılıklı bağımlılıktan ve gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülke piyasaları arasındaki belirgin yapısal farklılıktan ileri gelmektedir³¹⁸.

Enformelleşmenin sebeplerinden bir diğeri de yoksulluk ve geçim sıkıntısıdır. Bu anlamda çalışanların formel sektörde elde ettikleri gelirin yetersiz kalmakta ve

³¹⁶ CARR/CHEN, s. 2.

³¹⁷ A.k., s. 2.

³¹⁸ Z. ERDUT, **Enformel**, s. 78.

işgücü enformelleşmeye yönelmektedir. Bunun yanısıra, reel sektörün yeni ve verimli iş alanları yaratmada yetersiz kalması da işgücünün enformelleşmesine sebep olmaktadır. Zira düşük nitelik gerektiren işler daha çok hizmet sektöründe yaratılmaktadır. Öte yandan, işgücü piyasasında artan esneklik, güvence ve sosyal korumadan yoksun çalışma koşulları da enformelleşmenin sebeplerindedir³¹⁹.

İşgücü piyasasının enformelleşmesinin, ekonomik alanda bir diğer etkisi de kamu finansmanı üzerine olmaktadır. Vergi ve sigorta primi kayıpları dolayısıyla devletin gelirlerinin azalması sağladığı hizmetlerin düzeyinde ve kalitesinde de bir gerileme yaratmaktadır. Ancak burada da bir kısır döngü yaşanmaktadır. Vergi kayıplarını karşılamak adına devletin yeni vergiler oluşturması ya da mevcut vergi yükünü artırması da enformel istihdamı doğrudan artırıcı bir etken olmaktadır. Bu anlamda, vergilerin artırılması bu süreçte ancak geçici bir çözüm olarak kabul edilmekte ve sorunu çözmeye yetmemektedir³²⁰.

İşgücü piyasasında gerçekleştirilmesi talep edilen reform çalışmalarının yeni iş alanları yaratmada önemli bir başarı sağlayacağı öngörülmekteydi. Bu bağlamda beklenen, bu başarının emek-yoğun işlerde gerçekleşerek sağlam bir ekonomik büyüme sağlaması ve sağlanan bu ekonomik büyümenin daha çok işgücüne ihtiyaç duyulan ekonomik faaliyetleri ve teknolojileri körüklemesiydi. Ancak, bu öngörüye karşın reformların istihdam üzerine etkisi beklenenin tersinde gerçekleşti. Reformlar, ekonomik büyüme sağlama adına verimliliği ön planda tutarak emek-yoğun işlere olan talebi azaltmıştır. Bunun sonucu olarak, sağlanan mütevazı büyüme rakamları yaratılan yeni işlerde de bir kutuplaşmaya yol açmıştır. Çünkü yaratılan işlerin büyük çoğunluğu düşük verimlilikli enformel işlerde gerçekleşmiş ve işgücünün genel standartlarında bir iyileşme sağlamamıştır³²¹.

³¹⁹ ILO Online, “In Asia, Informal Work Shifts But Remains Massive”, Asian Employment Forum, Beijing, 2007 s. 1.

³²⁰ Z. ERDUT, **Enformel**, s. 80.

³²¹ WELLER, s. 45.

Enformel istihdamın ekonomik alandaki etkilerinin yanında sosyal ve siyasal alanda da benzer etkileri görmek mümkündür. Gerçekten de enformel istihdamın artması temel sosyal hizmetlerin finansmanını tehlikeye düşürmekte, sosyal korumayı zayıflatmakta, işgücü piyasası dinamiklerini zedelemekte ve rekabet düzenine zarar vermektedir. Artan eşitsizlik ve güvencesizlik, toplumun genel yapısını da dönüştürmekte ve enformelleşme demokratik hayatı tehdit eder hale gelmektedir³²².

Enformelleşmenin en yoğun olarak yaşandığı bölgelerden biri Latin Amerika'dır. Bu bölgede, küreselleşme ve beraberinde gelen dönüşüm ve reform talepleri enformelleşmeyi büyük oranda artırmıştır. Brezilya'da 1980'li yıllarda tüm işgücünün %30'unu oluşturan enformel istihdam oranı 1990'lı yıllarda yaşanan özelleştirme uygulamaları ve liberalleşme politikaları ile ve %40'ı aşmıştır. Reformların etkisiyle enformel istihdamın artmasının bir sonucu olarak da, 1988'de hazırlanan federal anayasada iş güvencesi ve koruma politikalarına ayrı bir önem gösterilmiştir. Nitekim günümüzde Brezilya, yüksek orandaki enformel istihdamına karşın dünyanın en sıkı istihdam düzenlemelerine sahip ülkelerinden biridir³²³.

Brezilya dışında, bölge genelinde de 1980 sonrası hızlı bir enformelleşme yaşanmıştır. 80'li yıllarda yaşanan krizle birlikte, formel sektörün yeni iş alanları yaratma kapasitesi büyük ölçüde azalmış ve yeni istihdam edilenlerin büyük çoğunluğu enformel sektörde ya da enformel şekilde istihdam edilmişlerdir. Bu dönemde bölgede tarım sektörünün de gerilemeye başladığı ve toplam istihdam içindeki payının sürekli azaldığı görülmektedir. Buna karşılık enformel istihdam genişleyerek toplam istihdamın yarısından fazlasını kaplamıştır. Bu bağlamda, hanehalkının iş ve gelir ihtiyacı doğrultusunda enformel istihdam artmış, aynı zamanda işgücü verimliliği ve ortalama gelir seviyesi hızla düşmüştür. Nihayetinde,

³²² Z. ERDUT, **Enformel**, s. 81.

³²³ Rita ALMEIDA, Pedro CARNEIRO, **Enforcement of Regulation, Informal Labor and Firm Performance**, The Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 1759, Germany, 2005, s. 5.

reformların etkisiyle ekonomik büyüme rakamlarında yaşanan hızlı düşüş bölgedeki birçok ülkede işgücünün durumunu tehlikeye sokmuştur³²⁴.

Enformelleşme dünyanın geri kalan kesiminde de büyük bir sorundur. Büyüme hızları tüm dünyanın iki katı büyüklükte olmasına karşın, günümüzde 1 milyondan fazla Asyalı enformel olarak çalışmaktadır. Bu çalışanların büyük bir kısmı temel sosyal koruma gereksinimlerinden yoksun şekilde, düşük ücretlerle, verimsiz olarak istihdam edilmektedir³²⁵.

Gelişmiş sosyal devlet modellerinde de, enformelleşme reformlar bağlamında gerçekleşmektedir. Bir yandan sosyal güvenlik ve emeklilik sistemlerinin reformlara bağlı tutulması, öte yandan işgücü piyasalarında esnekleştirme uygulamaları ve kendine özgü sosyal koruma programları ile enformelleşme gelişmiş Avrupa sosyal devletlerinde de önemli bir sorun olmaya devam etmektedir.

Kuzey Avrupa ülkelerinde işgücü piyasaları özellikle esnekleştirme yoluyla enformelleşmektedir. Bu anlamda Danimarka en geniş reform düzenlemelerini yapan ülke olmaktadır. Güvenceli esneklik yapısına dayanan Danimarka modelinin en önemli üç unsuru; esnek işgücü piyasası, geniş sosyal koruma uygulamaları ve aktif işgücü piyasası politikalarıdır. Bu bağlamda ülkede yapılan reformlarla, hem özel hem de kamu istihdamı kademeli olarak azaltılmış, işgücü piyasasına esneklik hâkim kılınmıştır³²⁶.

Güney Avrupa ülkeleri ise yaygın reform uygulamaları sonucunda sosyal devlet modelleri arasında enformelleşmenin en yoğun yaşandığı model olmuştur. Akdeniz modeli ülkeleri, 1970'li yıllardan itibaren sosyal güvenlik alanında büyük sıkıntılar yaşamaktadır. Bu ülkelerde, yaygın olarak uygulanan erken emeklilik

³²⁴ WELLER, s. 20.

³²⁵ ILO **Online**, s. 1

³²⁶ EICHHORST/HEMERIJCK, s. 20.

uygulamaları, sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülemez hale gelmesine neden olmuştur³²⁷.

Öte yandan, model ülkelerinde görülen yoğun ve kronik işsizlik enformelleşmeye yol açan unsurların başında gelmektedir. Bu bağlamda ülkeler, işsizlikten kaçınmak adına mevcut çalışma yasalarını esnetmeyi ve böylelikle yeni iş alanları yaratmayı amaçlamaktadır. İspanya’da son 10 yılda 3 kez (1997, 2001, 2005) değişen iş kanunu ile geçici ve atipik istihdam biçimleri büyük bir hızla yaygınlaşmıştır. Bu anlamda, ülkede 1994 yılında %24–25 civarında olan işsizlik oranı, 2006 yılında %8,5’e kadar gerilemiştir. Ancak bununla birlikte, enformel istihdam biçimleri ve esneklik büyük oranda artmış, hatta atipik, geçici, düzensiz istihdam edilenlerin sosyal güvenlik hakları büyük ölçüde genişletilmiştir³²⁸.

2. Emegın Uyum Değişkeni Haline Gelmesi

Mali kurumların gitgide daha da küresel hale geldiği, uluslararası kredi piyasalarının genişlediği yeni dönemde, bilişim teknolojisindeki gelişmeler sermayenin dünya üzerindeki dolaşım hızını büyük oranda artırmıştır. Bunun yanı sıra, sermayenin uluslararasılaşması karşısında, işgücünün hareketliliğın aynı ölçüde gerçekleşmemesi ve hemen hemen tüm ulus devletlerde örgütlü işgücünün zayıflayarak sermayenin güç kazanması dikkat çekici bir diğer gelişme olmaktadır³²⁹.

Küreselleşme sürecinde, çalışanlar ve işverenler arasında önceki dönemde var olan sosyal mutabakatın sona ermesiyle birlikte, işletmelerin daha düşük işgücü maliyetleri için bir ülkeden diğerine arayış içinde oldukları görülmektedir. Bu süreçte çalışanlar, güvence ve sosyal korumadan yoksun olarak, düşük ücretlerle çalışmaya mecbur kalmaktadırlar. Aynı zamanda, devlet de vergi ve diğer harç gelirlerinin

³²⁷ EICHHORST/HEMERIJCK, ss. 23–24.

³²⁸ A.k., ss. 23–24.

³²⁹ ÖZDEMİR, s. 221.

azalmasıyla, artık çalışanların bu korunmasız ve olumsuz koşullarına cevap vermekte yetersiz kalmaktadırlar³³⁰.

İlk olarak ticaret, daha sonrasında da finans alanında uygulanan reform çalışmaları, günümüzde ekonomik alanda tüm işgücünü kapsayacak şekilde genişlemektedir. 1990'lı yılların ortalarından itibaren başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere birçok devlete yayılan reform uygulamalarının en olumsuz etkilerine maruz kalan kesim işgücü olmaktadır. Temelinde esneklik uygulamalarına dayanan işgücü piyasası reformları ile birçok ülkede işgücü standartları gerilemiş, sadece verimsiz uzmanlaşmaya dayanan işlere olan talep artış göstermiştir³³¹.

Reformlar ile yeni üretim süreçlerine uyumlu hale getirilmeye çalışılan işgücü piyasalarında, devlet sınırlı da olsa bir takım kurumsal düzenleme ile esasen sermayenin tarafında olan yeni piyasa düzeninde işgücünü koruma altına almaya çalışmaktadırlar. Ancak, bu noktada da işgücü piyasasının değişen yapısı bu kurumsal düzenlemelerin yaygınlaştırılmasını engellemektedir. Bu nedenle günümüzde birçok bölgede işgücü piyasası düzenlemeleri aktif işgücünün sadece küçük bir kısmını kapsamaktadır. Bu anlamda, çalışanların büyük bir çoğunluğunun düşük verimlilikli işlerde çalışması ya da enformel olarak istihdam edilmeleridir. Düzenleyici kuralların ve koruma önlemlerinin dışında kalan bu grup, teknolojik dönüşümün ve refahın yeniden dağıtım tercihlerinin değişmesinin yükünü omuzlayan kesim olarak karşımıza çıkmaktadır³³².

Latin Amerika ülkelerinde geniş bir şekilde gözlemlenen bu durum, düşük verimlilikle ve enformel şekillerde istihdam edilmenin bir sonucu olarak görülmektedir. Bölgede, finansal serbestleşme ile birlikte yeni iş alanları yaratması beklenen ithalata dayalı ekonomi tercihi yerini, göreceli olarak sermaye-yoğun işletmelere bırakmıştır. Ancak bu yeni ekonomik tercih, teknolojik değişimler ve değişen işgücü piyasası yapısı sonucu mevcut işlerini kaybeden ya da endüstrileşmiş

³³⁰ CARR/CHEN, s. 9.

³³¹ WELLER, s. 13.

³³² A.k., s. 19.

alanlara göç ederek düşük verimlilikli işlerden kaçınmaya çalışan işgücü için yeterli iş sahasını oluşturamamıştır. Bu süreçte, yapısal dönüşümü maliyetine katlanmak durumunda kalan işgücünün enformel piyasaya yönelmesi kaçınılmaz olmuştur³³³.

Post-fordist üretim yapısı ile birlikte üretim zincirleri de değişmiş; emek küresel anlamda rekabet edilebilirliğin temel faktörü haline gelmiştir. Bu anlamda, emeğin uyum değişkeni haline dönüştürülmesi üzerine oluşturulmuştur yeni küresel değer zincirleri, düşük özsermaye gereksinimleri ve düşük işgücü maliyetleri ile sermaye birikimi yoluna gitmektedirler. Böylelikle, sermaye birikimini işgücü maliyetlerini azaltarak gerçekleştirmeyi amaçlamaktadırlar³³⁴.

3. Örgütlenme

Toplumsal bir kurum olarak sendikalar, sosyal gelişmenin ve sosyal adaletin sağlanması, küresel ekonomide var olan yapısal yoksulluğun önlenmesi için verilen mücadelenin etkili aktörlerindendir. Öyleyse, sendikaların enformel ekonomide her türlü güvenceden yoksun ve zayıflıkla birlikte yaşamak zorunda kalan çalışanları örgütlemesi, yalnızca çalışanlar veya sendikaların kendi varlıklarını sürdürmeleri için önemli değildir. Aynı zamanda, toplumun geneli için de önemlidir. Çünkü sosyal bütünlük ve barış, ancak sosyal adalet temelinde sağlanabilecek ve korunacaktır³³⁵.

Çalışanlar tek başlarına ekonomik, sosyal ve siyasal yönden güçsüzdür. Ancak, sendikalarda örgütlenmek çalışanların bu durumunu farklılaştırır. Sendikalar çalışma ve yaşam koşullarının geliştirilmesinde çalışanlara olanaklar sunarken, devlet ve işverenler karşısında ekonomik, sosyal ve siyasal güç sağlamaktadır. Çalışanlar doğrudan çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesinde olduğu kadar, siyasi katılımlarının demokratik bir biçimde desteklenmesi için de, sendikalara gereksinim duymaktadır. Enformel ekonomide çalışanların yaşam ve çalışma

³³³ WELLER, s. 19.

³³⁴ Florence PALPACUER, Peter GIBBON, Lotte THOMSEN, New Challenges For Developing Country Suppliers in Global Clothing Chains: A Comparative European Perspective, World Development, France, 2005.s. 3.

³³⁵ Recep KAPAR, “Enformel Ekonomide Çalışanların Örgütlenmesi ve **Sendikalar**”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sa: 12, İzmir, 2007, s.88.

koşullarını geliştirmek için uygun bir sosyal korumaya sahip olmaları, sendikalara özgürce katılmaları ve örgütlenmeleri gerekmektedir. Enformel çalışanlar yasaların koruyucu kapsamına alınmadıkları ve kolektif olarak temsil edilmedikleri sürece zayıflıkları artarak devam edecektir³³⁶.

Günümüzde ise sosyal devlette reform çalışmaları, sendikal örgütlenme oranlarında da önemli ölçüde gerilemeye yol açmıştır. Bu anlamda, küresel anlamda 1960'lı yıllarda %35 olan sendikal yoğunluk oranı 2000'li yıllarda %10'lara kadar gerilemiştir. Nitekim yeni dönemde, fordist üretim yerini post-fordizme, seri üretime dayalı ekonomiler esnek uzmanlaşma ve çeşitlendirilmiş kalite üretimine, kamu yönetimi yeni kamu yönetimi reformlarına ve eski endüstri ilişkileri post-fordist üretim sistemine dayalı yeni endüstri sistemine bırakmıştır³³⁷.

1980'li yıllarda başlayan küreselleşme süreci ve çalışma hayatında ortaya çıkan yeni gelişmeler, endüstri ilişkilerinin temel çerçevesini de değişime zorlamıştır. Bu dönemde, esnekliğe dayalı egemen üretim paradigması post-fordizm, endüstri ilişkileri açısından önemli değişimlere yol açmıştır. Üretim sistemlerinin tamamen değişmesine yol açan post-fordist sistem, sistemi meydana getiren aktörlerin hem sistem içindeki rolleri hem de birbirleriyle etkileşimlerinde önemli değişiklikler yaratmıştır³³⁸.

Bu yeni sistemde, enformel işlerde çalışanlar sendikal hak ve özgürlüklerini kullanamadıkları gibi, çeşitli gerekçelerle sosyal güvenlik kapsamı dışında, iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin olmadığı sağlıksız ortamlarda, işverenler karşısında pazarlık gücünden yoksun ve korumasız bir biçimde istismara açık olarak çalışmak zorundadır. Öte yandan, enformel olarak istihdam edilenler örgütsüz oldukları için, sosyal diyalog kurumları ve süreçlerinden dışlanmakta veya eksik temsil edilmektedirler³³⁹.

³³⁶ KAPAR, **Sendikalar**, ss. 84–86.

³³⁷ ŞENKAL, s. 121.

³³⁸ A.k., s. 120.

³³⁹ ILO, **Decent**, s. 71.

Enformel çalışanları sendikal hareketin bir unsuru haline getirmeksizin, kurumsal ekonomide çalışanların çalışma ve yaşam koşullarını geliştirme olanağı ortadan kalkmıştır. Günümüzde işgücü piyasalarındaki artan esneklik, işgücü piyasalarının uluslararası ölçekte birbiriyle bütünleşmesi, küresel üretim süreci, ağ işletme yapıları gibi nedenlerle enformel ve formel ekonomi arasında güçlü bağlar oluşmuştur. Bu bağlar nedeniyle, formel ekonomide örgütlü sendikaların enformel ekonomide çalışanların çalışma ve yaşam koşullarını göz ardı ederek, sadece üyelerinin çıkarlarını korumaları ve geliştirmeleri olanaklı olmaktan çıkmıştır. Enformel ekonomiyi ortadan kaldırılmaksızın, formel ekonomideki çalışma koşullarının gelişmesi beklenmemelidir³⁴⁰.

Öte yandan örgütlenme hakları olmasına karşın, enformel çalışanların örgütlenebilmesi hala nadiren gözlenebilen bir olgudur. Bunun yanı sıra, enformel çalışanlara yönelik örgütler de yok denecek kadar azdır. Az sayıdaki bu örgütler de genellikle sınırlı bir etkiye sahip, güçsüz ve dağınık örgütlerdir. Bu bağlamda, büyük ölçüde resmi olarak kayıtlı olmayan bu örgütlerin işveren örgütleri ve kamu otoriteleri ile ilişkileri ve onlar üzerindeki etkileri de sınırlı kalmaktadır³⁴¹.

Buna karşın, enformel çalışanlar çeşitli şekillerde örgütlenebilmektedir. Bu noktada iki farklı eğilim gözlenmektedir. Birincisi, enformel çalışanların kendilerine özgü sendikalarda örgütlenmesidir. Böylelikle, enformelleşme bir yandan sendikal yapı ve örgütlenme yapılarını da değişime zorlamakta öte yandan da enformel çalışanların özel bir konuya ve alana yoğunlaşarak örgütlenmelerini sağlamaktadır. İkinci eğilim ise, formel ekonomide örgütlü, formel çalışanları temsil eden sendikaların enformel çalışanları da kapsayarak örgütlenmesidir. Bu noktada, enformel çalışanlar ulusal ya da sektörel anlamda daha geniş bir sosyal dayanışma ağının parçası olmaktadır³⁴².

³⁴⁰ KAPAR, **Sendikalar**, s. 87.

³⁴¹ ILO, **Decent**, s. 72.

³⁴² KAPAR, **Sendikalar**, s. 99.

4. Sosyal Koruma

Sosyal koruma, bireylerin sadece sosyal güvenlik gereksinimlerinin karşılanması dışında, tüm yaşamları boyunca, her türlü risk ve olumsuzluğa karşı en geniş biçimde desteklenmesi, korunması, gözetilmesini temel alan anlayışı ifade etmektedir³⁴³.

Öte yandan sosyal koruma; sağlık, eğitim, işe erişimde eşitlik, iş ve gelir güvencesi, ayrımcılığa karşı koruma, hastalık, sakatlık, analık ve işsizlik gibi riskleri kapsayan sosyal güvenlik edimlerinin sağlanması, iş kazası ve meslek hastalıklarına karşı korumayı kapsayan sistemdir³⁴⁴.

Sosyal koruma temel hakların sağlanması ve eşitlik ile yakından ilişkilidir. Aynı zamanda kişinin verimli çalışmasının ve gelir elde edebilmesinin yoludur. Enformel işlerde çalışanlar ise, iş yaşamlarında ve çalışma yerlerinde birçok tehlike ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Enformel olarak istihdam edilenler içinde buldukları yetersiz korumaya dayanan çalışma koşulları nedeniyle yeterli verimlilikte çalışmamaktadırlar. Böylelikle bir yandan sosyal korumadan yoksun olarak çalışan enformel işgücü öte yandan da verimsiz uzmanlaşmaya maruz bırakılmaktadır³⁴⁵.

Enformel olarak istihdam edilenler, formel olarak istihdam edilenlere oranla çok daha büyük risklerle karşı karşıya kalırken, onlardan çok daha az fırsata sahip olmaktadır. Bu bağlamda bu çalışanlar hastalık, sakatlık, yaşlılık ve hatta ölüm gibi risklerle karşı karşıya çalışmakta ve sosyal koruma, iş yasaları gibi formel düzenlemelerin dışında kalmaktadırlar³⁴⁶.

³⁴³ ALTAN, s. 29.

³⁴⁴ Z. ERDUT, **Sosyal Koruma**, s. 32.

³⁴⁵ ILO, **Employment** and Social Protection in The Informal Sector, GB.277/ESP/1/2, 277th Session, Committee on Employment and Social Policy, Geneva, 2000, s.10–11.

³⁴⁶ ILO **Online**, s. 1.

Enformel olarak istihdam edilenlerin, yaptıkları iş ve çalıştıkları sektör bağlamında karşı karşıya olduğu riskler çok çeşitlidir. Bunların en başında, güvencesiz bir istihdam ilişkisine sahip olmaları ve genellikle ücret endekslemesine bağlı oldukça düşük ücretlerle çalışmalarıdır. Bununla birlikte, özellikle mevsimsel işlerde sezonluk olarak işsiz kalma ve yoksulluk tehlikesi bulunmaktadır. Formel istihdam edilenlerin sahip olduğu fırsatlardan hemen hemen hiç yararlanamayan enformel çalışanlar, genellikle fiziksel yıpranmaya dayalı işlerde çalıştıklarından dolayı sağlık anlamında ciddi bir risk altındadırlar. Öte yandan, işçi örgütleri ve hakları konusunda bilgi eksikliğinden kaynaklı olarak örgütlenme alanında da ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır³⁴⁷.

Bunun yanı sıra, enformel olarak istihdam edilenlerin sosyal güvenlik uygulamalarından yararlanabilmeleri de ayrı bir sorun teşkil etmektedir. Kayıt dışı olarak istihdam edilip sosyal güvenlik uygulamalarının tamamen kapsamı dışında kalan çalışanlar dışında, formel sektörde enformel olarak istihdam edilenler sosyal güvenlik kapsamına dahil olabilmektedir. Ancak, bu çalışanların çoğu ya sosyal güvenlik kesintileri ve emeklilik primlerini ödemek istememekte ya da bu ödemeleri karşılayacak maddi yeterliliğine sahip olmamaktadırlar. Bu bağlamda, enformel istihdam edilenlerin önceliği genellikle sağlık ve eğitim harcamaları olmaktadır. Böylelikle, enformel olarak istihdam edilenler yetersiz sosyal korumayla çalışmanın yanı sıra sosyal güvenlik kapsamının da dışında kalmaktadırlar³⁴⁸.

Sosyal güvenlik alanında yaşanan sıkıntılar küresel ölçekte de büyük sorun oluşturmaktadır. Günümüzde dünya nüfusunun ancak %20'si yeterli düzeyde sosyal güvenlik kapsamı altındadır. Öte yandan, sosyal güvenlik uygulamalarının nüfusu kapsama oranı ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyiyle de yakından ilgilidir. Az gelişmiş ülkelerde nüfusun %10'dan daha az bir kısmı sosyal güvenlik kapsamında

³⁴⁷ BARRIENTOS/BARRIENTOS, s. 3.

³⁴⁸ ILO, **Employment**, s. 11.

yer alırken, bu oran orta gelişmişlikteki ülkelerde %20 ile %60 arasında olurken endüstrileşmiş ülkelerde ise %100'e yakındır³⁴⁹.

UÇÖ.'nün 2008 yılında 97. oturumunda kabul ettiği “Hakça Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Bildirgesi” sosyal koruma alanında en güncel düzenlemedir. Bildirge, UÇÖ.'nün Uygun İş yaklaşımını küresel anlamda yaygınlaştırarak küreselleşmenin yıkıcı etkilerine karşı daha hakça bir çalışma düzeninin kurulması amaçlanmaktadır. Bu anlamda, hakça bir küreselleşme düzeninin oluşturulabilmesi için 4 temel bileşenin aynı anda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu bileşenler; istihdam, sosyal koruma, sosyal diyalog ve çalışmaya ilişkin temel haklardır. Bildirge, bu 4 bileşeni “ayrılmaz, birbirini destekleyen ve etkileşim içerisinde olan” unsurlar olarak tanımlamış ve ancak hepsinin aynı anda başarılması ile uluslararası çalışma standartlarının sağlanabileceğini vurgulamıştır³⁵⁰.

³⁴⁹ ILO, Social Protection

http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Socialprotection/lang--en/index.htm
(02.01.2009)

³⁵⁰ ILO, **Declaration** on Social Justice for A Fair Globalization, International Labour Conference, 97th Session, Geneva, 2008, s. 2.

SONUÇ

Bu çalışmada sosyal devlet, tüm vatandaşlarına minimum bir gelir güvencesi sağlayan, vatandaşlarını belirli sosyal risklere karşı koruma altına almayı kendisine görev edinen ve bu görevi yerine getirme yolunda piyasa ekonomisine müdahale etmekten çekinmeyen devlet yapısı olarak ifade edilmiştir.

Öte yandan enfomel istihdam ise, ister formel isterse enformel ekonomide olsun kayıtsız, korunmasız, güvencesiz, atipik, yasal düzenlemelerin dışında kalan tüm eğreti istihdam biçimleri olarak tanımlanmıştır.

Küreselleşme ve yeni liberal dünya görüşü, 1970’li yıllardan itibaren tüm Dünya düzeninde bir dönüşüm yaratmış ve küresel sistemi tamamıyla değiştirmişlerdir. Bu değişim, üretim zincirlerinden işgücü piyasasına, aile yapısından sosyal güvenlik sistemine, yerel yönetimlerden iş yasalarına kadar birçok düzlemde köklü değişikliklere yol açmıştır. Ekonomik düzenin küresel anlamda bütünleşerek sınırların kalktığı bu dönemde en kapsamlı değişim devlet yapısında gerçekleşmiştir. Küreselleşme ile piyasadandan ve sosyal hayattan çekilmiş, işveren olarak bir görevi bulunmayan salt güvenliği sağlamak ve bazı bürokratik görevleri yerine getirmekle yükümlü bulunan yeni bir devlet yapısı ortaya çıkmıştır. Bu anlamda sosyal devlet ise yeni dönemde en çok sorgulanan kavramlardan biri olmuştur.

Bu nedenle, günümüzde sosyal devlet birçok yönden yoğun eleştirilere maruz kalmakta ve bir dizi yapısal reform talepleriyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Reform taleplerinin temelinde devletin her yönden düzenleyici rolünün ortadan kalkması ve küçülmesi yatmaktadır. Devletin küçülmesine yönelik reform taleplerine gösterilen en önemli gerekçe ise özelleştirme politikalarıdır.

Bu bağlamda, ülkemizin de dâhil olduğu birçok ülkede “kamu yönetimi reformları” uygulanmakta, devletin işveren olarak rolü ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Keza özelleştirme politikaları küresel sistemin sosyal devletlerden

küçülme adına talep ettikleri reformların başında gelmektedir. Ülkemizde de 24 Ocak 1980 kararları ile başlayan özelleştirme süreci, tüm dünyada olduğu gibi birçok kamu kurumunun toptan tasfiyesine neden olmuştur. Bu kurumlarda çalışan birçok çalışanın işsiz kalmış ve yaklaşık 30 yıllık bir süreçte kamu istihdamının tüm istihdama oranının %9 seviyelerine çekilmesine yol açmıştır.

Özelleştirme ile devletin işveren olarak rolü ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bu anlamda yerelleşme de özelleştirme sürecini takip etmekte ve bölgeselleşmenin dışında kalan ülkelerde üretim faaliyetlerinin dışsallaştırılmasına neden olmaktadır. Böylelikle makro boyutta karşılaştırmalı üstünlükten yararlanmak isteyen Kuzey ülkeleri ve çokuluslu işletmeler, belirli üretim faaliyetlerini yerelleştirerek işgücü maliyetleri üzerinden kar etmektedirler. Zira yerelleşme faaliyetlerinin istihdam yönünden en belirgin etkisi, işgücü maliyetlerini gözeterek ücretlerin aşağı çekilmesine neden olmasıdır.

Küreselleşmenin devletin düzenleyici rolünden kaçınmak adına öngördüğü bir diğer reform talebi de kuralsızlaştırmadır. Kuralsızlaştırma işgücü piyasasında tamamen kuralsız bir sistemi değil aksine mevcut kuralların yeni liberal politikalara uygun hale getirilmesini ifade etmektedir. Finansal serbestleşme ve kuralsızlaştırma ile amaçlanan devlet denetimine tabi olmadan küresel ekonomide hareket edebilmek ve kısa süreli sermaye hareketlerinden nemalanabilmektir.

Kuralsızlaştırma ile devlet düzenleme ve denetleme yetkisini çokuluslu şirketler ve küresel aktörler ile paylaşmaktadır. Önceki dönemde, üzerinde devletin tam bir kontrolü ve yetkisi olduğu reel ve mali piyasalar, küreselleşme ve yeni liberal düzen ile birlikte çokuluslu işletmelerin adeta oyun alanı haline gelmiş ve kısa dönemli sermaye hareketlerine sahne olmuştur. Mali piyasalarda kuralsızlaştırmanın en önemli göstergesi ise ekonomik krizlerdir. Gerçekten de 1997'de patlak veren Asya Krizi ve bunu takiben Latin Amerika, Rusya ve Türkiye'de yaşanan ekonomik krizler kuralsızlaştırmanın en açık sonuçları olarak kabul edilmektedir.

Bununla birlikte, esneklik talepleri ekonomik alanda sosyal devletlere yöneltilen en yaygın reform taleplerindedir. Esnekleştirmenin temel mantığı, küresel işgücü piyasasında yeni ve daha esnek istihdam biçimlerini etkin kılmaktır. Esnekleştirme ile hem mevcut istihdam biçimlerinin esnekleştirilmesi hem de yeni esnek istihdam biçimlerinin ortaya konması amaçlanmaktadır. Böylelikle esnekleştirme, enformelleştirme faaliyetlerinin temel gerekçelerinden biri olmaktadır.

Gerçekten de, standart çalışma ilişkisinin iş yasaları, ücret yapısı ve çalışma süreleri yoluyla esnekleştirilerek atipik çalışma biçimlerinin ortaya çıkması istihdamın enformelleşmesini beraberinde getirmiştir. Atipik çalışma biçimleri olarak adlandırılan geçici, kısmi süreli, esnek sürelerle, mevsimlik ya da dönemsel çalışma biçimleriyle istihdam edilenler, enformel istihdamın tüm unsurlarını içeren bir çalışma ilişkisi içinde bulunmaktadır. Bu bağlamda, bu kişiler genellikle iş sürelerinin belirsiz olduğu ve yasal kuralların dolanıldığı bir piyasada, kayıtdışı olarak ve saklı ücretlerle istihdam edilmektedirler.

Günümüzde, artan reform talepleri sosyal devleti küresel düzene uygun hale getirmenin en önemli aracı olmaktadır. Tüm reform çalışmaları yoğunlukla devletin rolünün her alanda küçülmesine ve devletin işlevlerinde bir geri çekilmeye yönelik olarak tasarlanmaktadır. Bu çalışmalar, kimi zaman özelleştirme politikalarını kimi zaman iş yasalarının esnekleştirilmesini kimi zaman da yerelleşmenin önünü açmak adına dışsallaştırma faaliyetlerini kapsamaktadır. Ancak temelinde tüm reform uygulamaları sosyal devletin düzenleyici ve denetleyici rolünü daraltmak adına talep edilmektedir.

Bununla birlikte, reformlar istihdamın enformelleşmesine yol açmasına karşın bu sonuç reformların doğrudan bir hedefi olmamaktadır. Başka bir deyişle, küresel aktörler reform taleplerinde bulunurken asıl amaçları arasında istihdamı enformelleştirmek yoktur. Bu anlamda reformlar ile asıl sağlanmak istenen sosyal devletin küçülmesi ve düzenleme, denetleme yetkisini küresel aktörlere devretmesidir. Bu nedenle, özelleştirme ile kamu istihdamı azaltılmaya,

esnekleştirme ile işgücü maliyetleri azaltılmaya, kuralsızlaştırma ile mali piyasalar denetimsizleştirilmeye, yerelleşme ve borçlandırma faaliyetleri ile üretim faaliyetleri dışsallaştırılıp kamunun tüm üretim faaliyetlerinden çekilmesine çalışılmaktadır. Nihayetinde esas amaç, devletin rolünün küreselleşme çıkarlarına uygun olarak yeniden belirlenmesi ve işgücü piyasasında emeğin uyum değişkeni haline getirilmesidir.

Özelleştirme ile daraltılan ve hatta ortadan kaldırılmaya çalışılan kamu istihdam yapısına baktığımızda özelleştirme sonucu işten çıkarılanların enformelleşme eğilimi taşıdıkları görülmektedir. Bu bağlamda, kamu tarafından istihdam edilirken sahip oldukları iyi çalışma koşullarını özel sektöre ait iş alanlarında bulamayan bu kişiler ya kendi nam ve hesaplarına enformel olarak çalışmakta ya da formel piyasalarda enformel olarak istihdam edilmektedirler. Bunun yanısıra özelleştirme sonucu işten çıkarılan çalışanların tümünün enformel istihdama yöneldiğini söylemek doğru olmayacaktır. Bunun yanında, özelleştirme ile enformelleşme arasındaki doğrudan bağlantıyı gösteren bir veri de yoktur. Ancak, ülkemiz örneği ele alındığında özelleştirme faaliyetlerinin yoğunlaştığı 1980’li yıllardan itibaren enformel ekonomideki ve enformel istihdamdaki artış bu iki unsur arasındaki ilişkiyi açıklamaya yeterlidir.

Yerelleşme faaliyetleri de üretim faaliyetlerinin önemli bir kısmını dışsallaştırarak, taşeronlaşma yoluyla istihdamın enformelleşmesine doğrudan katkıda bulunmaktadır. Nitekim küreselleşme süreci ile birlikte tüm dünyadaki üretim zincirlerinin yapısı da değişmiş, Kuzey ülkeleri Güney’den üretim süreçlerini ithal eder hale gelmiştir. Bununla birlikte, üretim zincirlerinin büyük bölümü kuralsızlaştırma ve esnekleştirme politikaları ile istihdam yapısı üzerinde devletin denetim ve düzenleme yetkisi kaldırılan, istihdamın çok büyük bölümü atipikleştirilen Güney ülkelerine kaydırılmıştır. Bu süreçte, küresel üretiminin büyük bölümü herhangi bir sosyal koruma önlemine sahip olmayan, iş süreleri belirsiz bir şekilde ve düşük ücretlerle çalışan Güney ülkeleri çalışanları tarafından gerçekleştirilmektedir.

Güney’de yaşanan bu dönüşüm, Kuzey ülkelerindeki istihdamı da etkilemektedir. Üretim zincirini Güney’e kaydıran Kuzey ülkelerinde işgücü piyasasının daralmasıyla birlikte ücretler düşmekte, çalışanların haklarında kısıtlamalara gidilmektedir. Zira sermayenin artık önceki dönemde olduğu gibi Kuzey ülkelerindeki yüksek ücretler ve geniş haklarla çalışan işgücüne ihtiyacı yoktur. Yeni düzenle birlikte rağbet edilen, düşük işgücü maliyetleri, esnek çalışma biçimleri ve kurlsızlaştırılmış, denetimsiz işgücü piyasaları ile Güney ülkeleridir.

Güney’deki kötü çalışma koşulları ve kurlsızlaştırılmış işgücü piyasalarının Kuzey’i de doğrudan etkilemesi uluslararası anlamda sosyal politika araçlarına olan ihtiyacı bir kez daha gözler önüne sermiştir. Çalışmada yer verildiği ve öğretilde çokça tartışıldığı üzere, artık günümüzde ülkelerin kendi sınırları içerisinde sosyal politika uygulamaları ile işgücü piyasalarını düzenleme ve denetleme imkânları oldukça sınırlanmıştır. Nitekim küreselleşme ile dünya üzerindeki ulusal sınırlar kalkmış, sermayenin hareket serbestisi muazzam ölçüde artmıştır. Buna karşılık küresel düzen işgücü için aynı serbestiyi öngörememektedir. Sermaye gelişen ve müthiş bir hıza ulaşan uluslararası iletişim ağları sayesinde Dünya’nın bir ucundan diğerine saniyeler içinde hareket edebilirken, işgücü için aynı şeyi söyleyebilmek mümkün değildir. Böylelikle, sermaye makro ölçekteki işgücü maliyetleri farklılaşması üzerinden kar ederken işgücü açısından bir hak kaybı mevcuttur. Bu süreç içerisinde emeğin bir nevi uyum değişkeni haline gelmesi kaçınılmaz olmuştur.

Uluslararası sosyal politika kurumlarına duyulan bu ihtiyaç yeni değildir. Zira Keynes döneminden beri, küresel hareketleri izleyecek ve işgücü piyasalarını düzenleyebilecek kurumların varlığı öngörülmüştür. Bu nedenle, günümüzde UÇÖ.’nün önemi büyüktür. Her ne kadar UÇÖ., küresel anlamda piyasaları düzenleyen ya da denetleyen bir kurum olarak rol almasa da, işgücü faaliyetlerinin belirli normlara sahip olmasında ve asgari anlamda belli sınırlar içinde kalmasına yaptığı katkı tartışılmazdır.

Bu çalışmada varılan sonuç, sosyal devlette yapılan ve ondan talep edilen reform çalışmalarının enformel istihdamı artırıcı yönde etkide bulunduğuudur. Tez

içerisinde ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışılan bu durum, reform hareketlerinin doğrudan bir amacı değil dolaylı bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte bu durumun kasıtlı bir tercih değil dolaylı bir sonuç olması nihayetinde karşı karşıya kalınan durumu değiştirmemektedir. Zira reformların uygulandığı ülkelerdeki enformel istihdam rakamları ve artış eğilimi bunun en açık göstergesi olmaktadır.

KAYNAKÇA

AKALIN, Aras; “İktisadın Yükselişi, Siyasetin Düşüşü”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sa:3, Ankara, 2005, ss. 17–23.

AKI, Erol; **Hukukun Temel Kavramları**, 6. Baskı, Barış Yayınları, İzmir, 2001.

ALLCOCK, Cliff, PAYNE, Sarah, SULLIVAN, Michael; **Introducing Social Policy**, Pearson Education Limited, London, 2004.

ALMEIDA, Rita, CARNEIRO, Pedro; **Enforcement of Regulation, Informal Labor and Firm Performance**, The Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 1759, Germany, 2005.

ALTAN, Ömer Zühtü; **Sosyal Politika Dersleri**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1592, Eskişehir, 2004.

ANDERSON, Christopher J. , PONTUSSON, Jonas; “Workers, Worries and Welfare States: Social Protection and Job Insecurity in 15 OECD Countries”, **European Journal of Political Research**, Vol. 46, USA, 2007, ss. 212-232.

ANIK, Cengiz; **Çoğulcu Sistemde İşçi Sendikası**, Hizmet-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Ankara, 1997.

Ankara Hukuk Fakültesi Mezunları Derneği I. Genel Kurul Çalışmaları, Derleyen İlhan Arsel, Sevinç Matbaası, Ankara,1969.

ARZA, Camila; **Welfare Regimes and Distributional Principles: A Conceptual and Empirical Evaluation of Pension Reform in Europe**, European University Institute, RSCAS (Robert Schuman Centre for Advanced Studies) No. 30, San Domenico di Fiesole (FI), 2006.

BARRIENTOS, Armando, BARRIENTOS, Stephanie Ware; Extending Social Protection to Informal Workers in The Horticulture Global Value Chain, Social Protection Discussion Paper Series, No. 0216, THE WORLD BANK Publications, Washington, 2002.

BAŞBUĞ, Aydın; “Sosyal Haklar ve Türk Sosyal Devlet Yapısındaki İkilemler”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sa:3, Ankara, 2005, ss. 102-110.

BERTOZZI, Fabio; “**Measuring Flexicurity: Conceptual and Data Availability Challenges on Macro Level**”, RECWOWE (Reconciling Work and Welfare In Europe), Working Paper No. 01, Switzerland, 2007.

BEWLEY, Helen; “Raising the Standart? The Regulation of Employment, and Public Sector Employment Policy”, **British Journal of Industrial Relations**, Annual Review Article 2005, Vol. 44, No: 2, London, 2006, ss. 352–361.

BİLGİN, Vedat; Sosyal Devlet Nereye Gidiyor ya da Sosyal Devletin Alternatifleri Nelerdir ?”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sa: 3, Ankara, 2005, ss. 8-15.

BULUT, Cihan; **Kamu Açıkları –Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri-**, Der Yayınları, Yayın No: 340, İstanbul, 2002.

CARR, Marilyn, CHEN, Martha Alter; **Globalization and The Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on The Working Poor**, WIEGO (Woman in Informal Employment Globlizing & Organizing), 2001.

CİVELEK, Uğur; “Sosyal Devletin Gerileyişi”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sa:3, Ankara, 2005, ss. 96–107.

ÇAKIR, Özlem; “Sosyal Dışlanma”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C: 4, Sa:3, İzmir, 2002, ss. 85–94.

ÇALIŞKAN, Abdülkerim; **Sosyal Refahın Sağlanması ve Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği, (Yayınlanmamış Doktora Tezi)**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2001.

ÇOLAK, Ömer Faruk; “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Siyasal Yapılanma”, Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, C:4, Sa:49, Ankara, 2003, ss. 248–255.

DEAN, Hartley; **Welfare Rights and Social Policy**, Pearson Education Limited, London, 2002.

DEMİR, Fevzi; **Sosyal Politika Tartışmaları I: Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları, İzmir, 1996.

EBBINGHAUS, Bernard; **European Labor Relations and Welfare-State Regimes: A Comparative Analysis of Their “Elective Affinities”**, Max Planck Institute for The Study of Societies, Cologne, 1998.

EICHHORST, Werner, HEMERIJCK, Anton; **Welfare And Employment: A European Dilemma?**, The Institute for the Study of Labor (IZA) Publications, Discussion Paper No. 3870, Bonn, 2008.

EKER, Aytaç; “**Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Sonuçları**”, 28–29 Nisan 1994 Özelleştirme Sempozyumu Notları, Manisa, 1994, ss. 96–117.

EKİN, Nusret; **Endüstri İlişkileri**, Beta Yayıncılık, 6. Bası, İstanbul, 1994.

ELLWOOD, Wayne; **Küreselleşmeyi Anlama Kılavuzu** (Çeviren Betül Dilan Genç), Metis Yayınları, İstanbul, 2002.

ERDUT, Tijen; “**İş ve Gelir Güvencesi**”, Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) Yayınları, Ankara, 2004.

ERDUT, Tijen; “İşgücü Piyasasında **Enformelleşme** ve Kadın İşgücü”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sa: 6, İzmir, 2005, ss. 4-17.

ERDUT, Zeki; “**Enformel** İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:12, İzmir, 2007, ss. 53-82.

ERDUT, Zeki; “**Günümüzde Sosyal Politikanın Açılımları**”, Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2004.

ERDUT, Zeki; **Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye**, Dokuz Eylül Yayınları, 2. Bası, İzmir, 2003.

ERKAN, Hüsnü; **Sosyal Politika Tartışmaları I: Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları, İzmir, 1996.

EUROSTAT, **Europe in Figures: Eurostat Yearbook 2008**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.

ESPING/ANDERSEN, Gosta; “**Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri**”, Sosyal Politika Yazıları (Der. Ayşe BUĞRA – Çağlar KEYDER), İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2008, ss. 65-87.

ESPING-ANDERSEN, Gosta; “**Towards the Good Society, Once Again?**” , **Why We Need a New Welfare State?** , Oxford University Press, New York, 2002.

ESPING-ANDERSEN, Gosta; **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Princeton University Press, New Jersey, 1990.

FERRERA, Maurizio; “**Welfare Reform in Southern Europe: Institutional Constraints and Opportunities**”, Challenges to The Welfare State – Internal and External Dynamics for Change – (Edited by Henry Cavanna), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 1998, ss. 122-138.

FLORA, Peter, HEIDENHEIMER, Arnold J. ; “**The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State**”, Development of Welfare States in Europe and America, Edited by P. Flora, A.J. Heidenheimer, Transaction Publishers, New Brunswick, 1990.

GIZELIS, Theodora-Ismene; “Globalization, Integration and the European Welfare State”, **International Interactions Journal**, Vol. 31, Athens, 2005, ss. 139-162.

GÖZE, Ayferi; **Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, Beta Yayınları, İstanbul, 1977.

GÖZTEPE, Özay; “Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı: 14, İzmir, 2007, ss. 81-118.

GÜLERMAN, Adnan; “**Özelleştirmenin İstihdam Üzerine Etkileri**”, 28–29 Nisan 1994 Özelleştirme Sempozyumu Notları, Manisa, 1994, ss. 118-129.

GÜVEN, H. Sami; **Sosyal Politikann Temelleri**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001.

GÜZEL, Ali, OKUR, Ali Rıza; **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 1990.

HARRISS-WHITE, Barbara; “Inequality at Work in The Informal Economy: Key Issues and Illustrations” , **International Labour Review**, Vol. 142, No.4, Geneva, 2003, ss. 459–467.

HOFFMEISTER, Onno; **Inequality of Personal Income in the Enlarged European Union: The Role of the Welfare States, Regional Cohesion Policies and Economic Integration**, Luxembourg Income Study Working Paper No. 440, Luxembourg, 2006.

HUSSMANNNS, Ralf; **Defining and Measuring Informal Employment**, ILO Bureau of Statistics, , Geneva, 2004.

HUSSMANNNS, Ralf; **Statistical Definition of Informal Employment; Guidelines Endrosed by the Seventeen International Conference of Labour Statisticians**, ILO Publications, Geneva, 2003.

IHRIG, Jane, MOE, Karine; **The Dynamics of Informal Employment**, International Finance Discussion Papers, No. 664, USA, 2004.

ILO; **Decent Work and The Informal Economy**, International Labour Conference 90th Session, Geneva, 2002.

ILO; **Declaration** on Social Justice for A Fair Globalization, International Labour Conference, 97th Session, Geneva, 2008.

ILO; **Employment** and Social Protection in The İnformal Sector, GB.277/ESP/1/2, 277th Session, Committee on Employment and Social Policy, Geneva, 2000.

ILO; **GB.298/11**, 298th Session, Committee on Employment and Social Policy, Geneva, 2007.

KAPAR, Recep; “Enformel Ekonomide Çalışanların Örgütlenmesi ve **Sendikalar**”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sa: 12, İzmir, 2007, ss. 83-117.

KAPAR, Recep; **Sosyal Korumannn İşgücü Piyasasına Etkisi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınlanmış Doktora Tezi, İzmir, 2003.

KAZGAN, Gülten; **Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Bası, İstanbul, 2002.

KORAY, Meryem; **Avrupa Toplum Modeli**, İmge Kitabevi Yayınları, 2. Bası, Ankara, 2005.

KORAY, Meryem; “Görölmek İstenmeyen Gerçek: Sosyal Refah Politikaları ve Demokrasi İlişkisi ”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sa:5, İstanbul, 2005, ss. 7-60.

KORAY, Meryem; **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000.

KRAUSE, Alexandra; **Labour Market Reforms in The Light of a New Justice Principle: From Redistribution to Equal Access**, University of Jena Press, Jena, 2006.

KUHNLE, Stein; **“Political Reconstruction of the European Welfare States”**, Challenges to the Welfare State –Internal and External Dynamics of Change- (Edited By Henry Cavanna), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 1998.

KUTAL, Gülten; **“Çokuluslu Şirketlerin Ulusal Devletler ve Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Sosyal Politika Alanında Denetimi Sorunu”**, Prof. Dr. Nusret EKİN’e Armağan içinde, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Yayınları, Yayın No. 38, Ankara, 2000, ss. 68-77.

LINDBECK, Asar; **The Welfare State; Background, Achievements, Problems**, Research Institute of Industrial Economics, Working Paper No. 662, Stockholm, 2006.

LORDOĞLU, Kuvvet, ÖZKAPLAN, Nurcan, TÖRÜNER, Mete; **Çalışma İktisadı**, Beta Yayınları, 3. Bası, İstanbul, 1999.

MARSHALL, Thomas H. ; **Social Policy (In The Twentieth Century)**, Hutchinson University Library, 3rd Edition, London, 1970.

MERKEL, Wolfgang; **Social Justice and Three World of Welfare Capitalism**, Institut für Politische Wissenschaft, Heidelberg, 2001.

MIDGLEY, J. ; **The Radical Right and The Welfare State: An International Comparison**, Hemel Hempstead, Harvester, 1991.

MISHRA, Ramesh; **Globalization and The Welfare State**, Edward Elgar Publishing, Cambridge, 1999.

MISHRA, Ramesh; **The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change**, Hemel Hempstead, Harvester, 1984.

MORIN, Marie-Laure; “Labour Law and New Forms of Corporate Organization”, **International Labour Review**, Vol. 144, No:1, Geneva, 2005, ss. 5-30.

MYLES, John, QUADAGNO, Jill; “Political Theories of The Welfare State”, **The Social Service Review**, Vol. 76, Issue 1, 2002, ss. 31-42.

NEGRETE, Rodrigo; **Case Studies on The Operation of The Concept of “Informal Employment” as Distinct From “Informal Sector Employment”**, Sixth Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statics (Delhi Group), Rio De Janeiro, 2002.

OSKAY, Cansel Seymen; “Türkiye’de İç Borçlanmanın Ekonomi Üzerine Etkileri”, **Konya Ticaret Odası Yeni ipekyolu Dergisi**, Konya, Sayı: 201, 2004, ss. 3-14.

OZAKI, Muneto; “**Negotiating Flexibility: The Role of Social Partners and the State**, International Labour Office (ILO), Geneva, 1999.

ÖZDEMİR, Süleyman; **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti** (Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 2004.

ÖZŞUCA, Şerife Türcan; “Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Kamu-İş Yayınları, C:7, Sa:2, Ankara, 2003, ss. 225-241.

ÖZTÜRK, Ercüment; “TÜİK İstihdam ve Kayıt Dışı Verileri”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:8, Sayı:37, Ankara, 2006, ss. 27-40.

PALIER, Bruno; **The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems**, European Union Studies Association Biennial Conference, Austria, 2007.

PALPACUER, Florence, GIBBON, Peter, THOMSEN, Lotte; “New Challenges For Developing Country Suppliers in Global Clothing Chains: A Comparative European Perspective”, **World Development**, France, 2005.

PEKİN, Tefik; **Ekonomiye Giriş**, Anadolu Matbaası, İzmir, 1999.

PENA-CANAS, Ramon; **Quality of Work and Employment in EU Policy Arena: Conceptual Frameworks and Monitoring Indicators**, RECOWE Network Papers, Spain, 2007.

PFAU-EFFINGER, Birgit; **Development of Informal Work in Europe –Casual Factors, Problems, Approaches to Solutions-**, DG Research and DG Employment and Social Affairs, Brussels, 2003.

RECOWE (Reconciling Work and Welfare In Europe); **Flexicurity and Welfare Reform: A State of the Art Review**, D01–03 Working Paper No. 01, France, 2007.

SAPIR, André; **Globalization and the Reform of the European Social Models**, Bruegel Publishing, Brussels, 2005.

SARITAŞ, İbrahim; “Marksizm’den Piyasa Ekonomisine Üçüncü Yolun Serüveni”, **Siyaset ve Toplum Dergisi**, Sayı:3, Ankara, 2005, ss. 77-97.

SAVAŞ, Vural Fuat; **Sosyal Politika Tartışmaları I: Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları, İzmir, 1996.

Sosyal Politika Tartışmaları I: Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları; Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları, İzmir, 1996.

SÖZER, Ali Nazım; **Sosyal Devlet Uygulamaları**, Cemiyet Yayınları, No:8, İzmir, 1997.

SÖZER, Ali Nazım; **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1994.

STANDING, Guy; **Beyond New Paternalism: Basic Security as Equality**, Verso Publications, London, 2002.

SVALLFORS, Stefan; “Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective”, **Social Policy & Administration**, Vol. 38, No. 2, Sweden, 2004, ss. 119-136.

ŞENATALAR, Burhan; “**Sosyal Devlet Nereye ?**”, Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2004.

ŞENKAL, Abdulkadir; “Endüstri İlişkilerinde Yeni Paradigmalar: Mobilizasyon, Kolektivizm ve Esneklik Tartışmaları”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:17, İzmir, 2008, 115-132.

TAŞTI, Enver, SEZER, Didem; “İnformel Sektör ve Kayıtdışı İstihdam”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, C:4, Sa:49, Ankara, 2003, ss. 158-173.

TREBILCOCK, Anne; **Decent Work and The Informal Economy**, WIDER Publications, Discussion Paper No. 04, UK, 2005.

WELLER, Jürgen; **Economic Reforms, Growth and Employment: Labour Markets in Latin America and The Caribbean**, Economic Commission For Latin America and The Caribbean (ECLAC), Santiago, 2001.

YALÇIN, Mithat; “Kayıt Dışı İstihdam ve Çözüm Önerileri Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:7, Sa:32, Ankara, 2005, ss. 65-74.

Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi; Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2004.

YILMAZ, Aytekin; **Çağdaş Siyasal Akımlar – Modern Demokraside Yeni Arayışlar**, Vadi Yayınları, 2. Bası, Ankara, 2003.

ZENGİNGÖNÜL, Oğul; “Sosyal Politika – Esnek Çalışma Biçimleri Paradoksunda Avrupa Birliği Örneği”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C:5, Sa:4, İzmir, 2003.

Çevrimiçi Kaynaklar

BULUT, Nihat: “Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı”, <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/NBulut2.html>, (Çevrimiçi) (15.04.2008)

BARNA, Murat: “Sosyal Devlet ve Eşitlik”, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_60.htm , (Çevrimiçi) (15.04.2008)

EUROFOUND, Avrupa Birliği’nde Çalışma Koşulları: İstihdam Güvenliği ve İstihdam Edilebilirlik, s. 1–2. www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/66/tr/1/ef0866tr.pdf (23.09.2008)

ILO, Social Protection, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Socialprotection/lang--en/index.htm (02.01.2009)

ILO, Rights at Work, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Theightsatwork/lang--en/index.htm (01.09.2008)

ILO **Online**, “In Asia, Informal Work Shifts But Remains Massive”, Asian Employment Forum, Beijing, 2007. www.ilo.org (04.01.2009)

MERİÇ, Metin: “Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı, s. 37. <http://web.deu.edu.tr/ab/> (Çevrimiçi) (20.08.2008)

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), <http://www.tuik.gov.tr/isgucu/jsp/body/istihdamacik.jsp>, (Çevrimiçi) (22.04.2008)