

# SOSYAL KORUMANIN

# İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİSİ

Yrd. Doç. Dr. Recep KAPAR

*Tamm 10/11*  
*23*



DİSK

# BİRLEŞİK METAL-İŞ



# SOSYAL KORUMANIN İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİSİ

Yrd. Doç. Dr. Recep KAPAR

Muğla Üniversitesi  
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü



**DİSK**  
BİRLEŞİK METAL-İŐ

## **BİRLEŞİK METAL-İŐ YAYINLARI**

Tünel Yolu Cad. No.2 34744 Bostancı-İSTANBUL

**Tel:** (0216) 380 85 90 **Faks:** (0216) 373 65 02

**Teknik Hazırlık:** Birleők Metal-İŐ

**Baskı:** Net Basım ve Yayıncılık

**No:** 17 / 2005

**Annem  
ve  
Babama**



## Önsöz

Dokuz Eylül Üniversitesi'nde doktora tezi olarak hazırlanan bu çalışmanın özgün hali, 2003 yılında Prof. Dr. Fevzi Demir, Prof. Dr. Abdurrahman Ayhan, Prof. Dr. Zeki Erdut, Prof. Dr. Neşe Kumral ve Doç. Dr. Tijen Erdut'dan oluşan jüri tarafından oy birliği ile başarılı bulunmuştur. Basım sırasında jüri üyelerinin öneri ve eleştirileri doğrultusunda söz konusu doktora tezindeki ifade sorunları gözden geçirilerek giderilmeye çalışılmış, tez çalışmasının bütünü ve kurgusu büyük ölçüde değiştirilmeksizin gerekli görülen düzeltmeler yapılmıştır. Eleştiri ve katkıları dolayısıyla kendilerine teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmanın hazırlık aşamasında çok sayıda kişinin yardım ve desteğini gördüm. Tez çalışmasının danışmanlığını üstlenen, Prof. Dr. Zeki Erdut'un katkısı, teşviki, eleştirileri, mesleki disiplin ve anlayışı, her şeyden önemlisi insanca ilgisi bu çalışmanın tamamlanması kadar, basılmasında da belirleyici olmuştur. Ondandır çok şey öğrendim. Bu önsöz aracılığıyla, üzerimde teşekkür etmekle ödenmeyecek emeklerinin olduğunu belirtmek isterim.

Doç. Dr. Faruk Sapancalı yalnız olmadığımı hissettiren, uzun konuşmalarımı, açıklamalarımı ve dertlerimi sabırla dinleyen kişiliği ile her zaman destek olmuştur. Sağolsun.

Oğlum Ege Can ve eşim Gülveren bu çalışmanın acısını ve eziyetini en çok çekenler oldu. Onlardan çaldığım zamanın bir daha geri gelmeyeceğini düşündüğümde, ödedikleri bedelin ağır olduğunu anlıyorum. Sabırlı bir oğul ve eşle birlikte olduğum için mutluyum.

Bu çalışmayı babamın anısına ve anneme sunuyorum. Küçük bir tütün tarlasında eğitimimi sürdürmem için yaptıkları fedakarlık insan üstü bir çabaydı.

Son olarak, bu çalışmanın bir fotokopi nüshası olarak kalmasına engel olan, basılarak çok sayıda insana ulaşmasını sağlayan Birleşik Metal İşçileri Sendikasını, üyelerini, yöneticilerini ve çalışanlarını unutmamak gerekir. Onlara da teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

**Recep Kapar**

recepkapar@mu.edu.tr

Aralık 2005/Muğla



## İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ .....	9
ÇİZİMLER LİSTESİ.....	11
KISALTMALAR LİSTESİ .....	12
GİRİŞ .....	13

### Birinci Bölüm KAVRAMLAR

<b>I. SOSYAL KORUMA.....</b>	<b>15</b>
A. Tanım.....	15
B. Unsurları .....	21
1. Gelir Güvencesi.....	21
2. Sosyal Dayanışma.....	22
3. Ekonomik ve Sosyal Gelişime Katkı.....	30
4. Toplumsal Barış.....	33
<b>II. İŞGÜCÜ PİYASASI.....</b>	<b>35</b>
A. Tanım .....	35
B. Unsurları .....	38
1. Eşitsizlik.....	38
2. Bağımlılık.....	44
3. Güvencesizlik.....	48
4. Düzenleme .....	50
<b>III. SOSYAL KORUMANIN DÜZENLEME İŞLEVİ.....</b>	<b>55</b>

### İkinci Bölüm

#### SOSYAL KORUMA İLE İŞGÜCÜ PİYASASI ARASINDAKİ İLİŞKİ

<b>I. YAPISAL UYUM SÜRECİ.....</b>	<b>58</b>
A. Rekabet Gücü.....	62
B. Uluslararası Ticaret .....	70
1. Sanayi Sektörü.....	74
2. Uluslararası Ticaretin Sınırlılıkları.....	77
C. Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları.....	83
1. Hacmi ve Yönü.....	83
2. Belirleyici Unsurlar.....	88
3. İstihdamın Yerelleşmesi .....	90



<b>II. SOSYAL YÜKLERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİSİ .....</b>	<b>93</b>
A. İşgücü Maliyeti .....	93
B. Sosyal Yük Oranında Değişim .....	99
1. Sosyal Yüklerin Arttırılması.....	99
2. Sosyal Yüklerin Azaltılması.....	101
C. Ücret Dışı Ödeme ve Yardımlar .....	106
<b>III. SOSYAL KORUMANIN İŞLEVİ .....</b>	<b>109</b>
A. Yapısal Uyum Sürecinde Koruma.....	109
B. Esneklik Karşısında Koruma .....	112
C. Verimlilik Faktörü.....	116
D. İşsizliğin Düzenlenmesi.....	117
1. Sınırlamalar ve Yaptırımlar .....	118
2. İş Arama Süreci .....	123
3. Gelir İstikrarı ve Ekonomi.....	124
E. Uygun İş .....	126
<b>IV. EKONOMİK ETKİNLİK.....</b>	<b>128</b>
A. Gelir Aktarımı .....	129
B. Harcama .....	130
C. Yerel Piyasaların Gelişmesi.....	132

**Üçüncü Bölüm**  
**SOSYAL KORUMA PROGRAMLARININ YENİDEN**  
**DÜZENLENMESİ**

<b>I. MALİ UYUM.....</b>	<b>134</b>
A. Vergilendirme .....	136
B. Sosyal Koruma Harcamaları.....	141
C. Sosyal Dayanışmanın Gerilemesi.....	145
<b>II. MALİ UYUM SÜRECİNDE SOSYAL KORUMA.....</b>	<b>146</b>
A. Emeklilik Programları .....	147
1. Kamu Sistemi.....	147
2. Çok Bileşenli Sistemler .....	151
3. Bireysel Fonlar .....	153
B. Sağlık Bakımı.....	156
1. Hizmet Sunumunun Düzenlenmesi.....	157
2. Bütçe Kısıtlamaları .....	158
3. Maliyet Paylaşımı .....	158
4. Rekabetin Sağlanması .....	159

C. İşsizlik Programları.....	160
1. İşsizlik Ödemeleri.....	161
a. İşsizlik Ödemelerinin Yaygınlığı.....	162
b. İşsizlik Ödemelerinin Yeniden Düzenlenmesi.....	164
2. Aktif Politikalar.....	169
a. Kamu Çalışma Programları.....	174
b. İş Arama ve İstihdam Hizmetleri.....	177
c. Mesleki Eğitim Programları.....	179
d. Kendi İşinde Çalışma.....	185
e. Ücret ve İstihdam Destekleri.....	187
f. Yeniden İstihdam Desteği.....	189
D. Sosyal Yardımlar.....	191
1. Sosyal Yardımların Yaygınlığı.....	191
2. Sosyal Yardımların Değişen Niteliği.....	195
<b>III. YENİDEN DÜZENLEMELERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİSİ ..</b>	<b>199</b>
A. İşgücü Sunumu.....	199
B. İşgücü Piyasasında Bölünme.....	202

#### Dördüncü Bölüm

### GELİR GÜVENCESİZLİĞİNİN ARTMASI VE SOSYAL KORUMA GEREKİNİMİ

<b>I. GELİR GÜVENCESİZLİĞİNİN ARTMASI .....</b>	<b>206</b>
A. İşgücü Piyasasında Gelir Güvencesizliği.....	207
1. İşsizlik .....	207
2. Esnek Çalışma Biçimleri .....	210
3. Enformel Ekonomi.....	212
4. İşgücünün Uluslararası Akıcılığı.....	216
B. Gelir Dağılımı .....	219
1. Gelir Eşitsizliği .....	219
2. Yoksulluk.....	225
C. Kriz Koşulları .....	232
D. Değişen Aile Yapısı.....	238
<b>II. GELİR GÜVENCESİZLİĞİNİN GİDERİLMESİ .....</b>	<b>241</b>
A. Sosyal Korumanın Kapsamı.....	241
B. Dışlanmanın Nedenleri .....	246
C. Sosyal Korumanın Kapsamının Genişletilmesi.....	249
1. Sosyal Sigortaların Yaygınlaştırılması .....	251
2. İsteğe Bağlı Katılım.....	252
a. Sosyal Sigortalara İsteğe Bağlı Katılım.....	253
b. Mikro Sigorta.....	253

3. Genel Programlar.....	255
4. Yoklamalı Programlar.....	256
5. Kapsamdaki Riskler .....	256
D. Eşitliğe İlişkin Sorunlar .....	257
1. Ayrımcılık .....	258
2. Eşitliğin Sağlanması .....	260
E. Finansmanın Sağlanması.....	261
1. Katkı Gelirleri .....	264
2. Vergi Gelirleri .....	265
3. Yönetim .....	267
4. Değerlerin Korunması.....	268
5. Uluslararası Dayanışma .....	269
<b>SONUÇ .....</b>	<b>270</b>
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR.....</b>	<b>274</b>

## TABLolar LİSTESİ

Tablo:1.1 Uluslararası Örgütlerin Sosyal Koruma Kavramına Yaklaşımı .....	18
Tablo:1.2 Çoğulcu Yaklaşımın Bileşenleri .....	24
Tablo:1.3 Sosyal Güvenlik Programlarının Yoksulluk Üzerine Etkisi .....	32
Tablo:2.1 Yapısal Uyum Sürecinin Bileşenleri ve Politikaları .....	59
Tablo:2.2 Rekabet Gücü Sıralaması ve Sosyal Güvenlik Harcamaları .....	68
Tablo:2.3 Seçilmiş Bölge ve Ülkelerin Dışsattım Payları .....	71
Tablo:2.4 Seçilmiş Bölge ve Ülkelerin Sanayi Katma Değer ve Dışsattım Payları .....	76
Tablo:2.5 Batı Avrupa Bölgesinin Dış Ticaret Yapısı .....	78
Tablo:2.6 Seçilmiş Ülkelerin Sanayi Dışsattımında Ürün Gruplarının Payı .....	80
Tablo:2.7 Seçilmiş Ülkelere Giren Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Oranı .....	85
Tablo:2.8 Dünya Yabancı Sermaye Stokundaki Bölgelerin ve Seçilmiş Ülkelerin Payları .....	87
Tablo:2.9 Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarını Belirleyen Etmenler ve Ağırlıkları .....	90
Tablo:2.10 Uluslararası İşletmelerin Toplam İstihdamının Dağılımı .....	91
Tablo:2.11 Seçilmiş Ülke ve Bölgelere Göre Farklı Kökenli Uluslararası İşletmeler Tarafından Yurtdışında Yaratılan İstihdam .....	92
Tablo:2.12 Uluslararası İşletmelerin Merkez Ülke Dışındaki Seçilmiş Ülkelerdeki İstihdamları .....	93
Tablo:2.13 İşverenlerin ve Çalışanların Sosyal Güvenlik Katkı ve Gelir Vergisi .....	96
Tablo:2.14 Seçilmiş Ülkelerde Toplam ve Net Sosyal Harcamalar .....	131
Tablo:3.1 Seçilmiş Ülkelerde Toplam Vergi Gelirleri .....	135
Tablo:3.2 Uluslararası Ticarettten Sağlanan Vergi Gelirleri .....	136
Tablo:3.3 Seçilmiş Ülkelerde Bireylerin Gelirleri Üzerindeki Marjinal Vergi Oranlarındaki Değişim .....	137
Tablo:3.4 Seçilmiş Ülkelerde Üretim Faktörleri Üzerindeki Tam Vergi Oranı .....	139
Tablo:3.5 Avrupa Birliği Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları .....	413
Tablo:3.6 Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Harcamaları .....	144
Tablo:3.7 OECD Ülkelerinde İşsizlik Ödeme Sisteminin Düzeyi .....	163
Tablo:3.8 Seçilmiş Ülkelerde İşsizlik Sigortası ve Yardımlarından Yararlananlar .....	167
Tablo:3.9 Bağımsız Çalışma Programları Tarafından Desteklenen İşlerin Kapanma Oranları .....	187
Tablo:3.10 Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Yardım Harcamaları .....	193

Tablo:4.1 Seçilmiş Ülkelerde Gelir Eşitsizliğindeki Eğilimler .....	220
Tablo:4.2 Seçilmiş Ülkelerde GSMH. İçinde Ücretin Payı.....	222
Tablo:4.3 Seçilmiş Ülkelerde Katma Değer İçinde Ücretin Payı.....	223
Tablo:4.4 Seçilmiş Ülkelerde Piyasa Gelir Payları .....	225
Tablo:4.5 Bölgelere Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde İşgücü Piyasası Koşulları.....	227
Tablo:4.6 Dünya Bankasına Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde Yoksulluk .....	229
Tablo:4.7 Seçilmiş Ülkelerde Çocuk Yoksulluk Oranı .....	232
Tablo:4.8 Seçilmiş Ülkelerde Ekonomik Krizlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi.....	236
Tablo:4.9 Seçilmiş Ülkelerde Aile Yapısı ve Anne Yoksulluğu.....	239
Tablo:4.10 Seçilmiş Ülkelerde Emeklilik Programlarının Kapsamına İlişkin Veriler .....	243
Tablo :4.11 Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Kapsamı .....	245
Tablo: 4.12 Seçilmiş İllere Göre SSK. Kapsamındaki Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı.....	246
Tablo: 4.13 Sosyal Güvenlik Harcamaları Öngörüsü .....	263

## ÇİZİM LİSTESİ

Çizim: 2.1 Rekabet Gücü Sıralaması ve Sosyal Güvenlik Harcamaları.....	69
Çizim: 2.2 İşveren Katkı Oranı ve İşgücü Maliyeti.....	97
Çizim: 2.3 Bölgelere Göre Toplam Gelir Aktarımları ve Bileşenleri.....	130

## KISALTMALALAR

- AB.**, Avrupa Birliği  
**ABD**, Amerika Birleşik Devletleri  
**ADB**, Asia Development Bank  
**AFDC**, The Aid to Families with Dependent Children  
**AKB**, Asya Kalkınma Bankası  
**APB**, Avrupa Para Birliği  
**BM**, Birleşmiş Milletler  
**C.**, Cilt  
**Çev.**, Çeviren  
**DB**, Dünya Bankası  
**DİE**, Devlet İstatistik Enstitüsü  
**EC**, European Commission  
**Edit.**, Editör  
**GB**, Governing Body (International Labour Organization)  
**GSMH**, Gayri Safi Milli Hasıla  
**ICFTU**, International Confederation of Free Trade Unions  
**ILO**, International Labour Organization  
**ISSA**, International Social Security Association  
**No.**, Number  
**OECD**, Organisation for Economic Co-operation and Development  
**s.**, Sayfa  
**S.**, Sayı  
**SSK.**, Sosyal Sigortalar Kurumu  
**TANF.**, The Temporary Assistance for Needy Families  
**UÇÖ.**, Uluslararası Çalışma Örgütü  
**UN.**, United Nations  
**UNCTAD**, United Nations Conference on Trade and Development  
**UNDP**, United Nations Development Programme  
**UNICEF**, United Nations Children's Fund  
**UPF**, Uluslararası Para Fonu  
**vb.**, ve benzeri  
**vd.**, ve diğerleri  
**Vol.**, Volume  
**WTO**, World Trade Organization







## GİRİŞ

Ekonomik uğraşının amacı insanın ve toplumun refahını sağlamak olmalıdır. Günümüzde ekonomik gelişme ve zenginlik, dışlanma, yoksulluk ve güvencesizlik ile birlikte artmaktadır. Bir başka deyişle, ekonomik uğraşı dünya nüfusunun geniş kesimlerine refah sunmaktan uzaklaşmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar, gelişmiş ülkelerde de yoksulluk, gelir güvencesizliği, işsizlik, yetersiz beslenme, uygun olmayan konutlarda barınma gibi sorunlar yapısal hale gelmiştir. İnsanlar ve toplumlar hızla ekonomik yapı ve ilişkilerden dışlanmaktadır. Dışlanma ekonomik gelişmenin olumlu sonuçlarından yararlanmanın önünde bir engel olarak belirmektedir. Buna göre, ekonomik gelişmenin ve rekabetin sağlanması tek başına ekonomik uğraşının amacı olamaz.

Piyasanın işleyişi ile değerlerini toplumun ve toplumsal ilişkilerin merkezine koymak, toplumsal bütünlüğün, barışın, istikrarın ve adaletin zarar görmesiyle sonuçlanmaktadır. Ekonomik gerekçeler toplumsal ve insani gerekçeler karşısında bir üstünlük kazanmaktadır. Gerçekten bu süreçte, insanların ekonomik, sosyal ve siyasi hakları piyasaların işleyişi, işletmelerin rekabet gücü ve enflasyonla mücadele gibi ekonomik unsurlar karşısında sorgulanır ve vazgeçilebilir hale gelmektedir. Ekonomi insanların ve toplumların yararına bir uğraşı olma amacından uzaklaşmakta, insanların ve toplumların ekonomisinin hizmetine sunulduğu bir değerler bütünü baskın hale gelmektedir.

Ekonomik gelişmenin sonuçlarını insanların ve toplumların yararına sunmak amacıyla çeşitli piyasa dışı kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumlar, bir yandan toplumsal istikrar ve barışı sağlamaya çalışırken, diğer yandan da sürdürülebilir bir kalkınmanın ön koşullarını oluşturmaya yönelmiştir.

Sosyal koruma üretim ilişkilerinin özünü değiştirmeksizin, piyasanın işleyişini düzenler. Bu yönüyle sosyal koruma, insanların yaşam düzeyi ve koşullarının bütünüyle piyasa mekanizmaları tarafından belirlenmesinin önüne geçmeyi amaçlar. Sosyal koruma insanların yaşam ve çalışma koşullarını etkileyen ve piyasaların doğasından kaynaklanan gelir güvencesizliğini gidererek, insanların işgücü piyasası ve diğer piyasa koşullarından görece özerk ve insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini güvence altına alır. Bu bağlamda, sosyal koruma işgücünün bir meta, işgücü piyasasında bir meta piyasası olmadığı gerçeğini pekiştirir.

Son yirmi yılda, sosyal korumanın ekonomik gelişme, rekabet gücü ve işgücü piyasası üzerinde olumsuz etkilerde bulunduğu yönelik eleştiriler yaygınlık kazanmaktadır. Buna göre, sosyal koruma ekonomik, toplumsal ve politik bir zorunluluk olmaktan çok, insanların çıkarlarını, politikacıların güçlerini en çoklaştırmaya yarayan bir işleyişin ürünü olarak görülmektedir. Bu eleştiriler sosyal korumanın olumlu ekonomik ve toplumsal amaç, etki ve sonuçlarını göz ardı etmektedir.

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

---

Bu çalışmada, sosyal koruma işgücü piyasasının işleyişi dışında bir unsur değil, aksine işgücü piyasasının önemli ve tamamlayıcı bir unsuru olarak incelenecektir. Ayrıca, ekonomik uğraşının sonuçlarının insan ve toplum refahına katkı sağlaması için, sosyal korumanın zorunlu bir kurum olduğu gösterilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde sosyal koruma ve işgücü piyasası kavramları tanımlanarak, bu kavramların unsurları belirtilmiştir. Diğer yandan, sosyal korumanın işgücü piyasasındaki düzenleme işlevi de açıklanmıştır.

İkinci bölümde yapısal uyum sürecinde sosyal korumanın rekabet gücü ve işgücü piyasası üzerindeki etkileri açıklanmaya çalışılmıştır. Aynı zamanda, sosyal korumanın finansmanı için gerekli olan sosyal yüklerin işgücü maliyeti, istihdam ve işsizlik üzerindeki etkileri tartışılmıştır.

Üçüncü bölümde sosyal koruma sisteminde son yıllarda gerçekleşen değişimin temel değerleri ve biçimi üzerinde durulmuş ve bu değişimin işgücü piyasasını nasıl etkilediği belirlenmeye çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde ise, ülkeler, piyasalar, sektörler ve işletmeler arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisinin geliştiği bir ortamda artan gelir güvencesizliği üzerinde durulmuştur. Artan gelir güvencesizliğinin giderilmesi için sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi ve sağlanan gelir güvencesinin arttırılmasına ilişkin seçenekler değerlendirilmiştir.

## **Birinci Bölüm**

### **KAVRAMLAR**

#### **I. SOSYAL KORUMA**

Sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramları işlev ve konu bakımından birbirlerinin yerine geçecek biçimde kullanılmaktadır<sup>1</sup>. Bu nedenle sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramları arasındaki ayrımı belirtmek oldukça güçtür. Öğretide, sosyal koruma sosyal güvenliğin bir amacı olarak ifade edilir<sup>2</sup>.

Öte yandan, sosyal koruma; genel bir sistemi nitelerken, sosyal güvenlik bu genel sistemin bir alt unsuru olarak görülür. Örneğin, Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) sosyal güvenliği yalnızca kamu programlarını kapsayan bir sistem olarak görür. Sosyal koruma kavramını ise, sosyal güvenliğin yanında diğer bazı enformel ve piyasa yapılarını da kapsayacak biçimde tanımlamaktadır. Bu bağlamda, sosyal koruma sosyal güvenlik kavramına göre daha geniş kapsamlı bir sistemi ifade etmektedir<sup>3</sup>.

#### **A. Tanım**

Gelir destekleri ve hizmet sunumu aracılığıyla gelir güvencesi sağlamak için oluşturulmuş kurumların bütünü sosyal koruma olarak adlandırmak yaygınlık kazanmaktadır. Bu anlamda, iki süreç söz konusudur.

Birinci süreç, sosyal güvenlik kavramının uluslararası kullanıma ve karşılaştırmaya olanak vermediği düşüncesidir. Gelir güvencesi sağlamaya yönelik olarak geliştirilen yaklaşımlar ve kurumlar ülkeden ülkeye önemli derecede farklılaşmıştır<sup>4</sup>. Farklı sistemler, farklı kavramların kullanılmasını doğurmuştur. Örneğin, Avrupa'daki çoğu ülkede sosyal sigorta ve sosyal yardım programlarının bütünü sosyal güvenlik kavramıyla betimlenirken, Amerika Birleşik Devletleri'nde

---

<sup>1</sup> ILO, Income Security and Social Protection in a Changing World, World Labour Report 2000 (WLR 2000), International Labour Office, Geneva, 2000, s.29.

<sup>2</sup> Ali GÜZEL-Ali Rıza OKUR, Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1990, s.8.

<sup>3</sup> ILO, WLR 2000, s.29-30.

<sup>4</sup> Patrica BROWN-Jacques ZILLER, "Introduction", (içinde) Transformations in Social Security Systems, Edit: International Institute of Science Working Group on Social Security Systems, International Institute of Science, Brussels, 1997, s.1-3.

(ABD) sosyal güvenlik kavramı yalnızca yaşlılık, ölüm ve malullük risklerine ilişkin uygulanan sosyal sigorta programlarını ifade eder<sup>5</sup>.

Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası (DB), Asya Kalkınma Bankası (AKB), Birleşmiş Milletler (BM), UÇÖ gibi uluslararası örgütlerde sıklıkla sosyal koruma kavramının kullanıldığı görülmektedir. Bu örgütlere üye ülkeler arasında kavram, program ve sistem farklılıkları vardır. Bu farklılıklara bağlı olarak, sosyal güvenlik kavramının anlamı değişmekte, kimi zaman bazı ülkelerde sosyal güvenlik yerine “sosyal güvenlik ağı” (social safety net) kavramı tercih edilmektedir. Uluslararası kullanıma ve karşılaştırmaya olanak tanıyan kavram arayışları sosyal koruma kavramının yaygın kullanımını doğurmuş görünmektedir<sup>6</sup>.

Benzer kavram sorununun AB ülkeleri arasında da var olduğu söylenebilir. 1992 yılında Avrupa Topluluğu Konseyi tarafından “sosyal koruma politikalarının ve konularının yakınlaştırılması” amacını taşıyan bir tavsiye kararı alınmıştır. Tavsiye kararında geleneksel sosyal güvenlik anlatımı terk edilmiş ve sosyal güvenlik kavramı yerine “sosyal koruma” kavramı kullanılmıştır. Çünkü üye ülkeler arasında sosyal güvenlik kavramının kullanımı ve içeriği bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Tavsiye kararı oluşturulurken üye ülkelerde farklı anlamlarda kullanılan sosyal güvenlik kavramı yerine, üye ülkelerde daha önce kullanılmayan sosyal koruma kavramı tercih edilmiştir<sup>7</sup>.

İkinci süreç ise, ulusal ve uluslararası düzeyde gelir güvencesinin sağlanmasına ilişkin uzlaşmanın ortadan kalkmasıdır. Yeni liberal politikalar, kamunun sosyal güvenlik programları yoluyla gelir güvencesi sağlanmasına yönelik sorumluluklarını geriletmektedir. Öne çıkarılmaya çalışılan uygulamalar aile, enformel yapılar, sivil yardım örgütleri ve özel işletmelerdir. Geleneksel anlamda, sosyal güvenlik kamusal önlemleri içerir. Sosyal koruma, yeni liberal politikaların gelişimiyle birlikte öne çıkan bu enformel ilişkileri, sivil yardım örgütlerini ve özel işletme etkinliklerini de kapsayacak biçimde kullanılmaktadır. Bu çerçevede, DB sosyal korumayı sosyal risk yönetiminin bir parçası olarak

---

<sup>5</sup> ILO, WLR 2000, s.29.

<sup>6</sup> Isabel ORTIZ, “Strategies for Improved Social Protection: Social Protection in Asia And the Pasific”, Social Protection Workshop, Asia Development Bank, Manila, 2001, s.10.

<sup>7</sup> Jef Van LANGENDONCK, “**Simplification of Social Security and the Purpose of Social Security**”, (içinde) Simplification and Systematisation of Social Protection Rules, Edit: Konstantinos D. KREMALIS, Ant. N. Sakkoulas Publishers, Athens, 1996, s.61. Bu çalışmada sosyal koruma kavramının gelecekte standart ifade olma olasılığı üzerinde durulmaktadır. Bu tavsiye karardan sonra AB içerisindeki tüm karar ve raporlarda gelir güvencesi sağlamaya yönelik kurumların bütünü sosyal koruma kavramı ile nitelenmektedir.

görür<sup>8</sup>. UÇÖ sosyal korumayı enformel ilişkileri, kendi kendine yardımı amaçlayan yapıları ve özel işletmeleri kapsayacak biçimde ele almaktadır. UÇÖ'ne göre sosyal koruma kamu-özel ya da formel-enformel yapılara ilişkin herhangi bir değer yargısına dayanmaz. Ancak, bu kurumların gelir güvencesi sağlamadaki başarı ve başarısızlıklarının değerlendirilmesi önem taşımaktadır<sup>9</sup>.

Diğer yandan, sosyal korumanın bütünüyle yeni liberal düşünceye ait bir kavram olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Enformel ilişkileri, sivil yardım örgütlerini ve özel işletmeleri dışlayarak yapılmış sosyal koruma tanımlarına da rastlamak olasıdır. Gerçekten, “sosyal koruma temel risk ve gereksinimlerden kaynaklanan düşük yaşam standartlarına ya da yaşam standartlarının gerilemesine karşı koruma sağlamak için; toplumun kamusal ve toplu önlemler aracılığıyla bireylere ve ailelerine sağladığı yardımlar”<sup>10</sup> olarak tanımlanabilir.

Tablo: 1.1’de AKB, DB ve UÇÖ’nün sosyal koruma yaklaşımlarının temel unsurları gösterilmiştir. Sosyal koruma kavramı üzerinde uzlaşma sağlanmış bir tanım olmamasına rağmen, tanımlar arasındaki farklılıkların vurgulanması ve bir tanımın yapılması zorunludur. Kavramın bu yönüyle incelenmesi çalışmanın temel konusuna ilişkin bazı belirsizliklerin ortadan kalkmasına yardım edecektir.

---

<sup>8</sup> DB’nin sosyal risk yönetimi stratejisi hakkında bilgi için bkz.: Robert HOLZMAN-Steen JORGENSEN, “Social Protection as Social Risk Management”, Conceptual Underpinnings for the Social Sector Strategy Paper, World Bank, New York, 1999.

<sup>9</sup> ILO, WLR 2000, s.30.

<sup>10</sup> Wouter van GINNEKEN, “The **Extension** of Social Protection: ILO’s Aim for the Years to Come”, (içinde) Social Protection: New Directions of Donor Agencies, Edit: Tim CONWAY vd., Overseas Development Institute-Social Development Department, London, 2000, s.36.

Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

**Tablo:1.1**  
**Uluslararası Örgütlerin Sosyal Koruma Kavramına Yaklaşımı**

Örgüt	Sosyal Koruma Tanımı	Kavramsal Vurgular	Yürütüm Bileşenleri
<b>AKB</b>	Etkin ve etkili işleyen bir işgücü piyasasının desteklenmesi, işgücü piyasasından ya da küçük ölçekli tarımsal etkinliklerden elde edilen yaşamsal bakımdan önemli gelirlerin doğasında bulunan riskler karşısında bireylerin korunması, piyasa işleyişi içerisinde sağlanan desteklerin başarısız olması durumunda bireylere asgari bir destek sağlanması için tasarlanmış politika ve programların bütünü	Ekonominin informal, formel, tarım, hizmet ya da sanayi gibi farklı alanları için uygun araçların önerilmesi ve önlemler belirlenmelidir. Sosyal koruma politikaları her ülkenin özel koşullarına (ekonomik güç, kurumsal gelişme, sosyal ve politik felsefe) göre tasarlanmalıdır.	Sosyal koruma politikalarının yürütüm bileşenleri dört başlık altında toplanır: gelişmekte olan ülke stratejileri; sosyal korumayla ilgili koşullu bütçe desteği sağlamak için borç politikası; kurumsal gelişme ve kapasite oluşturmak için borç projeleri; sosyal korumanın ikincil amaç olduğu benzer konular.
<b>UÇÖ</b>	a) Temel risk ve gereksinimlerden kaynaklanan, b) Düşük yaşam standartlarına ya da yaşam standartlarındaki azalmaya karşı koruma amacıyla, c) Kamu ya da toplu düzenlemeler yoluyla, d) Bireyler ve hanehalklarına yardımların sağlanması	Sosyal koruma kapsamının informal sektöre yönelik geliştirilmesi. Sosyal korumanın temel olarak sigorta araçlarına (özellikle sosyal ve sağlık sigortası) dayalı olduğu kabul edilir. Sigorta dışı araçlara daha az önem verilir.	Sigorta planlarına katkının desteklenmesi, sosyal yardımların maliyet etkinliğinin güçlendirilmesi; zorunlu sosyal sigorta planlarının reforma tabi tutulması ve kapsamlarının genişletilmesi
<b>DB</b>	Bireylere, hanehalklarına ve topluluklara riskleri daha iyi yönetebilmeleri için sağlanan yardımlar ve aşırı yoksullar için destek sağlanması amacıyla insan sermayesini geliştirmeye yönelik kamu müdahaleleri	Sosyal koruma risk ve sosyal risk yönetiminin bir parçası olarak görülür.	Sosyal koruma stratejisi için temel ilkeler: çoklu ve dengelenmiş risk stratejisi, aktörlerin karşılaştırmalı üstünlüğüne dayalı kurumsallaşma, büyük şoklara hazır olmak, koşullara göre değişen müdahale biçimleri, bilgi paylaşımı, kurumsal kapasitenin oluşturulması, programların katılımcı bir biçimde tasarlanması ve uygulanması.

**Kaynak:** Andy NORTON vd., "Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development", Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute Working Paper 143, London, 2001, s. 40.

Sosyal koruma kavramının tanımlanmasında sıklıkla başvurulan yöntem, sosyal koruma sistemi içinde yer alan programların ve bu programların genel özelliklerinin belirtilmesidir<sup>11</sup>. Ayrıca, sosyal korumanın işlevsel unsurlarını öne çıkaran tanımlara da rastlamak olasıdır<sup>12</sup>.

UÇÖ sosyal korumaya ilişkin yaklaşımını yeni ekonomik ve toplumsal koşullar çerçevesinde değiştirmeye çalışmaktadır<sup>13</sup>. Bu anlamda, sosyal koruma kavramı sosyal güvenlikle hareketle tanımlanmaktadır. Bu tanımda işlevsel unsurlardan çok, kurumsal unsurlar vurgulanmaktadır.

Sosyal güvenlik; sosyal sigortaları (katkılı programları), sosyal yardımları (vergilere finans edilen yoksul ve düşük gelirliye yönelik programları) ve genel yardımları (toplumun tüm üyelerine yönelik programları) kapsayacak biçimde tanımlanır. Sosyal koruma ise, yalnızca kamu sosyal güvenlik programlarını kapsamaz. Sosyal koruma; (i) sosyal güvenlik programlarını (ii) karşılıklı yardımlaşma grupları, mesleki emeklilik programları gibi benzer konularla ilgili özel ya da yasayla düzenlenmeyen programları, (iii) piyasa güçleri tarafından katkı (prim vb.) düzeyinin bütünüyle belirlenmemesi koşulu ile yasayla düzenlenmeyen programları, enformel ve formel nitelikteki farklı biçimlerin tümünü kapsar. Bu programlarda, grup dayanışması ya da işveren katkısı veya devletin katkısı başrolü

---

<sup>11</sup> ILO, WLR 2000, s.29.

<sup>12</sup> Öğretimde yapılan sosyal koruma tanımları oldukça farklıdır. Örneğin, “Sosyal koruma sağlık, işsizlik, emeklilik, aile ve konut yardımlarını içeren sosyal sigortaları ve yardımları kapsar” Henri NADEL, “The Crisis of Social Democratic State: from Fordism to Globalisation”, Workshop on The Concept of Full Employment, European Economists for an Alternative Economic Policy, Workshop Paper, Barcelona, 1999, s.4; “Sosyal koruma teriminden yalnızca sosyal güvenliği kapsadığı anlaşılmamalıdır. Toplu bir biçimde sağlanan güvenlik gibi, aynı zamanda özel katkılardan ve toplu sözleşmelerden kaynaklanan planlar gibi devlet tarafından sağlanan sosyal korumayı da kapsar” Barbara WEILER, The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate, Report on the Communication from the Commission and the Report from the Commission on Social Protection in Europe 1995, COM (95)0466–C4-0524/95, s.2; “(....) sosyal korumanın Sosyal Güvenlik, Sosyal Refah, Sağlık ve Eğitim ile genel bir biçimde sosyal ve ekonomik güvensizliğe karşı toplumun üyelerinin korunması için uygulanan tüm önlemleri içerdiğine ilişkin bir uzlaşmanın olduğuna inanırız” Dimitris PELAKANOS, “Simplification and Systematisation of the Social Protection Law: the Experience of Cyprus”, (içinde) Simplification and Systematisation of Social Protection Rules, Edit: Konstantinos D. KREMALIS, Ant. N. Sakkoulas Publishers, Athens, 1996, s.199.

<sup>13</sup> Andy NORTON vd., “Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development”, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, Working Paper 143, London, 2001, s.37.



oynayabilir<sup>14</sup>. UÇÖ bu yaklaşımıyla, gelir güvencesi sağlayan tüm kurumları sosyal koruma kavramı içinde değerlendirmektedir. Bu bağlamda, UÇÖ'nün sosyal koruma yaklaşımının yeni liberal değerlerden etkilendiğini söylemek olasıdır.

UÇÖ'ne göre, sosyal koruma salt gelir aktarımına dayanan devlet programlarını, sosyal sigorta programlarını, gelir yoklamalı ya da koşullu sosyal yardımları veya tüm toplumu kapsayan yahut yurttaşlık haklarına dayanan programları kapsamaz. Aynı zamanda sosyal hizmetleri, topluluk girişimlerini, özel işletme etkinliklerini, gönüllü yardım programlarını ve “arkadaşlık örgütleri” gibi kendi kendine yardım düzenlemelerini de kapsar<sup>15</sup>.

DB tarafından son yıllarda sosyal koruma kavramı, sistemleri ve stratejileri üzerinde kapsamlı çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalarda, sosyal koruma kavramı sosyal risk yönetiminin bir aracı olarak değerlendirilmektedir. DB'na göre, geleneksel sosyal koruma uygulamaları “sosyal güvenlik ağları”, “sosyal sigorta” ve “işgücü piyasası müdahalelerinden” oluşur ve bu geleneksel yaklaşım başarısızdır.

Yeni yaklaşım da ise, sosyal risk yönetiminin bir parçası olarak sosyal koruma uygulamaları üç temel düzenleme çerçevesinde gerçekleşir. Düzenleme araçları “kamusal”, “piyasa merkezli” ve “enformel” olarak ayrılmaktadır. Geleneksel yaklaşımda, sosyal korumadan yalnızca riskler karşısında gerekli olan araçların doğrudan kamu tarafından sağlanması anlaşılmış ve piyasa, hanehalkları, topluluklar ya da enformel düzenlemeler yoluyla sağlanan desteklere gereken önem verilmemiştir. DB yeni sosyal koruma yaklaşımını bu üç düzenleme alanında ülkelere, ekonomik koşullara, risklere ve korunması amaçlanan grupların özelliklerine göre en uygun bileşimin oluşturulması olarak ortaya koymaktadır<sup>16</sup>.

Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi tarafından 1995 yılında gerçekleştirilen Dünya Sosyal Gelişme Zirvesi'nde, yeni ekonomik koşullar karşısında sosyal korumanın sağlanması temasını işleyen Genel Sekreter Raporunda, sosyal koruma kavramı için ayrıntılı olmayan, fakat temel çıkış noktası oluşturmak amacıyla bir tanım yapılmıştır. Raporunda, sosyal koruma öncelikli olarak bireylerin ya da hanehalklarının çalışma karşılığı elde ettikleri gelirden ortaya çıkan önemli bir azalmanın veya çalışamama sonucu yoksun kalınan gelirin dengelenmesi, çocuk yardımlarının sağlanması, konut edindirme ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin geliştirilen kamu ya da özel politikaların

---

<sup>14</sup> ILO, WLR 2000, s.29-30; ILO, Economic and Financial **Crises**-ILO Policy and Activities, Unemployment, Social Protection and Crises: Trends and Issues, Committee on Employment and Social Policy, GB 276/ESP/4/1, Geneva, 1999, s.2.

<sup>15</sup> Guy STANDING, “Globalisation: The **Eight** Crises of Social Protection”, InFocus Programme on Socio-Economic Security, Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2001, s.2.

<sup>16</sup> HOLZMAN- JORGENSON, s.4-5.

oluşturduğu bir sistem olarak tanımlanmıştır. Sosyal koruma devlet, özel işletme ve enformel etkinliklerinin bir bütünü olarak görülmektedir<sup>17</sup>.

AKB'ye göre sosyal koruma; riskler karşısında insanların yüklerinin azaltılması, etkin işgücü piyasasının desteklenmesi, gelir kayıplarına ya da azalmalarına ve tehlikelere karşı, insanların kendi kendilerini koruma yeteneklerinin artırılması yoluyla zayıflığın ve yoksulluğun azaltılması için tasarlanmış politika ve programların bütünüdür<sup>18</sup>. Sosyal koruma sistemi; (i) işgücü piyasası programları, (ii) sosyal sigorta, (iii) sosyal yardım ve refah hizmetleri, (iv) mikro ve bölgesel temelli sigorta, (v) çocukların korunması için tasarlanmış politika ve programlardan oluşmaktadır<sup>19</sup>.

Bu çalışma bağlamında, sosyal koruma; bireylerin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürebilmeleri için, gelir güvencesizliği karşısında yaşam koşullarını geliştirmek ve yaşam düzeyinin gerilemesini önlemek amacıyla, kamusal alanda, bireylerin eşitliği ve sahip oldukları haklar temelinde, gelirin yeniden dağıtımı yoluyla sağlanan gelir ve hizmet desteklerinin tümünü kapsar.

## B. Unsurları

### 1. Gelir Güvencesi

Kapitalist toplumlarda insanların yaşam koşullarını belirleyen en temel unsur gelirdir. Diğer yandan, gelir her zaman yeterli ve düzenli değildir. Bu bağlamda, gelirin yeterli ve düzenli olmaması gelir güvencesizliği olarak tanımlanır. Güvencesizliğin tek bir nedeni yoktur<sup>20</sup>. Gerçekten, güvencesizlik gelirin yokluğu ya da azlığı, gelirden öngörülen ya da öngörülemeyen bir azalma veya harcamalarda artma biçiminde kendini gösterir. Çoğu durumda, nedenler arasında karmaşık bir ilişki oluşur. Gelir azlığı ile harcamalarda artış zorunluluğunun çakışmasında olduğu gibi, aynı zaman aralığında birden çok neden, gelir üzerinde etkisini gösterebilir. Gelirdeki bir azalma, daha sonra harcamalarda bir artışa yol açabilir. Gelirin yokluğu durumunda olduğu gibi, bazen bir etmen tek başına gelir güvencesizliğini önemli ölçüde artırabilir.

---

<sup>17</sup> UN, "Enhancing Social Protection and Reducing Vulnerability in a Globalizing World- Report of the Secretary General", United Nations Economic and Social Council, E/CN.5/2001/2, 2001, s.3, 6.

<sup>18</sup> ADB, "Social Protection Strategy", Social Protection Workshop Paper, Asia Development Bank, Manila, 2001, s.1.

<sup>19</sup> ADB, s.1; ORTIZ, s.10.

<sup>20</sup> Gelir güvencesizliğinin nedenleri hakkında bilgi için bkz. ILO, WLR 2000, s.21-27; Guy STANDING, *Global Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice*, Macmillan Press, London, 1999, s.208-250.

Gelir güvencesi bireylerin gereksinim, istek ve beklentilerine koşut bir gelirin makul düzeyde garanti edilmesidir<sup>21</sup>. Gelir güvencesi iki yönlü bir kavramdır. Gelir yeterli ve düzenli olduğu durumlarda, gelir güvencesinin varlığından söz edilebilir. Bu bağlamda, gelir güvencesi yaşamaya yeterli bir gelirin, düzenli olarak elde edilmesi olarak ifade edilmektedir<sup>22</sup>. Gelirin tek başına yeterli ya da düzenli olması güvencesizliğin derecesini azaltır, ancak ortadan kaldırmaz. Örneğin, yüksek gelir çoğunlukla yeterli ve önemli bir güvence olarak kabul edilir. Ancak, bu yüksek gelirin düzenliliği sağlanamamışsa, gelir güvencesinin varlığından söz etmek zordur. Eğer gelir yeterli ve düzenli değilse, yaşamak ve geçinmek için gelirin yeterliliği ve düzenliliği, yani gelir güvencesi sağlanmalıdır.

Gelir güvencesi çok farklı kaynaklardan sağlanır. Kamu kurumları, finansal ve sigorta piyasaları, işletmeler, sivil toplum örgütleri ve aile gelir güvencesinin sağlandığı kaynaklar olarak kabul edilmektedir<sup>23</sup>. Ancak, finans ve sigorta piyasaları, işletmeler, sivil toplum örgütleri, aile gibi kaynakların gelir güvencesi sağlamada yeterli ve uygun olmadığı görülmüştür. Bu nedenle sosyal koruma sistemi geliştirilmek zorunda kalmıştır<sup>24</sup>.

Sosyal korumanın temel işlevi gelir güvencesi sağlamaktır. Sosyal koruma yeterli ve düzenli geliri doğrudan gelir desteği yanında, hizmet sunumu yoluyla güvence altına alır. Örneğin; işsizlik, yaşlılık ve çocukluk dönemlerinde, bireylerin gelirleri yeterli ve düzenli olmaktan uzaktır. Sosyal koruma bu durumlarda doğrudan gelir desteği sağlar. Diğer yandan, eğitim, sağlık, konut gibi bir dizi gereksinimin piyasadan karşılanması, önemli düzeyde harcama yapılmasını zorunlu kılar. Hizmetlere ulaşabilmek için yapılan harcamalar, gelirin yeterliliğini azaltır. Bu nedenle harcamalarda önemli artışa yol açacak olan birçok gereksinim, sosyal korumanın sağladığı hizmetler aracılığıyla karşılanır. Sağlanan gelir desteğinin ve sunulan hizmetlerin maliyetleri gelir aktarımı aracılığıyla toplum tarafından paylaşılır.

## 2. Sosyal Dayanışma

Korumaya sosyal niteliği kazandıran dayanışmadır. Sosyal dayanışma, gelir güvencesi sağlamak amacıyla gelirin yeniden dağıtım ilkesine yaslanır. Bu anlamda, gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalanların gelir güvencesizliği ile

---

<sup>21</sup> STANDING, Global, s.208.

<sup>22</sup> ILO, WLR 2000, s.2; Linda LUCKHAUS, "Equal Treatment, Social Protection and Income Security for Women", International Labour Review, Vol. 139, No. 2, 2000, s.149-150.

<sup>23</sup> ILO, WLR 2000, s.24.

<sup>24</sup> Alain EUZEBY, "The **Financing** of Social Protection and Employment in the Context of Economic Globalization", Social Security in the Global Village-The Year 2000 International Research Conference on Social Security (25-27 Sempember 2000), International Social Security Association, Helsinki, 2000, s.10.

karşı karşıya kalmayanlar tarafından desteklenmesini ifade eder. Ancak, gelirin yeniden dağılım biçimleri tümüyle sosyal dayanışma içine katılamaz. Sosyal koruma dayanışmanın kurumsallaşması, gelir güvencesizliğini yaratan risk ve süreçlerin toplumsallaştırılması anlamına gelir<sup>25</sup>.

Sosyal dayanışma vicdan, acıma, sadakat, güçsüzlük, gönüllülük, keyfiyet gibi değer yargılarını içermez. Haklar temelinde eşit bireylerin toplumun diğer üyelerine karşı zorunlu olan sorumluluk ve görevlerini kapsar. Öyleyse, sosyal dayanışma bireylerin eşitliği temelinde dayanan, hak ve sorumluluklara sahip oldukları bir yeniden dağıtım ilişkisidir. Bu değerlerden birinin eksikliği, sosyal dayanışmayı ve dolayısıyla korumanın sosyal niteliğini ortadan kaldırır.

Ancak, sosyal koruma kavramının yaygın kullanım biçimi “çoğulcu bir nitelik” taşır<sup>26</sup>. Çoğulcu yaklaşımın temel bileşenleri Tablo:1.2’de gösterilmiştir. Bu durum, enformel yapıların ve piyasa işleyişi içinde gelir elde etme amacı taşıyan işletmelerin gelir güvencesi sağlamanın bir aracı olarak, sosyal koruma kavramı ve sistemi içinde görülmesinden kaynaklanır<sup>27</sup>. Çoğulcu yaklaşım işletmeler arasındaki rekabeti ve bireylerin seçim yapma özgürlüğünü dayanışma çerçevesinde bir araya getirmeye çalışır<sup>28</sup>. Fakat çoğulcu yaklaşımın öngördüğü koruma sistemi sosyal dayanışma unsuruyla çelişir.

Piyasa işleyişi ve işletme etkinlikleri yoluyla sağlanan koruma, sosyal dayanışmaya dayanmaz. Diğer yandan, enformel ilişkilerin dayanışma unsurunu taşıdığı açıktır. Ancak, burada gerçekleşen dayanışma haklar ve sorumluluklar temelinde kurumsallaşmadığı için sosyal değildir. Enformel yapıların ve ilişkilerin koruma sağlama ve gelirin yeniden dağılımı gibi unsurlar taşıması, onların sosyal koruma sağladığı anlamına gelmez.

Enformel gelirin yeniden dağılımını düzenleyen iki yapının varlığından söz edilebilir. Bunlar aile ve topluluktur. Aile üyeleri, çoğunlukla gelirlerini bir araya toplayarak gereksinimlerini karşılamaya yönelir. Aile yalnızca gelir sahibi çalışan üyelerden oluşmaz. Çocuklar, yaşlılar, çalışamayanlar, bakıma gereksinme

---

<sup>25</sup> Alessandra BOSCO, “!Are National **Social** Protection Systems under Threat?”, European Issues No. 7, 2000, s.3.

<sup>26</sup> Hans GSANGER, “Linking Informal and Formal Social Security Systems”, Texts and Reports-The Challenge of Social Protection in a Globalizing World, <http://www.dse.de/ef/social/gsaenger.htm>, s.1, (14.06.2001)

<sup>27</sup> Peter SAUNDERS, “Economic Growth and Social Security: Aspects of Recent Asian Experience”, Social Security at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century-International Social Security Series, Edit: Dalmer D. HOSKINS vd., International Social Security Association, Vol. 2, New Jersey, 2001, s.72.

<sup>28</sup> Francesca COLOMBO, “Towards More Choice in Social Protection? Individual Choice of Insurer in Basic Mandatory Health Insurance in Switzerland”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No.53, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2001, s.8.

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

duyanlar gibi farklı nitelikteki bireylerden oluşur. Aile bireyleri yalnızca gelirlerini paylaşmaz, aynı zamanda gereksinme duydukları hizmetleri de birbirlerine piyasa işleyişi dışında sunar<sup>29</sup>.

Ancak aile üyelerinin paylaştığı kaynak sınırsız değildir. Bu bakımdan, aile içi dayanışma gelir güvencesi sağlama açısından sınırlı bir işleve sahiptir. Gerçekten, üyelerden biri işini kaybederse, hastalanırsa, yaşlanırsa ya da yeni bir birey (çocuk) aileye katılırsa paylaşılan gelir azalacaktır. Aile üyelerinden birinin veya bir kaçının gelir güvencesizliği tüm aileyi etkileyecektir. Sahip olunan bu sınırlı güvence sağlama işlevi aile üyelerinden birinin gelirini kaybetmesi veya daha çok harcama yapılması zorunluluğu durumunda iyice belirginleşir. Bu durum, zaten sınırlı olan gelir güvencesi sağlama yeteneğini daha da sınırlar<sup>30</sup>.

**Tablo: 1.2**  
**Çoğulcu Yaklaşımın Bileşenleri**

Sosyal Koruma Uygulamaları	
<b>Kurumsal olmayan Uygulamalar</b>	--sosyal gruplara üyelik temelinde sosyal güvenliğin kendi kendine yardım biçiminde örgütlenmesi (aile, akrabalık, yaş grubu, komşuluk vb.);
<b>I</b>	
<b>I</b>	--örgüt üyeliği yoluyla sosyal güvenliğin dayanışma temelinde sağlanması (kooperatifler, işçi sendikaları, kendi kendine yardım grupları, kültürel örgütler vb.);
<b>I</b>	
<b>I</b>	
<b>I</b>	--özel sektör sigorta hizmetleri (işletme sağlık sigortaları, emeklilik planları gibi emeklilik, yaşam ve sağlık sigortaları vb.) ve
<b>V</b>	
<b>Kurumsal Uygulamalar</b>	---kamu sosyal güvenlik programları ( sosyal sigortalar, hükümetin yaptığı sosyal yardımlar, hizmetler ve yoksulluk programlarıyla ilişkili olarak sağlanan ödemeler vb.)

**Kaynak:** Hans GSANGER, "Linking Informal and Formal Social Security Systems", Texts and Reports-The Challenge of Social Protection in a Globalizing World, <http://www.dse.de/ef/social/gsaenger.htm>, s. 2. (14.06.2001)

Aile sosyal ve kültürel değerler tarafından belirlenen bir yapıdır. Ailenin gelir paylaşımı ve aile içi işlerin görülmesi, eşitsizlikleri ve ayrımcılıkları içinde barındırır. Ayrımcılıklar cinsiyete dayalı olabildiği gibi, yaşa bağlı da olabilir. Bu ayrımcılıklar aile üyelerinden birinin ya da bir kısmının gereksinimlerinin karşılanmaması anlamına gelir. Ayrımcılık yalnızca paylaşımında ortaya çıkmaz.

<sup>29</sup> Trudie KNIJN, "Family Solidarity-Social Solidarity; Communicating Vessels?", Conference Social Values, Social Policies-Workshop: Families in the Welfare State-Tilburg University (29-31 August 2002), Tilburg, 2002, s.1-16.

<sup>30</sup> ILO, WLR 2000, s.31-41.

Bazı üyelerden, aile gelirine diğer üyelere göre daha fazla katkı yapmaları beklenebilir<sup>31</sup>.

Gelirin paylaşılması ve aile içi işlerin görülmesi, ailedeki çalışan ve kadın üyeler için sınırlayıcı unsurlardır. Sınırlamanın bir biçimi, ev işlerine ayrılan zamandır. Diğer sınırlama, gelirin paylaşılması ile ilgilidir. Bireyler gelirlerini diğer üyelerle paylaşmak zorunda kaldıkları için, kendi gereksinimlerini karşılamada sınırlamalarla karşı karşıya kalır. Zaman ve gelir sınırlamaları bireysel özerkliğe ve gelişime engel olur, sorumlulukları arttırır. Ailenin üyeleri üzerindeki bu yeniden dağıtıcı baskılar ve sınırlamalar, aile yapısının değişimine yol açmaktadır.

Diğer yandan, değişen aile ve yaygınlaşan yaşam biçimleri<sup>32</sup> ailenin geleneksel gelir paylaşımı işlevini zayıflatmaktadır. Örneğin; hiç evlenmemiş anneler, boşanmış anneler, birlikte yaşayan veya yalnız yaşayanlar değişen aile biçimi yanında, yeni yaşam biçimleri olarak belirir. Yeni yaşam biçimleri yaygınlaşırken, aile içindeki gelir paylaşımı da sınırlanmaktadır.

Gelir güvencesi sağlama bakımından etkin bir kurum olarak görülen çekirdek aile yapısı zayıflamaktadır. Geçmişte çekirdek aile yapısı içinde, sadece erkeğin çalışması gelir güvencesi sağlamaya yeterken, günümüzde eşin (kadının) de çalışması gerekmektedir. Buna rağmen, çekirdek ailede her iki ebeveynin çalışıyor olması, kendilerine ve diğer aile üyelerine yeterli yaşam koşulları ve gelir güvencesi sağlanabildiği anlamına gelmemektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde yaygın ve gelir güvencesi sağlama işlevi bakımından genellikle etkin olan geleneksel ya da geniş aile yapısı da benzer değişimlere uğramaktadır. Ayrımcılıkların en yaygın görüldüğü aile yapısı, geleneksel aile yapısıdır. Bu ayrımcılık yanında, aile üyelerinin sayısal çokluğu hem gereksinim duyulan gelirin miktarını, hem de ev işlerine ayrılan zamanı arttırır.

Gelirin sağlanması için, daha fazla aile bireyinin çalışması gerekir. Bu da, çocukların işgücü piyasasına erken dönemde katılmaları, yaşlıların ise ileri yaşlara kadar işgücü piyasasında kalması anlamına gelir. Gelişmekte olan ülkelerde yoksul aileler için çocuğun çalışması ve gelir elde etmesi önemlidir. Çoğu aile çocuklarını zorunlu eğitime göndermek yerine, gelir getirici bir işte çalıştırmak zorunda kalır. DB tarafından yapılan çalışmalarda, çocuk çalışmasının engellenmesi durumunda yoksulluğun artacağı ve tüm ailenin zorunlu ve temel gereksinimlerini karşılamakta güçlükle karşılaşacağı sıkça vurgulanmaktadır<sup>33</sup>. Sosyal korumanın

---

<sup>31</sup> KNIJN, s.4-5.

<sup>32</sup> Değişen aile yapısı hakkında bilgi için bkz.: Anne-Marie BROCAS-Catherine ZAIDMAN, "Social Security's Responses to Changes in Family Structures", Social Security at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century-International Social Security Series, Edit: Dalmer D. HOSKINS vd., International Social Security Association, Vol. 2, New Jersey, 2001, s.269-299.

<sup>33</sup> WB, World Development Report 1995-Workers in an Integrating World (WDR 1995), Oxford University Press, New York, 1995, s.72-73.

yokluğu ve gelir güvencesi sağlama görevinin aileye yüklenmesi, çocuk çalışmasının artmasına neden olmaktadır.

Bir başka gelir güvencesi sağlayan ve gelirin yeniden dağılıma dayanan yapı, topluluk ilişkileridir. Bu ilişkiler örgütlü bir biçimde olabileceği gibi, bireysel olarak da gerçekleşebilir. Örgütlü olarak gelirin yeniden dağılımı farklı nitelikler göstermesine rağmen, bireysel biçimler genelde benzerdir.

Bu tür yapıların oluşumunda; gelenekler, dini ve ahlaki değerler, acıma duygusu ya da vicdani kaygılar öne çıkar. Aynı zamanda, yardımda bulunan bireyler, işletmeler ve örgütler meşruluklarını geliştirme, tanıtım yapma, statü elde etme gibi farklı amaçlar da güdebilir. Bu tür örgütlü veya bireysel girişimler gelirin yeniden dağılımını sağlar. Ancak eşitlik, haklar ve sorumluluk bakımından eksiklik taşıdıkları için, sosyal dayanışma niteliğinden söz edilemez. Ayrıca, bu tür ilişkiler açık ya da üstü örtülü olarak insan onurunu zedeleyen nitelikleri içinde barındırır. Gelir güvencesi gereksinmesi olan bireyler bu tür yapılar ve ilişkiler karşısında, eşitlik temelinde hak talep edemez. Gelir güvencesinin sağlanma biçimi, miktarı ve süresi bütünüyle tek taraflı belirlenir ve bunlar üzerinde yardımlardan yararlananın bir istemi olamaz. Çünkü güvence, yardımda bulunacak kişi ve kurumun gönüllü edimine dayanır.

Gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalanlara belirli bir gelir ya da hizmet aktarımını amaçlayan bireysel veya örgütsel girişimler ayrımcılık taşır. Ayrımcılık, oldukça geniş bir çeşitlilik içinde ortaya çıkar. Bu anlamda, dinsel, etnik, cinsiyet, yaş ve coğrafi ayrımcılıktan söz edilebilir. Kitle iletişim araçlarının gelişimi ve bu tür enformel yapılara daha fazla vurgu yapılmasının bir sonucu olarak bireyler ve örgütler fonlarını geliştirmek, tanıtımlarını yapmak için daha çok ayrımcı uygulamalara başvurmaktadır. Kitle iletişim araçlarında daha çok yer alabilecek bölgelere, gruplara veya bireylere yardımlarını yöneltirler. Diğer yandan, topluluk ilişkileri yoluyla sağlanan yardımlardan yararlananların kitle iletişim araçlarında yer bulması, insan onurunun korunması ile açıkça çelişir. İnsan onurunu zedeleyen bir ilişkinin, sosyal dayanışma olarak adlandırılması olanaklı değildir. Sosyal dayanışmanın bir amacı da insan onurunun korunmasıdır.

Bu tür yapılar, yardım alanların bireysel özerkliklerini keyfi bir biçimde sınırlandırır. Yardım koşulları bütünüyle yardımı sunanlar tarafından istedikleri biçimde belirlenir. Yardımların sürmesi bu koşullara bağlı olduğu sürece, bireyler kendi yaşamlarındaki belirleyiciliklerini önemli ölçüde kaybedecektir. Bu durum, özellikle yardım sağlayan gruba ya da bireye bağımlılığın açık veya üstü örtülü arandığı durumlarda belirginlik kazanır. Dini, etnik, siyasi, bölgesel ayrımcılık temelinde oluşturulmuş cemaat, tarikat, hemşerilik yapıları bu duruma açık bir örnektir. Bu yardım yapıları salt bireysel özerkliği sınırlandırmakla kalmaz, aynı zamanda insan onurunu zedeleyen biçimler de alır. Ayrıca, yurttaşlık bilincinin ve demokrasinin gelişimini zayıflatır.

Enformel yapılar veya topluluk ilişkileri çerçevesinde sağlanan gelir güvencesinin önemli ölçüde yaygınlaşması bireylerin suç gruplarına itilmesine neden olabilir. Suç gruplarının örgütlenme dereceleri ne kadar farklı olursa (arkadaşlık grubu, çete, mafya gibi) olsun, üyelerine belli ölçülerde gelir güvencesi sağladıkları açıktır. Bazı durumlarda, bu suç gruplarının üyelerine ve gelir gereksinimi içinde bulunan kesimlere yönelik sağladıkları gelir aktarımları büyük oranlara ulaşabilmektedir. Bu sayede onaylanabilir olmamalarına karşın, birçok suç grubu sayı ve güç olarak varlık oluşturma olanağı bulabilmektedir<sup>34</sup>.

Topluluğun kendi dinamikleriyle devletten ayrık geliştirdiği bazı araçlar, kuşkusuz sosyal korumaya ve sosyal dayanışmaya önemli katkı sağlayabilir. Bunun iki önemli biçimi vardır. Birincisi, sivil toplum ve yardım örgütlerinin gelir güvencesizliği içinde yaşayan birey ve gruplara en etkin yardımın, örgütün fonlarını genişleterek sağlanamayacağını kabul etmeleridir. Sivil toplum ve yardım örgütleri demokratik katılım sürecini işleterek, devlete veya devletlere sosyal koruma ağlarını genişletme yönünde baskı yapmaları, gelir güvencesizliğinin azaltılmasında belirleyici olacaktır. Bu işleyişin etkinliğini belirleyecek en önemli unsur ise, gelir desteklerine gereksinim duyan insanların, bu örgütlerin yönetim ve denetim süreçlerine katılmalarıdır. Belirtilen örgütler demokratik işleyiş ve katkıyı sağlamakta başarısız olurlarsa, yakın gelecekte çok önemli eleştirilere uğrayacaktır.

İkincisi ise, topluluk üyelerinin kendi kendilerine yardım amacıyla kurdukları yapıların geliştirilmesi ve güçlendirilmesidir. Bu yapılar sosyal koruma ağlarının yerini tutamaz. Buna rağmen, üyelerinin katkılarıyla sağlanan fonlarla yine üyelerine belirli güvenceler sağlama bakımından sosyal dayanışmayı gerçekleştirir. Çünkü, kendi kendine yardım ilkesine dayanan yapılar sıklıkla, demokratik bir işleyişe sahiptir ve üyelerin eşitliği üzerine kurulur<sup>35</sup>.

Çoğulcu yaklaşımın sosyal koruma sistemi içerisinde değerlendirdiği son işleyiş biçimi olan piyasa temelli uygulamalar ise, gelirin yeniden dağılımını dışlar. Ekonomik ve sosyal haklara dayanmadıkları gibi, toplum üyeleri arasında eşitliği de gözetmez. Sosyal dayanışmayı sağlamadıkları için, sosyal koruma sisteminin bir parçası olamaz. Farklı ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında piyasa temelindeki işleyişin özellikle emeklilik aylıkları ile sağlık bakımına ilişkin olarak geliştirildiği görülür. Emeklilik aylıkları, daha çok bireysel fon işletmeciliği biçiminde düzenlenir. Sağlık harcamaları ve hizmetleri ise, bireysel sigorta ilkesine bağlı gerçekleştirilir. Bu yönüyle özel işletme etkinliklerinin geniş bir risk grubunu kapsamadığı görülür. Ancak, son yıllarda kısa dönemli işsizlik, iş görmezlik, uzun dönemli yaşlılık bakımı gibi risklerin özel sigorta işletmeleri tarafından

---

<sup>34</sup> Bu konuya ilişkin bir örnek için bkz.: Ali Nazım SÖZER, Sosyal Devlet Uygulamaları, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayın No. 8, İzmir, 1997, s.177-178.

<sup>35</sup> ILO, WLR 2000, s.25.



sigortalanabileceğine ilişkin savlar ortaya atılmaktadır<sup>36</sup>. DB sosyal risk yönetiminin bir parçası olarak gördüğü yeni sosyal koruma anlayışı doğrultusunda, formel sektörde çalışan işçiler için “bireysel işsizlik birikim hesapları”, enformel sektörde çalışanlar için “kamu çalışma programları” gibi seçeneklerin değerlendirilmesini önerir<sup>37</sup>.

Özel işletmeler ile bireyler arasındaki ilişki, sosyal korumanın temelinde yatan ekonomik ve sosyal haklar ile sorumluluklar bağlamında kurulmaz. Yasayla düzenlenmiş hizmetlerin piyasada mübadele edilmesinden farklı bir mübadele biçimini içermez. Bu mübadele, işletme-müşteri arasında kurulmuş geleneksel bir sigorta ilişkisine dayanabileceği gibi, bireysel birikimlerin değerlendirilmesi amacını taşıyan bir bireysel fon yönetimi ilişkisine de dayanabilir. Özel sigorta ve fon işletmelerinin etkinliklerini düzenleyen yasal çerçeveye bakıldığında, katılımcıların sosyal güvenlik hakları korunmaz ve düzenlenmez. Yapılan düzenlemeler sigorta ve fon işletmelerinin kötü niyetli girişimlerinden ve kötü yönetiminden katılımcıların zarar görmemesi amacını güden “tüketicinin korunması” benzeri bir nitelik taşır.

İşletme etkinlikleri ile gelir güvencesi sağlamaya yönelik özel sigorta uygulamalarında oldukça sınırlı bir gelir dağılımı söz konusudur<sup>38</sup>. Aynı zamanda, katkı ve yardımlar arasında doğrudan, açık bir ilişki vardır. Bireysel fon yönetimi uygulamalarında ise, sosyal dayanışmaya dayanan bir gelir aktarımı gerçekleşmez. Bireysel fon yönetimi sonucunda, sosyal korumaya en çok gereksinimi olanlardan daha az gereksinimi olanlara doğru, tersine bir gelir aktarımının oluştuğu söylenebilir<sup>39</sup>.

Bireysel fon yönetimi, bireylerin karşılaştıkları risklerin maliyetlerinin toplum ya da üyesi buldukları grup tarafından paylaşılması ilkesine dayanmaz. Bireysel fon yönetimi ilişkisinde, ödemeler bireylerin katılardan ve bu katıların getirilerinden oluşturulmuş ortak bir fondan sağlanmaz. Aksine, yapılan ödemeler her bir bireyin katılarından ve bu katıların işletilmesiyle elde edilmiş getirilerden oluşturulmuş bireysel fonlardan sağlanır ve yardımın toplam miktarı bireysel fondaki birikimle sınırlanır. Örneğin; emeklilik aylıklarının ödenmesi için geliştirilmiş bireysel fon uygulamalarında, emeklilik sonrası yapılacak ödemeler

---

<sup>36</sup> Philip BOOTH, “The Transition from Social Insecurity”, Economic Affairs, Vol. 18, No. 1, 1998, s.2.

<sup>37</sup> Robert HOLZMAN, “Risk and Vulnerability: the Forward Looking Role of Social Protection in Globalizing World”, The Asia and Pasific Forum on Poverty, Asia Devolepment Bank, Manila, 2001, s.8, 13.

<sup>38</sup> Hedva SARFATI-Guiliano BONOLI, “Coordinating Labour Market and Social Protection Policies”, Initiative Research Findings No. 1, International Social Security Association, 2000, s.6.

<sup>39</sup> C. GILLION-A. BONILLA (Çev. Yıldırım KOÇ), “Şili’de Emeklilik Sisteminin Özelleştirilmesi”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi C. XVII, S. 154, Nisan-1993, s.40.

bireysel fondaki birikimin miktarına bağlıdır. Emekli beklenilenden fazla yaşarsa, yaşamının son dönemlerinde, fonundaki birikim bittiği için aylık alamaz duruma gelecektir.

Özel sigorta ilişkisinde de işletme, sosyal korumaya konu olan risklerin bireylere yüklediği maliyeti paylaşmaz. Kendi işletme riskini paylaşır. Diğer yandan, işletme riskinin azaltılabilmesi için, yüksek risk gruplarında bulunan bireylerin yüksek miktarda prim ödemesi öngörülür. Buna karşılık, düşük risk düzeyine sahip bireylerin primleri, diğerlerine göre, daha az olacaktır. Aynı zamanda, özel sigorta uygulamasında ödenen primlerin toplam miktarı ile sigorta tarafından yapılan ödemelerin miktarı arasında doğrudan bir bağ kurulur.

Sosyal korumayı özel işletme etkinlikleriyle sağlama girişimleri, temelde bireyselleştirme anlamına gelir. Dayanışmayı ortadan kaldırdığı gibi, çeşitli ayrımcılık sorunlarını da ortaya çıkarır<sup>40</sup>. Yoksul ve ağır riskle karşı karşıya kalma olasılıkları yüksek bireyler, piyasa temelli koruma uygulamalarından dışlanır ya da bunların katkı oranı yüksek tutulur. Bireysel fon yönetimi düzenli, uzun süreli ve yüksek miktarda katkı yapabilecek bireyler tarafından tercih edilir.

Sosyal dayanışmayı ve bağlı olarak da, gelirin yeniden dağılımını dışlayan bireysel düzenlemelerin, piyasa temelinde işleyen uygulamaların ve işletmelerin bir koruma sistemi oluşturduğunu kabul etmek olasıdır. Ancak, bu koruma sistemi sosyal olarak nitelenemez. Belirtilen uygulamaların, sosyal koruma sistemi içinde yer aldığı düşüncesini savunmak güçtür. Gelir güvencesi sistemine sosyal niteliği katan, onun sosyal dayanışma ile gelir güvencesine gereksinmesi olan ve risk düzeyi yüksek bireylere yeniden dağılımını sağlayarak, maliyetleri topluma yayan işleyişidir. Sosyal dayanışma ve gelirin yeniden dağılımı ortadan kalktığı zaman “sosyal” nitelikten söz etmek olanaksızdır<sup>41</sup>.

Sonuç olarak, sosyal koruma sistemi gelir elde etme amacı taşımayan, bireylerin finansal ve sağlık durumlarına bakılmaksızın gelir güvencesi sağlama amacı güden ve bu anlamda, ulusal dayanışmayı yaşama geçiren bir kurumdur. Sosyal koruma risk derecesi yüksek olanlarla düşük olanlar arasında bir seçime yönelmez. Risk düzeyine göre seçiciliğe yönelmemek, sosyal dayanışmanın temel kurucu ögesidir. Örneğin; sağlık bakımına yönelik dayanışma, sağlıklı bireyler ile daha az sağlıklı bireyler arasında kurulur. Sosyal dayanışmanın bir başka belirleyici ögesi katkı yapmanın gönüllü değil, aksine zorunlu olmasıdır. Katkı yapmanın gönüllü olduğu bir sistemde sosyal dayanışma yoktur<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> STANDING, Global, s.275.

<sup>41</sup> Jeff NYGAARD, “Social Security Reform”, Z Magazine, Nisan-1999, s.5.

<sup>42</sup> BOSCO, Social, s.6.

### 3. Ekonomik ve Sosyal Gelişime Katkı

Sosyal koruma programlarının yaygınlığı ve niteliği doğrudan işgücünün niteliği ve verimliliği üzerinde olumlu etkilere sahiptir. İşgücü piyasasında ve çalışma ilişkilerinde istikrarı, uyumu ve değişimi destekler<sup>43</sup>. Bu anlamda, etkin bir biçimde tasarlanmış sosyal koruma önlemleri, işletmelerin rekabet gücüne ve verimliliğine katkı sağlar. Bu yönüyle sosyal koruma, ekonomiye bir yük değil, ekonomik gelişmenin önemli bir koşulu olarak değerlendirilir<sup>44</sup>.

İşletmeler üretim süreçlerini değiştirirken ve devletler yapısal uyuma ilişkin yeni ekonomik ve sosyal politikalar izlerken, gelir güvencesizliği artmaktadır. Artan gelir güvencesizliği ve düşen gelirler, değişim sürecine karşı geniş kesimlerde bir direnç oluşturur. Özellikle, sosyal koruma uygulamalarının genişliği ve sağladığı gelir güvencesi düzeyi işletmelerin yeniden yapılanma ve devletlerin yapısal uyum sürecinde karşılaştıkları toplumsal dirençleri önemli ölçüde azaltır. Yeniden yapılanma ve yapısal uyum sürecinin toplumsal kabulünü geliştirir<sup>45</sup>.

Sosyal korumanın tüketimi düzenleme işlevi de bulunmaktadır. Bireylerin ve ailelerinin gelirlerinde bir gerileme ya da bütünüyle kesilme oluştuğunda tüketimleri azalır. Ancak, ekonomik büyüme ve istikrar tüketimin düzenliliğine ve artışına dayanır. Aynı zamanda bu durum, gelir artışı ve sermaye birikiminin de ön koşuludur. Sosyal koruma çerçevesinde sağlanan gelir güvencesi tüketim düzeyine görece bir istikrar kazandıracaktır.

Sosyal koruma maliyetlerine bireylerin yanı sıra işletmelerinde katılması gerekir. Yeni liberal yaklaşıma göre, işletmelere yüklenen maliyetler rekabet gücü ve gelir artışı üzerinde olumsuz etkilere neden olur. Ancak, bir ülkede sosyal korumanın etkinliği işletmelere yeni maliyetler yüklenmekten kurtarır. Örneğin, sosyal koruma sisteminin yaygın ve etkin olmadığı, gelir eşitsizliğinin yüksek olduğu ülkelerde devlet, işletmeler ve yüksek gelirli gruplar, “güvenlik” için daha çok harcama yapmaktadır. AB’de en hızlı gelişim gösteren sektörlerden biri, özel güvenlik sektörüdür. Suçların ülkenin GSMH ‘nın yüzde 4’ü düzeyinde bir

---

<sup>43</sup> Iain BEGG, “Social Protection: the Achilles hell of EMU”, s.9-10, [www.sbu.ac.uk/euroinst/399.pdf](http://www.sbu.ac.uk/euroinst/399.pdf) . (12.12.2002); Margarita ESTEVES-ABE vd.,”Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State”, 95th American Political Association Meeting (2-5 Semptember 1999),?, 1999, s.1-24.

<sup>44</sup> BEGG, s.1; Ian GOUGH, “The **Needs** of Capital and the Needs of People: Can the Welfare State Reconcile the Two?”, Inaugural Lecture at the University of Bath, Bath, 1999, s.22.

<sup>45</sup> ILO, WLR 2000, s.9; Roman ARJONA vd., “Growth, Inequality and Social Protection”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 51, Organisation for Economic Co-peration and Development, Paris, 2001, s.22.

maliyet yarattığı bilinmektedir<sup>46</sup>. Aynı zamanda, güvenliğe ilişkin sorunlar sigorta maliyetlerini yükseltir. Kamu kaynaklarının daha çok iç güvenliğe yönelik alanlara (polis, hapishane, adalet gibi) kaymasına neden olur. Sosyal koruma önlemlerinin olmadığı ya da yeteri kadar geliştirilemediği ülkelerde işletmelerin ve kamunun ek bazı harcamalar yapmak zorunda kaldığına ilişkin birçok örnek verilebilir.

Sosyal koruma uygulamaları belirli sektörlerin genişlemesine önemli katkı sağlar. Örneğin, sağlık hizmetlerine ürün, hizmet veya bilgi sağlayan sektörlerin gelişimi salt sosyal koruma ağı içinde yer alan sağlık harcamalarının varlığıyla olanaklıdır. İlaç şirketlerinin büyümesi, sağlık alanında daha fazla araştırma-geliştirme çalışmalarının yapılması, sağlık bakımında kullanılan araç ve gereçlerin üretiminin ve tüketiminin yaygınlaşması gibi, bir dizi gelişme kamunun yaptığı sağlık harcamalarıyla sağlanmaktadır. Benzer örnekler diğer sektörler için de verilebilir. Eğitime ilişkin ürün ya da hizmet sunan birçok sektörün büyümesi, kamusal alanda, herkese eğitim sunulmasına koşut olarak gerçekleşmiştir. Konut sağlanmasının yanı sıra, diğer sosyal koruma hizmetlerinin sunumu için gerekli olan birçok binanın yapımı inşaat sektöründeki büyümeyi destekler. Diğer yandan, yaşlıların ve çocukların bakımına, engellilerin rehabilitasyonuna yönelik yapılan sosyal harcamalar, bu işlerle ilgili birçok sektörün genişlemesine katkıda bulunmaktadır.

Bu anlamda, sosyal koruma harcamalarının yokluğunda bu tür sektörlerin var olan büyümeyi ve gelişmeyi gösteremeyeceklerini kabul etmek gerekir. Sosyal koruma fonlarının varlığı, bu sektörlerin ürettiği mal ve hizmetler için toplumun geniş kesimlerinin istemini olanaklı hale getirmektedir. Aynı zamanda, istemin düzenliliğini sağlamaktadır.

Sosyal korumanın yerine getirdiği işlevler, tek tek işletmeler tarafından etkin bir biçimde sağlanamaz. Olumlu sonuçların elde edilmesi, ancak gelir güvencesi ve diğer güvence sağlayan kurumların toplumsal ölçekte kurulmasını ve maliyetlerin paylaşılmasını gerektirir.

Toplumsal gelişme açısından sosyal koruma, ekonomik büyümenin olumsuz sonuçlarını azaltırken, aynı zamanda ekonomik büyümenin tek başına sağlayamadığı toplumsal refaha katkıda bulunur<sup>47</sup>. Sosyal koruma yoksulluğa ve gelir güvencesizliğine karşı bireylerin ve ailelerinin yaşam düzeyinin korunmasını ve geliştirilmesine yönelik önlemleri içerir. Yaygın ve etkin bir biçimde örgütlenmiş sosyal koruma sistemleri, özellikle yoksulluğun azaltılmasında önemli bir işlev görür. Vergi ve sosyal koruma transferleri öncesi yoksulluk oranıyla vergi ve sosyal koruma transferleri sonrasında yoksulluk oranının karşılaştırılması

---

<sup>46</sup> Werner TEGTMEIER, "Social Security: an Obstacle to Full Employment?", Employment and Training Department, Employment and Training Papers, International Labour Organization, Geneva, 1999, s.5.

<sup>47</sup> ILO, Into the **T**wenty-First Century: The Development of Social Security, International Labour Office, Geneva, 1984, s.21-22, 103-104.

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

sosyal korumanın sosyal gelişme üzerindeki olumlu etkisini gösterecektir<sup>48</sup>. Tablo: 1.3'de çeşitli ülkelerde sosyal korumanın yoksulluğu azaltıcı etkisi gösterilmiştir.

Sosyal koruma ile ekonomik ve sosyal gelişme arasındaki bağ yapısal uyum politikaları ve işletmelerin yapısındaki değişimlerin sonucunda, önemli oranda baskı altındadır. Buna rağmen, sosyal korumanın ekonomik ve sosyal gelişme üzerindeki olumlu etkisi varlığını sürdürmektedir<sup>49</sup>. Uzun dönemde bağın niteliğinin değişmesi beklenebilir. Bağın yeni niteliğini belirleyecek dinamikler ise önemli ölçüde işletmelerin ve devletlerin tercihleri ile toplumsal mücadele arasında şekillenecektir.

**Tablo: 1.3**  
**Sosyal Güvenlik Programlarının Yoksulluk Üzerine Etkisi**

ÜLKE	1980'lerin başı				1990'ların ortası			
	Gelir transferi öncesi yoksulluk oranı (yüzde)	Gelir transferi sonrası yoksulluk oranı (yüzde)	Mutlak Azalma (yüzde)	Azalma katsayısı	Gelir transferi öncesi yoksulluk oranı (yüzde)	Gelir transferi sonrası yoksulluk oranı (yüzde)	Mutlak Azalma (yüzde)	Azalma katsayısı
Kanada	21,5	11,3	10,2	47,0	26,2	10,6	16,1	60,0
İngiltere	24,8	6,7	18,1	73,0	39,9	17,3	22,6	57,0
ABD	24,1	15,2	8,9	37,0	28,1	18,6	9,5	34,0
Avustralya	21,2	9,3	11,9	56,0	21,5	8,0	13,5	63,0
Belçika	29,5	6,3	23,2	79,0	33,6	6,9	26,7	80,0
Fransa	30,7	8,1	22,6	74,0	37,1	13,0	24,1	65,0
Almanya	22,5	4,5	18,0	80,0	32,1	8,1	24,0	75,0
Lüksemburg	22,9	5,0	17,9	78,0	23,0	4,2	18,8	82,0
Hollanda	27,3	4,0	23,3	85,0	28,6	4,7	23,9	84,0
İtalya	26,2	12,1	14,1	54,0	31,1	15,8	15,3	49,0
İspanya	25,8	13,5	12,3	48,0	27,0	10,9	16,1	60,0
Danimarka	28,8	6,6	22,2	77,0	32,3	5,9	26,4	82,0
Finlandiya	22,1	6,7	15,4	70,0	30,4	2,4	28,0	92,0
Norveç	17,5	4,0	13,5	77,0	27,0	4,2	22,8	84,0
İsveç	27,4	4,7	22,7	83,0	34,9	5,2	29,7	85,0
Ortalama	24,8	7,9	17,0	67,9	30,2	9,0	21,2	70,1

**Kaynak:** Tiina MAKINEN, "Structural Pressures, Social Policy and Poverty", International Social Security Review, Vol. 52, No. 4, 1999, s. 12-15.

<sup>48</sup> Tiina MAKINEN, "Structural Pressures, Social Policy and Poverty", International Social Security Review, Vol. 52, S. 4, 1999, s.12-15.

<sup>49</sup> Yapısal uyum politikalarının sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkileri hakkında bilgi için bkz.: ISSA, The Implications for Social Security of Structural Adjustment Policies, International Social Security Association, Studies and Research No. 34, Geneva, 1993.

Bir başka deyişle, sosyal koruma yeni liberal uygulamalara rağmen varlığını sürdürecektir. Ancak, sosyal korumanın gelecekteki biçimini ve sonuçlarını belirleyecek olan süreç, toplumsal mücadele, diyalog ve uzlaşma ile toplumsal barış ekseninde ortaya çıkacaktır. Sosyal koruma iki uç nokta arasında bir yerde varlığını koruyacaktır. Uçlardan birincisi, sosyal korumanın bütünüyle işletmelerin rekabet gücünü artıracak ve gelir artışı sağlayacak bir araç olarak tasarlanmasıdır. Bu egemen olan eğilimdir. İkincisi ise, evrensel ve toplumsal barışa ulaşma amacına yönelmiş bir sosyal koruma sisteminin varlığıdır<sup>50</sup>.

#### 4. Toplumsal Barış

Toplumsal barış hem toplumsal hem de toplumlararası ilişkilerin düzenliliğini ve sürekliliğini geliştirir. Kapitalist gelişme sürecinde toplumsal barışın taşıdığı bu önemin anlaşılması için uzunca bir sürenin geçmesi gerekmiştir. Geçen sürede tüm toplumları etkileyen iki büyük savaş yaşanmıştır. Yoksulluk, sefalet, yaşam süresinin kısalığı, hastalıklar, toplumlararası ve toplum içi çatışmalar işletmelerin büyümesi, sermaye birikimin yoğunlaşmasına koşut olarak artmıştır. Zenginliğin artması, insanlara barış yerine, çatışma getirmiştir.

Çelişkinin nedenini anlamak güç değildir. Kapitalist gelişmenin başlangıcı ve özellikle sanayi devriminin gerçekleşmesiyle yoksullaşan kesimler, çalışanlar ve birçok aydın bu çelişkinin nedenini açıkça ifade etmiş ve istemlerini dile getirmişlerdir. Gerçeğin devletler ve işverenler tarafından kabulü ancak 1919 yılında UÇÖ Anayasasının oluşturulmasıyla somutlaşmıştır. “Dünyaya geçerli ve kalıcı barış, ancak toplumsal adalet ilkesi üzerine kurulabileceği” ifadesi Anayasanın başlangıcında yerini bulmuştur. Bu üstü örtülü bir kabuldür. Sorunun gerçek nedeninin tüm açıklığıyla ortaya konulması için, zamanın geçmesi ve İkinci Dünya Savaşı'nın yaşanması ve sonuçlarının ortaya çıkması gerekmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında UÇÖ'nün amaçlarını düzenleyen Filadelfiya Bildirgesinde “yoksulluk her nerede olursa olsun bütün insanların refahı için büyük bir tehlike oluşturur” ilkesi dile getirilmiştir. Artık sorun açık bir biçimde kabul edilmiştir.

Bu bağlamda, sosyal koruma güvence sağlayan, yoksulluğu azaltan ve önleyen işleviyle toplumsal ve evrensel barışın temel dayanaklarından birini oluşturmuştur. Ekonomik gelişmenin ürünü olan zenginliğin toplumun üyeleri arasında dağılımını sağlayarak toplumun tüm üyelerine insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sunmayı amaçlar. Bu yönüyle sosyal koruma toplumsal adaleti ve bütünlüğü desteklemesi yanında, insanın yeteneklerinin geliştirilmesi ile

---

<sup>50</sup> Sosyal korumanın ekonomik sonuçları ve işgücü piyasası üzerindeki etkileri “İkinci Bölüm”de ayrıntılı olarak incelenecektir.

ekonomik hareketliliğin ve yaratıcılığın oluşmasını sağlayan bir işlevi de yerine getirir. Ayrıca, toplumsal sorunların çözümünde önemli roller üstlenir<sup>51</sup>.

Sosyal korumanın tarihsel gelişimine bakıldığında, öncelikli olarak çalışma barışını sağlamaya yönelik geliştirildiği görülür. Bu eğilim özellikle 19. yüzyılın sonlarına doğru belirginleşmiştir. Çalışanların ve işsizlerin ekonomik ve sosyal bir sistem olarak kapitalizmi kabul etmelerinde, işyerinde sürekli ve düzenli ilişkilerin sağlanmasında, sosyal koruma uygulamaları önemli işlevler üstlenmiştir<sup>52</sup>.

Ancak, toplumsal barışın sağlanması için, yalnızca çalışma barışının sağlanmasının yeterli olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, sosyal korumanın kapsamı çalışanlar, emekliler ve onların aileleri ile sınırlı kalmamış, toplumun tüm üyelerine gelir güvencesi sağlamaya yönelmiştir.

Toplumsal barışın derecesine ilişkin birçok gösterge ileri sürülebilir. Bunlardan biri suç oranıdır. Sosyal koruma kapsamının geniş ve etkinliğinin fazla olduğu toplumlarda, suç oranları belirgin bir biçimde düşüktür. Örneğin, sosyal koruma önlemlerinin diğer gelişmiş ülkeler kadar yaygın olmadığı AB'de 1996 yılında her 100 bin kişiden 618'i hapisanede bulunmaktaydı. 1998 yılında bu sayı 672'ye çıkmıştır. AB'de hapisanede bulunan suçlu sayısı 1980 yılında 500 bin, 1998 yılında ise 1 milyon 825 bindir. 1996 yılında sosyal koruma önlemlerinin yaygın olduğu Almanya'da her 100 bin kişiden yalnızca 80'i hapisanede bulunmaktaydı<sup>53</sup>.

Diğer yandan, sosyal koruma önlemlerinin yaygın olmaması nedeniyle bölgeler ve etnik gruplar arasındaki gelir eşitsizliğinin artması, yurttaşlar arasında açık çatışma olasılığını artırır. Birçok ülkede konuya ilişkin örneklere rastlanabilir. Yugoslavya'nın parçalanışı ve etnik gruplar arasında yaşanan şiddetli iç çatışmaların en önemli nedenlerinden biri olarak, ülkede uygulanan yeni liberal politikaların sanayi istihdamını ve sosyal koruma kurumlarını çökertmesi gösterilmektedir<sup>54</sup>.

Toplumsal barışın sağlanması bağlamında, demokrasi ve sosyal koruma ilişkisine değinmek de yararlı olacaktır. Demokrasinin ve sosyal korumanın gelişimi, karşılıklı etkileşim içindeki iki süreçtir. Demokrasi, sosyal korumanın gelişimini sağlar. Diğer yandan, sosyal korumanın toplumdaki tüm grupların demokratik katılımını ve toplumsal düzeni desteklemesi de yaşamsal bir önem taşımaktadır. Örneğin; Yunanistan, İspanya ve Portekiz'de askeri diktatörlüklerin yıkılmasının ardından tüm yurttaşları kapsayan sağlık programlarının geliştirildiği

---

<sup>51</sup> UN, s.5, 7.

<sup>52</sup> TEGTMEIER, s.5.

<sup>53</sup> TEGTMEIER, s.5.

<sup>54</sup> Michel CHOSSUDOVSKY (Çev. Neşenur DOMANIÇ), Yoksulluğun Küreselleşmesi, Çivi Yazıları, İstanbul, 1999, s.293-313.

görülmüştür<sup>55</sup>. Benzer bir gelişme Şili’de yaşanmıştır. Yeni liberal politikalar uygulayan askeri diktatörlük sonrasında, seçimle işbaşına gelen hükümetin ilk uygulamalarından biri sosyal koruma kurumlarına etkinlik kazandırmaya çalışmak olmuştur<sup>56</sup>. Bu konuda verilebilecek bir başka örnek ise, bugüne kadar demokratik işleyişe sahip bir toplumda kıtlık yaşanmamasıdır<sup>57</sup>.

Sosyal koruma üretileni bölüştürerek toplumsal barışı sağlama amacına ulaşacaktır. Bu özelliğiyle kapitalist üretim ilişkilerinin özüne müdahale etmez ve değiştirmez. Toplumun geniş kesimleri için önemli bir kazanımdır. Ancak, üretimin gerçekleştiği alanda yapısal çelişkiler varlığını korumaktadır<sup>58</sup>. Bu nedenle üretimle doğrudan ilintili olan işgücü piyasasının ve çalışma ilişkisinin incelenmesi gerekmektedir.

## II. İŞGÜCÜ PİYASASI

Kapitalizm gelir elde etmek amacıyla özel mülkiyete konu olan sermaye malları ile ücret karşılığında bağımlı olarak çalışan işgücünün bir araya getirilmesi sonucunda, üretilen metallerin piyasada mübadelesine dayanan bir sistemdir. Bu yönüyle kapitalizm, salt metallerin mübadelesine dayanan bir sistem değil, aynı zamanda bir istihdam sistemidir<sup>59</sup>. İşgücü piyasası, özel mülkiyet konusu olan sermaye malları ile işgücünün bir araya getirilmesi sürecinde temel belirleyicidir.

### A. Tanım

İktisadi yaklaşımlar piyasaları farklı biçimlerde tanımlar ve açıklar. Piyasa ve piyasanın işleyişi hakkında iktisadi yaklaşımların tümünün uzlaştığı bir değerden söz etmek olanaklı değildir. Ancak, yaklaşımlar kendi içlerinde geçerli bir uzlaşmaya dayanır. Yaklaşımlar arasındaki farklılıklarının en açık görüldüğü alan işgücü piyasasıdır.

İşgücü piyasasına ilişkin yaklaşımlar genel olarak üç farklı gruba indirgenebilir. Bunlardan birincisi, işgücü piyasasını bir meta piyasası olarak kabul eden yaklaşımdır. İkincisi, işgücünün farklı özellikler taşıyan bir meta ve işgücü piyasasının da kendine özgü işleyişe sahip bir meta ya da üretim faktörü piyasası

---

<sup>55</sup> Roger BEATTIE, “Social Protection for All: But how?”, *International Labour Review*, Vol. 139, No. 2, 2000, s.133.

<sup>56</sup> Paricio SILVA, “State, Politics and the Idea of Social Justice in Chile”, *Development and Change*, Vol. 24, No. 24, 1993, 480-483;

<sup>57</sup> Amartya SEN, “Work and Rights”, *International Labour Review*, Vol. 139, No. 2, 2000, s.125.

<sup>58</sup> Ernest MANDEL, “Neo Liberalizm ve Dünya Ekonomik Bunalımı”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. XIX, S. 182, 1995, s.9.

<sup>59</sup> Samuel BOWLES-Herbert GINTIS (Çev. Osman AKINHAY), **Demokrasi ve Kapitalizm**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1996, s.128-129.



olduğunu savunur. Üçüncüsü ise, işgücü piyasasının bir meta piyasası olmadığı ve diğer piyasalardan yapısal özellikleri bakımından ayrıldığı düşüncesini savunan yaklaşımdır.

Bu farklılıklar yeni ortaya çıkmış değildir. Ayrımın kökenleri, ücretli çalışmanın yaygınlaşmaya başladığı ve buna bağlı olarak da, işgücü piyasasının toplum içinde önem kazanmaya başladığı sanayi devrimine kadar uzanır. İşgücü piyasasına ilişkin bu uzun tartışma, yalnızca akademik konularla sınırlı değildir. İşgücü piyasasının niteliği, yapısı ve işleyişi toplumsal mücadelenin olduğu kadar, toplumsal uzlaşma arayışının da merkezindedir.

Yeni liberal anlayış işgücünü bir meta, işgücü piyasasını da bir meta piyasası olarak kabul eder. Bu yaklaşım, işgücü piyasasını işgücü sunum ve istemine bağlı oluşan ücret düzeyi üzerinden işgücünün ya da işgücü hizmetlerinin mübadele edildikleri analitik bir kurgu olarak tanımlar. Bu çerçevede, işgücü piyasası tarafların birbirleri üzerinde bir güce sahip olmadığı ve yararlarını rekabet kısıtı içinde en çoklaştırmayı çalıştıkları bir alandır. Çalışanlar, bir meta olan işgücünü satmak için rekabet ederken, işverenler de işgücünü satın alabilmek için rekabet eder. Çalışan, piyasa ücreti üzerinde ücret isterse, işsiz kalacaktır. İşveren ise, işçiye piyasa ücretinden aşağıda bir ücret önerirse, çalışacak işçi bulamayacaktır<sup>60</sup>.

Piyasa dengede değilse, dengeyi sağlayacak işleyiş piyasanın içinde gizlidir. Ücretler denge düzeyinden yüksekse, işgücü sunumu artacak, istemi azalacaktır. Bu durumda, ücret düzeyi denge noktasına tekrar ulaşacaktır. Ücret düzeyi denge noktasının altında ise, işgücü sunumu azalacak, istemi ise artacaktır. Azalan sunum ve artan istem ücretlerin yeniden denge noktasına ulaşmasını sağlayacaktır. Yeni liberal yaklaşıma göre; denge olağan, dengesizlik ise geçici bir durum olarak kabul edilir. İşgücü piyasasında dengesizlik varsa ve bu dengesizlik piyasanın kendi işleyişi içinde giderilemiyorsa, bunun nedeni piyasaya müdahale edilmesidir. Bu müdahale, piyasadaki taraflardan birinin diğeri üzerinde güç kazanmasından ve/veya devletin dışsal olarak piyasaya karışması biçiminde kendini gösterir. Bu da, dengesizliğe yol açar<sup>61</sup>.

Yeni liberal anlayışı etkileyen Adam Smith, A. Marshall ve J. S. Mill gibi düşünürler, işgücü piyasasını meta ya da üretim faktörü piyasalarından farklı özellik ve işleyişe sahip olduğunu belirli durumlarda vurgulamışlardır<sup>62</sup>. Örneğin, Neo-Klasik iktisada önemli katkılar sağlayan Marshall, işgücü piyasasının meta ve üretim faktörlerinin mübadele edildiği piyasalardan ayrıldığını belirtir. Ayrımın

---

<sup>60</sup> John WEEK, "The Myth of Labour Market Clearing", (içinde) Towards Social Adjustment-Labour Market Issues in Structural Adjustment, Edit: Guy STANDING-Victor TOKMAN, International Labour Office, Geneva, 1991, s.57-67.

<sup>61</sup> WEEK, s.57-67.

<sup>62</sup> Charles W. BAIRD, "Equality for the Labour Market: An Appreciation of WH Hutt", FMF Monograph No. 13, The Free Market Foundation, Sandton, 1996, s.23-26.

nedenini işgücünün ve işgücü piyasasının özelliklerinin gerçekten farklı olmasına bağlar. Marshall'a göre, meta piyasalarında ender olarak ayırık durumlar görülür ve bu ayırık durumlar göz ardı edilebilir. İşgücü piyasasında ise, ayırık durumlar sıklıkla ortaya çıkar ve özellikle göz önünde tutulmalıdır. Marshall, işgücünün ve işgücü piyasasının belirli özelliklerinin sunum ve istem güçlerinin işlemlerine engel olduğunu belirtir. İşçi açlık korkusu duyduğu zaman pazarlık gücü azalır ve düşük düzeyde bir ücreti kabul etmek zorunda kalır. Aynı zamanda, pazarlık gücünün azalması ve gelir düşüklüğü, işçinin ve çocuklarının tüm yaşamında bir kısır döngü biçiminde sürekli yinelenen durumlar. Çünkü çocuklar da gelecekte işgücü piyasasına katıldıklarında, sağlıksız beslenme, yetersiz eğitim ve gelir yokluğu nedeniyle pazarlık gücü elde edemeyecektir<sup>63</sup>. Marshall'ın yaklaşımı yeni liberal iktisadın yandaşlarıncı eleştirilmektedir<sup>64</sup>.

Yeni liberal yaklaşımın savunduğu işgücünün meta, işgücü piyasasının da meta piyasası olduğu önermesi, hem bilimsel çalışmaların, hem de ekonomi politikasının temel değeri haline gelmiştir<sup>65</sup>. Ancak, bu önermenin temel ve egemen bir değer haline gelmesi, doğru olduğu anlamına gelmez.

İşgücü piyasasını meta piyasalarından ayıran özellikler bulunmaktadır<sup>66</sup>. Birincisi, işgücünün meta olmayan niteliğidir. İkincisi, işgücü piyasasında bir mübadele ilişkisinin gerçekleşmemesidir. İşgücü piyasasında kendine özgü nitelikler taşıyan ve bağımlılığı içeren bir çalışma ilişkisi kurulur. Üçüncüsü, işgücü piyasası tarafların eşit olmadığı ve sermayenin işgücü karşısında güçlü olduğu bir işleyişe dayanır. Sonuncusu ise, işgücü piyasasının insanların yaşam koşulları üzerinde doğrudan ve önemli bir belirleyiciliğe sahip olmasıdır.

Belirtilen özellikler göz önünde tutulduğunda, işgücü piyasasının meta piyasasından farklı olduğu anlaşılacaktır. Öyleyse, bu alanda “piyasa” deyimine yüklenen anlam, yeni liberal anlayışın piyasa kavramından farklıdır. İşgücü piyasası işgücü sahipleri ile sermaye sahipleri arasında çalışma (istihdam) ilişkisinin kurulmasına ve sürdürülmesine ilişkin tarafların farklı güç ve seçeneklere sahip oldukları, ekonomik, sosyal, siyasal ve hukuksal etmenlerin belirlediği bir alan olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda, piyasa kavramı alışıldık mübadele ilişkilerinin gerçekleştiği bir analitik kurgu olmaktan çıkıp, sosyal yapı ile sosyal ilişkileri de kapsayan bir kurumsal oluşum olarak görülür<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Alfred MARSHALL, Principles of Economics, Book V, Chapter II, 1890, (<http://www.econlib.org/library/Marshall/marPCContents.html>). (10.11.2000)

<sup>64</sup> BAIRD, s.1-25.

<sup>65</sup> Fuat ERCAN-Şemsa ÖZER, “Emek Piyasası Teorileri ve Türkiye’de Emek Piyasası Çalışmalarına Eleştirel Bir Bakış”, Toplum ve Bilim, S. 86, Güz 2000, s.22-36.

<sup>66</sup> Samuel BOWLES-Richard EDWARDS, Understanding Capitalism, HarperCollins College, New York, 1993, s.192.

<sup>67</sup> WEEK, s.54.

İşgücü piyasasının, çoğunlukla kullanıldığı anlamda bir piyasa olmadığı ve gerçekte işgücü piyasasının var olmadığı belirtilir. İşgücü piyasası yerine, sektörler/işletmeler arasında ya da içinde tarihsel, ekonomik ve sosyal olarak belirlenmiş ücret ve statüye ilişkin bir alanı ifade eden “iş yapısı” kavramı kullanılmaktadır<sup>68</sup>.

Diğer yandan, işgücü piyasasında gerçekleşen “mübadele” konusu hakkında nitelik ve kavramsal anlamda bir belirginlik yoktur. Belirsizlik işgücü piyasası hakkında yapılan incelemelere de yansımaktadır. İşgücü piyasasında mübadele edilen “şey” çeşitli yazarlarca “işgücü”, “işgücü hizmeti”, “işgücü zamanı”, “işgücünün potansiyeli<sup>69</sup>” olarak nitelenebilmektedir<sup>70</sup>. Aynı zamanda, ücret özgürlüğün kısıtlanması ve otoritenin kabul edilmesinin bir karşılığı olarak da kabul edilir.

İşgücü piyasasının yapısı ve işleyişine ilişkin belirli unsurların ortaya konulması, piyasanın bir meta piyasası yapısına ve işleyişine özgü nitelikler taşımadığını gösterecektir. Aynı zamanda bu unsurlar yeni liberal yaklaşımın işgücü piyasasına ilişkin önermelerinin doğruluğunu sorgulamaya da yarayacaktır.

## B. Unsurları

### 1. Eşitsizlik

İşgücü piyasası kavramının temel unsurlarından birini taraflar arasındaki eşitsizlik oluşturur. Eşitsizlik işgücü ve sermayenin sahip olduğu farklı nitelik ve seçeneklerden kaynaklanır.

İşgücü bir meta değildir<sup>71</sup>. İşgücü insanın ayrılmaz bir parçasıdır. İşgücü insan varlığının bütünlüğü içinde somutlanır ve bu bütünlükten ayrılamaz<sup>72</sup>. İnsan varlığının bütünü oluşturduğu fiziksel, düşünsel ve davranışsal unsurlar işgücünün de unsurlarını oluşturur<sup>73</sup>.

İşgücü insan yaşamının içinde yer alan bir etkinliktir ve piyasaya sunulmak için üretilmez<sup>74</sup>. İşgücünün üretilmesi ve yeniden üretilmesi insanın varlığını

---

<sup>68</sup> James K. GALBRAITH, “Danger Metaphor: The Fiction of the Labor Market-Unemployment, Inflation, and the Job Structure”, Public Policy Brief, No. 36, Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Washington, 1997, s.15-20.

<sup>69</sup> Jacques GOUVERNEUR, Kapitalist Ekonominin Temelleri, İmge Kitapevi, İstanbul, 1997, s.28.

<sup>70</sup> STANDING, Global, s.27.

<sup>71</sup> Kamil ATEŞOĞULLARI, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye, Petrol-İş Yayınları No. 44, İstanbul, 1997, s.69.

<sup>72</sup> BOWLES-GINTIS, Demokrasi, s.126.

<sup>73</sup> GOUVERNEUR, s.28.

<sup>74</sup> Karl POLANYI (Çev. Ayşe BUĞRA), Büyük Dönüşüm-Çağımızın Sosyal ve Ekonomik Kökenleri, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000, s.119.

sürdürme uğraşısı ile iç içe geçmiş bir süreçtir. İşgücü piyasaya sunulsun ya da sunulmasın, işletme tarafından istihdam edilsin veya edilmesin üretilmek ve yeniden üretilmek zorundadır. Buna karşılık, metalar piyasada mübadele edilmek için üretilir. Metaların üretilmesini piyasa koşulları belirler. Piyasada mübadelesi gerçekleşmeyen metanın üretimine ara verilir veya bütünüyle sonlandırılır. İşgücü için bu durum geçerli değildir. Böyle bir durumun geçerli olduğunu kabul etmek, işsizlerin, yaşlıların ya da çalışacak gücü ve yeteneği olmayanların kendi yazgısına terk edilmesi ve kuramsal olarak ölmelerinin beklenmesi anlamına gelir<sup>75</sup>.

Bu bağlamda, işgücünün, üretimi ve yeniden üretimi (yaşamın sürdürülmesi) sürecinde ortaya çıkan gereksinimler meta piyasalarından karşılanır. Gerçekten, insanlar beslenme, konut, sağlık bakımı, giyim, çocuklukta veya yaşlılıkta bakım, eğitim, ulaşım, eğlence, iletişim gibi gereksinimlerini piyasadan meta biçiminde karşılamak zorundadır. Bu gereksinimlerin karşılanması için, piyasadan başka yaygın bir seçenek söz konusu değildir<sup>76</sup>. Sınırlı bir meta ilişkisini içeren geçimlik ekonomiler meta ilişkilerinin yaygınlaşmasıyla ortadan kalkmaktadır.

İnsanlar piyasadaki metalara ulaşabilmek için, yani yaşamlarını sürdürebilmek için, gelire sahip olmalıdır. İnsanların büyük bir kısmı için gelirin en önemli ve çoğu zaman tek kaynağı işgücü piyasasıdır. Bu anlamda, işgücü sahibi mülksüzleşmiştir. Mülksüzleşme insanın yaşamını sürdürebilmesi, gereksinimlerini karşılayabilmesi için zorunlu olan geliri elde edilebilme seçeneklerinin var olup olmadığıyla ve çeşitliliğiyle ilişkilidir. İnsanların çalışması dışında gelir getiren üretim araçlarına sahip olması mülksüzleşmeyi azaltır.

Diğer yandan, ücret dışında geliri olmayan kişi bütünüyle mülksüzleşmiştir denebilir. İnsanların konut ve dayanıklı tüketim mallarına sahip olmaları, mülksüzleşmiş olarak nitelendirilmelerine engel değildir. Çünkü, günlük gereksinimleri karşılamak için kullanılan mallar gelir getiren araçlar değildir.

Mülksüzleşmeyi gösterebilmek için, gelirin elde edildiği kaynağa bakmak gerekir. Gerçekten, AB'de 1990 yılında yıllık toplam geliri 20 bin dolar ile 75 bin dolar arasında değişen 46 milyon ailenin toplam gelirinin yüzde 84'ünün çalışma karşılığı elde edilen gelirden oluştuğu hesaplanmıştır. Buna karşılık, yıllık geliri 1 milyon doların üzerinde olan 65 bin ailenin toplam gelirinin yalnızca yüzde 26,6'sının işgücü gelirlerinden oluştuğu görülmüştür. Gelirin geriye kalan 73,4'ü kar, faiz ve kira geliri olarak sağlanmıştır<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> James H. SCHULZ, "Economic Support in Old Age: The Role of Social Insurance in Developing Countries", The Implications for Social Security of Structural Adjustment Policies, International Social Security Association, Studies and Research No. 34, Geneva, 1993, s.59.

<sup>76</sup> WEEK, s.71-72.

<sup>77</sup> BOWLES-EDWARD, s.105.

Kapitalist ekonomik sistemde, çalışanların mülksüzleşmesi temel bir eğilimi yansıtır. Mülksüzleşmeye bağlı olarak, çalışan insan üretim araçlarına sahip değildir. Toprak mülkiyetiyle ilişkileri zayıflamış veya ortadan kalkmıştır. Gelirinin bir kısmını biriktirerek, kendisine gelir güvencesi sağlayamaz. Mülksüzleşmenin gerçekleşmesine bağlı olarak çoğunlukla çalışan, çalışması karşılığında elde ettiği ücretten başka bir gelire sahip değildir<sup>78</sup>. İnsanlar işgüçlerini varlıklarını sürdürebilmek için sunar ve işgücünü sunumunun amacı, “ücretli” çalışmak değildir. Gereksinimlerini karşılayabilecek bir gelir elde etmektir. Bu gereksinimlerden yalnızca zorunlu fiziksel ve doğal gereksinimler anlaşılmalıdır. Toplumsal ilişkiler içinde ortaya çıkan ve dayatılan gereksinimlerin karşılanması da önemlidir<sup>79</sup>.

Ücret ile geçinen insanların büyük çoğunluğu mülksüzlüklettikleri için işgücü piyasasının koşulları ne olursa olsun, işgücünün piyasaya sunulması ve yeniden üretilmesi çalışan ve ailesi için yaşamsal önem taşır. Çünkü, çoğu gereksiniminin karşılanması ertelenemez. Bu bağlamda, mülksüzleşmiş insanlar işgüçlerini sunmak için, işgücü piyasasında uygun koşulların oluşmasını bekleme olanağından yoksundur. İşgüçlerini sunmak ve çalışmak, çalışanlar için zorunlu ve acil bir durum olduğu kadar da yaşamsaldır<sup>80</sup>.

İşgücü piyasasındaki eşitsizliği destekleyen bir başka nitelik, işgücünün biriktirilemez oluşudur. İnsan işgücünü biriktirerek, işgücü piyasasında uygun koşullar oluşmasını bekleyemez. İşgücü sunumunu engelleyen hastalık, dinlenme, yaşlılık gibi durumlarda, işgücü piyasasında sunmak üzere işgücünün bir kısmını önceden saklayamaz. Buna karşılık, metallerin birikimi olanaklı olduğu için uygun piyasa koşullarının oluşması beklenebilir.

Diğer yandan, işgücü sunumunun miktarı kolaylıkla ayarlanamaz. İnsanın fiziksel ve psikolojik yapısı ile gelişimi, işgücü sunumunun sınırlarını da belirler. Piyasa koşulları çalışan için ne kadar uygun olursa olsun, günün tümünü çalışarak geçiremez. Çalışan dinlenmek, uyumak ve beslenmek için olduğu kadar, toplumsal ilişkilere de zaman ayırmak zorundadır. Bebeklik, çocukluk, zorunlu ya da mesleki eğitim ve yaşlılık gibi bireysel yaşam dönemlerinde işgücü sunumu olanaklı değildir. Benzer biçimde hastalık, geçici veya sürekli sakatlık durumları da işgücü sunumunu sınırlar.

Yeni liberal yaklaşım, işgücü sunumuna ilişkin yukarıda belirtilen temel nitelikleri göz ardı eder. Bu yaklaşım, işgücü sunumu ile ücret düzeyi arasındaki ilişkinin doğrusal bir ilişki olduğunu varsayar. Bir başka deyişle, insanlar işgücü piyasasında düşen ücret düzeyine işgücü sunumlarını azaltarak ya da piyasadan çekilerek; ücret düzeyinin yükselmesi durumunda ise, işgücü sunumunu arttırarak

---

<sup>78</sup> MANDEL, s.2.

<sup>79</sup> Ahmet İNSEL, İktisat İdeolojisinin Eleştirisi, Birikim Yayınları, İstanbul, 1993, s.11.

<sup>80</sup> MANDEL, s.2.

veya işgücü piyasasına katılarak uyum gösterir. İşgücü sahibinin davranışı bir meta ya da üretim faktörü sahibinin davranışından farklı değildir. Bu süreç, işgücü piyasasının dengeye gelmesinin en önemli dinamiğidir. Bir başka deyişle, “görünmeyen el”dir. Bu önerme tartışmalıdır ve bu tartışma, işgücünün bir meta veya herhangi bir üretim faktörü gibi görülmesinden kaynaklanır. İşgücünü sunan insanların işgücü piyasasındaki koşullara uyum sağlaması, meta sahiplerinin piyasadaki uyum sağlama davranışlarından ayrılır.

Ücretlerin azalması insanların yaşamlarını sürdürmek için gerekli gelirin de azalması anlamına gelir. İnsanlar yaşam düzeylerini korumak amacıyla ücret düzeyinin düşmesine ya bireysel işgücü sunumlarını arttırarak ve/veya hanehalkında işgücü piyasasına katılmayan bireylerin katılmasıyla uyum göstermeye çalışır. Bu çerçevede, ücretlerin düşmesine rağmen, işgücü sunumu azalmaz, aksine artar.

Benzer bir durum, işsizlikte de kendini gösterir. Metaların piyasaya sunumları piyasadaki istem miktarına göre ayarlanabilir. İstem gerilerse, meta sunumu azaltılır. Sunumun azalması meta fiyatının piyasa denge fiyatının altına düşmesine engel olacaktır. İşgücü piyasasında ise, sunumun istemi aşması işsizlik olarak belirir. Ancak, işsizlik durumunda çalışanların önemli bir çoğunluğu işgücü piyasasından çekilemez ya da işgücü sunumlarını azaltamaz. İşsizliğe bağlı olarak, hanehalkı gelirlerinde bir azalma olur. Gelirdeki azalmanın yaşam düzeyini geriletmemesi için işgücü piyasasına yeni bireyler katılır. İşsizliğe karşı çalışanlar ve hanehalkları işgücü sunumlarını azaltarak değil, arttırarak uyum gösterir.

Öğretide belirli görüşler, işgücü piyasasında ücret düzeyi ile doğrusallık gösteren bir işgücü sunum eğrisini yok sayar. İşgücü sunum eğrisinin “S” biçimi aldığı veya ücret düzeyi ile doğrusal olmayan bir eğri olduğu belirtilmektedir<sup>81</sup>. Hatta, bir işgücü sunum eğrisinin varlığından söz etmeyi yanlış olarak değerlendiren çalışmalara rastlamak da olasıdır<sup>82</sup>. İşgücü sunum eğrisine yönelik bu belirlemeler basit bir ayrıntıdan ibaret değildir, aksine önemlidir. İşgücü piyasasının dışsal olarak düzenlenmediği durumda, sürekli denge arayacağını kabul eden egemen yaklaşımın “görünmeyen eli”ni oluşturan temel unsurlardan biri, işgücü arz eğrisinin ücret düzeyi ile doğrusallık göstermesidir.

İşgücü piyasasının işleyişine ilişkin yeni liberal anlayış, işgücünün akıcılığına ayrı bir önem verir. İşgücü bulunduğu yerel ya da mesleki işgücü piyasasında iş bulamazsa veya diğer işgücü piyasalarında daha yüksek düzeyde ücret oluşursa, işgücünün daha iyi koşullardaki işgücü piyasalarına doğru bir akıcılık göstereceği kabul edilir. Ancak, işgücü piyasasında akıcılığın çeşitli biçimleri olduğu gibi, engelleri de vardır.

---

<sup>81</sup> Mohammed SHARIF, “Inverted “S”-The Complete Neoclassical Labour-Supply Function”, International Labour Review, Vol. 139, No. 4, 2000, s.409-434.

<sup>82</sup> GALBRAITH, s.12.

Akıcılığa ilişkin engellerin, işgücünün çalışandan ayırlamaması ile yakından ilişkili olduğu unutulmamalıdır. İşgücü insanlardan ayırlamadığı için, çalışan işyerine gitmek ve işyerinden ayrıldıktan sonra yaşamını sürdürdüğü çevreye dönmek zorundadır. Bu mekansal bir akıcılık engeli yaratır. Bu nedenle işgücü piyasası çalışanın yaşamını sürdürdüğü çevre ile işyeri arasında geliş ve gidişe uygun bir mekansal çerçeve içinde yerel nitelik kazanır. İşgücü bulunduğu yerel işgücü piyasasından ayrılarak, diğerine geçmek isterse yaşam çevresini de değiştirmek zorunda kalacaktır. Çalışanın, hanehalkının üyesi olması ve bu akıcılığın diğer üyeleri de etkilenmesi, bilgi yetersizlikleri ve taşınma maliyetleri göz önünde tutulduğunda, mekansal akıcılığın sınırı daha iyi ortaya çıkar. İşgücünün mekansal akıcılığını ekonomik maliyet yanında, toplumsal ve kültürel unsurlar da sınırlandırır. Diğer yandan, işgücünün uluslararası akıcılığı yasalarca engellenebilir ya da oldukça katı koşullara bağlanabilir.

İşgücü piyasasında eşitsizliği belirleyen bir başka akıcılık engeli işgücünün sahip olduğu vasfı değiştirerek veya geliştirerek başka bir mesleki işgücü piyasasına geçmesidir. Bunun sağlanması için, çalışanın bir maliyete katlanması, zaman ayırması ve yeni edindiği mesleki vasıfla ilgili belirli bir deneyim kazanması gerekir. Çalışanın ömrünün belirli bir zaman aralığı ile sınırlı olması, ömrün çeşitli dönemlerinde öğrenme ve vasıf kazanmayla ilişkili engellerin oluşması bir başka sınırlılıktır. Bu nedenle, bir insan yaşamı süresince yeni bir mesleki vasıf edinme ve bu meslekte istihdam edilme olanağına çok az kavuşabilir.

Sermaye ise, işgücü piyasasındaki koşullara ve değişimlere uyum sağlamada farklı seçeneklere sahiptir. Farklılığı işgücünün yukarıda sayılan özellikleri yanında, sermayenin akıcılığı ve üretim sürecinin örgütlenmesi belirler.

İşsizlik, işgücü piyasasında olağan bir durumdur. İşgücü piyasasında ender durumlar dışında her zaman bir işsizler grubu bulunur. İşgücünü sunanların sayısı, açık iş sayısından fazladır<sup>83</sup>. İşsizlik çalışanların işgücü piyasasındaki pazarlık gücünü azaltmakla birlikte, ücretlerin de gerilemesine yol açar. Bu durum dışsal olarak düzenlenmemiş işgücü piyasasının kendiliğinden dengeye ulaşacağına yönelik beklentilerle uyumsuz. Görgül araştırmalar, ücret esnekliğinin daha düşük işsizlik oranına yol açacağı savını doğrulamamaktadır. Aksine, yüksek ücret esnekliği daha yüksek işsizlik oranını doğurmaktadır. Bunun temel nedeni, yüksek işsizliğin düşük ücretleri geriletmesidir<sup>84</sup>.

Çalışanlar arasında çalışma ilişkisinin kurulmasında, sürdürülmesinde ve sona erdirilmesinde dil, din, ırk, cinsiyet ve yaş temelinde ayrımcılık yapılması, bir başka eşitsizlik nedenidir. Ayrımcılık, yeni liberal savunularda tam olarak

---

<sup>83</sup> M. Kemal BİÇERLİ, Çalışma Ekonomisi, Beta Yayınları, İstanbul, 2000, s.7.

<sup>84</sup> Amy D. CALISTRI-James K. GALBRAITH, "Wage Flexibility and Unemployment: A Panel Data Analysis of OECD Countries", University of Texas Inequality Project, Working Paper No. 18, Texas, 2001, s.4-6.

açıklanmayan bir konu olarak görünür. Bu savunularda aynı nitelikleri taşıyan çalışanların dil, din, cinsiyet, ırk gibi özellikleri nedeniyle bir ayrıma tabi tutulmayacağı ön kabulü vardır. İşgücü piyasasında işverenin ayrımcılığa yöneldiği ve ayrımcılığın işgücü üretkenliklerindeki farkla açıklanmasının olanaklı olmadığı belirtilmektedir<sup>85</sup>. AB'de 1979 yılında bir siyah çalışan, aynı niteliklere sahip beyaz çalışana göre, yüzde 11 oranında daha az kazanırken, 1989'lara doğru bu oranın yüzde 16'nın üzerine çıktığı belirtilmektedir<sup>86</sup>. Ayrımcılık yalnızca çalışma ilişkisinin kuruluşunda değil, aynı zamanda ücret ve diğer çalışma koşullarında ya da iç piyasaya dahil edilip edilmeme konusunda da kendini gösterir. Ayrımcılığa uğrayan gruba üye çalışanlar daha düşük ücret düzeyinden ve daha kötü çalışma ve kariyer koşullarına bağlı tutulmaktadır. Ayrımcılık politikası, yalnızca ayrımcılığa uğrayan çalışanlar üzerinde değil, aynı zamanda ayrımcılık uygulamasına konu olmayan çalışanlar üzerinde de etkili olur ve işgücü piyasasında çalışanlar arasındaki rekabeti artırır.

Sermayenin uzun dönemli davranışı, işgücüne olan bağımlılığını azaltmaya çalışması ve bu yolla işgücü piyasasındaki eşitsizliği artırma biçiminde belirir. Böylece, hem işgücü piyasasında oluşabilecek istikrarsızlıktan kendisini korumayı amaçlar, hem de işletmede çalışanlara olan bağımlılığını azaltır. Sermaye işgücüne göre daha akıcıdır. Sermayenin işgücüne göre daha akıcı olması yerel işgücü piyasalarında bir pazarlık unsuru olarak kullanılır.

Üretim sürecinin örgütlenmesine ilişkin tüm haklar sermayede toplanmıştır. Üretim süreci örgütlenirken veya yenilenirken işletmenin gelirlerini arttırma ve gelirin düzenli olmasını sağlama amacına uygun olarak, üretim sürecinde işgücünün konumu ayarlanır. İşgücü yoğun üretimden sermaye yoğun üretime yönelme, çoğu işin niteliksizleşmesi, gereksinim duyduğu nitelikli işgücü için bir iç işgücü piyasasının oluşturulması ve ağ tarzı bir işletme yapısının kurulması işgücü piyasasındaki eşitsiz işleyişi destekleyen uzun dönemli seçenekleridir.

İşgücü piyasasında tarafların eşitsizliğini belirleyen siyasi etmenler de vardır. Demokratik ve demokratik olmayan yönetim biçimleri, işgücü piyasasının işleyişini etkiler. Kapitalizm ve demokrasi ayrılmaz bir bütünü ifade etmez. Kapitalizm demokratik bir yönetimle de var olabilir, otoriter yönetim biçimleriyle de uyum gösterebilir. Bu bağlamda, sermaye bir baskı veya çıkar grubu olarak ya da tek başına yönetim üzerinde etkili olabileceği kanallar bulur. Ekonomik ve sosyal politikaları etkileme gücüne sahiptir. Buna karşılık, işgücü açısından ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi sürecine etkide bulunmak,

---

<sup>85</sup> BOWLES-GINTIS, Demokrasi, s.141.

<sup>86</sup> Andrew GRAHAM, "Workers, Wage Inequality and Welfare: Equity and Efficiency", Report on the Second International Progressive Policy Conference (14-16 October, 1995), Mayland, 1995, s.3.



çoğunlukla demokratik işleyişin gelenekselleşmiş ve gelişen yapısına bağlıdır. Görgül araştırmalarda demokratik yapı ve katılım biçimlerinin gelişimiyle ücret düzeyi arasında olumlu ilişkiler saptanmıştır<sup>87</sup>.

İşgücü piyasasında eşitsizlikler çalışanın davranışlarını, seçeneklerini ve pazarlık gücünü sınırlar. İşçilerin ortak hareket etmediği bir işgücü piyasasının işleyişinde “işçiler ve işverenler arasında pazarlık bile söz konusu değildir. İşverenler bu durumda ücret ve çalışma koşullarının tek belirleyicileri konumundadır. Buna göre, işverenin şartlarını kabul eden işçiler çalışır, kabullenmeyen işçiler ise, işi bırakır”<sup>88</sup> ya da işe başlamaz<sup>89</sup>.

## 2. Bağımlılık

İşgücü piyasasını diğer piyasalardan ayıran özelliklerden biride piyasada kurulan ilişkinin bir mübadele ilişkisi olmamasıdır. İşgücü piyasasında kurulan ilişki bir “çalışma ilişkisi”<sup>2</sup> ve çalışma ilişkisi bir meta mübadele sözleşmesine değil, “çalışma sözleşmesine” dayanır<sup>90</sup>. Çalışma bir bağımlılık ilişkisi doğurur. İşgücü sahibinin yapacağı işin (“mübadele”) içeriği bu bağımlılık ilişkisi nedeniyle doğrudan sermaye tarafından belirlenir ve değiştirilir.

Bu anlamda, meta mübadelesi olarak adlandırılan metanın alıcıya teslim edilmesiyle taraflar arasındaki ilişkinin son bulduğu işleyiş, işgücü piyasasında geçerli değildir. İşgücü piyasasında tarafların ilişkisi sözleşmenin yapılması ve işgücünün işletmede kullanılmaya başlamasıyla bitmez. Aksine, işgücünün işletmede çalışmaya başlamasıyla taraflar arasında bir çalışma ilişkisi doğar<sup>91</sup>.

Çalışma ilişkisinin bir mübadele ilişkisi olmadığını gösteren niteliklerden biriside işletmenin varlığıdır. İşletme kavramı, üretim araçları ile işgücünün bir araya getirilerek bir üretim sürecinde örgütlenmesini ifade eder. Kapitalist ekonomi piyasalara dayandığı kadar, işletmenin varlığına da dayanır. Piyasalar meta mübadelesinin gerçekleştiği yer olarak ortaya çıkarken, işletmeler piyasada mübadele konusu olmayan unsurların yönetim, denetim ve hiyerarşi ilişkileri içerisinde örgütlendiği bir alandır<sup>92</sup>. Bu yönüyle işletme, yalnızca üretim

---

<sup>87</sup> Dani RODRİK, “Democracies Pay Higher Wages”, NBER Working Paper No. 6364, 1998, s.1-29.

<sup>88</sup> BİÇERLİ, s.7.

<sup>89</sup> Keith HANCOCK, “Why Employment is Regulated”, The Annual Convention of the Industrial Relations Society of WA, Margeret River, 2000, s.2.

<sup>90</sup> Samuel BOWLES-Herbert GINTIS, “Power in Competitive Exchange”, (içinde) The Political and Economics of Power, Edit: Samuel BOWLES vd., Routledge Siena Studies in Politcal Economy, London, 1999, s.16-19.

<sup>91</sup> Erwin WEISSEL, “Employment Policy in a Microeconomic Perspective-The Erosion of the Clasical Contract”, Thematic Network: Full Employment for Europe, s.3-5, [www.memo-europe.uni-bremen.de/tser/tweis1.pdf](http://www.memo-europe.uni-bremen.de/tser/tweis1.pdf).

<sup>92</sup> BOWLES-EDWARDS, s.184-185.

araçlarının teknik olarak örgütlendiği bir alan değil, aynı zamanda sosyal bir örgütlenmenin de geçerli olduğu bir alandır.

Meta mübadelesi, meta sahibinin mübadele sırasında ve sonrasında işletmeye ya da alıcıya bağımlı olmasını öngörmez. Bir başka deyişle, meta sahibi işletmede üretim sürecine katılmaz, işverenin yönetimi ve denetimi altında bulunmaz. Ancak, çalışma sözleşmesi ve sonucunda kurulan çalışma ilişkisi, çalışanın işverene bağımlı olmasını ve işletmede üretim sürecine katılmasını öngörür. Meta mübadele ilişkisinin aksine, çalışma ilişkinin bu niteliği işgücü piyasasında işveren ve çalışanlar arasında ücret (fiyat) düzeyinden başka çatışma ve uzlaşma alanları yaratır. Çalışma koşulları, iş güvenliği, işin yoğunluğu ve süresi, iş güvencesi gibi birçok konuda taraflar farklı çıkar ve beklentilere sahiptir<sup>93</sup>.

Çalışma sözleşmesi yalnızca işgücü sahibinin işletmeye karşı olan bağımlılığını belirleyen çalışma ilişkisinin kurulmasıyla oluşur. Sözleşmenin kuruluşunda, çalışan tam olarak ne yapacağı, ne üreteceği, ne kadar üreteceği, hangi yoğunlukta çalışacağı konusunda ayrıntılı bir bilgiye sahip olmadığı gibi, bu konulara ilişkin bir taahhütte de bulunamaz. Aynı zamanda, işletme işgücünün niteliği, becerisi, yeteneği gibi konularda tam bilgi sahibi değildir. Çalışma sözleşmesiyle işgücü sahibinin belirlenen zamanlarda işletme tarafından belirlenmiş bir yerde bizzat bulunmasını ve genel bir sınıflandırma (duvarcı, boyacı, kaynakçı veya muhasebeci gibi) içinde tanımlanmış bir görevi işverenin emir ve isteklerine uygun yapmasını öngörür. Buna karşılık ise, çalışana önceden belirlenmiş bir ücreti ödemek zorundadır. Bu konuların dışında çalışma sözleşmesinde oldukça ender durumlarda çalışan ve işveren çok ayrıntılı ve kesin taahhütlerde bulunur. Bu nedenle işgücü piyasasında yapılan sözleşmesinin tamamlanmamış, eksik bir sözleşme niteliği taşıdığı belirtilir<sup>94</sup>.

İşgücü piyasasında kurulan ilişkiyi herhangi bir meta mübadele sözleşmesinden ya da bağımlılık içermeyen hizmet alım sözleşmesinden farklı görmeyen yeni liberal yaklaşım, çalışma ilişkisi süresince çalışanın işverene olan bağımlılığını göz ardı eder. Bu yaklaşıma göre, “kusursuz biçimde işleyen rekabetçi piyasada, gerçekte kimin kimi kiraladığı önemli değildir. Onun için bırakın emek sermayeyi kiralamış olsun”<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> BOWLES-GINTIS, Demokrasi, s.

<sup>94</sup> Joseph STIGLITZ, “Democratic Development as the Fruits of Labor”, Industrial Relations Research Association, Boston, 2000, s.5-8; Richard HYMAN, “Globalisation, Shareholder Value and the ‘Re-commodification’ of Labour: the End of ‘Social Partnership’”, Conference on Shareholder Value and Globalization (10-12 May 2001), Bad Homburg, 2001, s.1-3; STANDING, Global, s.28.

<sup>95</sup> Bu konuda bilgi için bkz.: STIGLITZ, Demokrasi, s.3, 5-8; BOWLES-GINTIS, Demokrasi, s.132-133.

Gerçekte işgücü piyasasının işleyişine ister tam rekabet koşulları, isterse eksik rekabet koşulları egemen olsun, kimin kimi “kiraladığı” önemlidir. Bir başka deyişle, işgücü piyasasındaki rekabet koşullarının niteliğinden bağımsız olarak, istihdam edilen ile istihdam eden arasında çalışma ilişkisinin kurulması, yürütülmesi ve sona erdirilmesi bağlamında önemli ayrımlar vardır. İşgücü piyasası çalışanın işverene olan bağımlılığını kurma işlevi üstlenir. Buna karşılık, çalışma ilişkisinde sermayenin işgücü tarafından yönetilmesi ve denetlenmesi, sermayenin işgücüne bağımlılığı söz konusu değildir<sup>96</sup>.

Bağımlılık yönetsel olduğu kadar, teknik bir nitelik taşır. Çalışan işgücünü kullanırken işveren tarafından belirlenmiş bir işi, işverenin emir, istek ve düzenlemelerine uygun biçimde yapmak zorunda olması yönetsel anlamda bir bağımlılığı içerir. Teknik bağımlılık ise, çalışanın işletmenin sağladığı araç ve gereci kullanmak zorunda olmasıdır. İşletmede üretim, işletmenin kararları doğrultusunda gerçekleştirilir. Çalışanlar yalnızca bu kararlara uyum göstermek zorundadır. Bu anlamda, çalışanların üretkenliği, çalışma biçimleri ve koşulları doğrudan işveren tarafından belirlenir. Diğer yandan, üretilen ürünlerin nasıl değerlendirileceği konusunda çalışanlar söz hakkına sahip değildir. Bu hak işverene aittir.

Çalışma ilişkisinin bu özgünlüğü nedeniyle, işletme açısından işgücü sahibinin işgücünü kullanırken denetlenmesi gerekliliği ortaya çıkar. Meta mübadelesi ilişkisinde denetim yalnızca, metanın gerekli koşulları taşıyıp taşımadığına yöneliktir. Çalışma ilişkisinde olduğu gibi, mübadele ilişkisinde satıcının alıcıya bağlı (tabi) olması söz konusu değildir. Alıcı, satıcıyı yönetmek ve denetlemek gereği duymaz.

Bağımlılık, meta mübadele ilişkilerinde görülmeyen farklı çatışma ve uzlaşma alanları yaratır. Bu alanların varlığı, işgücü piyasasının meta piyasalarından ayıran diğer nitelikleri ortaya koyar. Meta ya da üretim faktörü piyasasında alıcı ve satıcı arasındaki çıkar çatışmasının konusu, fiyat düzeyi üzerinedir. Bir üretim faktörü veya meta piyasadaki mübadele koşulları ve mübadele sonrasında nasıl kullanıldığı hakkında bir tutum ve bağlı olarak da bir davranış oluşturmaz. Makinenin çalışma koşullarına ilişkin bir yargısı ya da istemi olmaz veya limonun piyasadaki fiyatı, satıldıktan sonra sıkılarak mı, dilimlenerek mi kullanılacağı, çürümemeye mi bırakılacağı konusunda bir tutumu ve tepkisi yoktur<sup>97</sup>.

Çalışanın işgücünü işverenin yönetimine bırakıp, kendi varlığını bu yönetim unsurunun etkisi dışında tutamadığı için, çalışan kendisinin zaman ve mekan kullanma seçeneklerinin yanında davranışlarını da sınırlar. Bu sınırlılık işyeri, iş süresi, işin yapılması, işyeri kurallarına uyulması olarak belirir. İnsan

---

<sup>96</sup> BOWLES-GINTIS, Demokrasi, s.132-133.

<sup>97</sup> STANDING, Global, s.27.

geçim kaynağı olarak sahip olduğu işgücünü kendisinden ayıramadığı için, bir işyerinde belirli bir süre bulunmak, belirli bir işi işveren tarafından konmuş kurallara uygun yapmak zorundadır. Çalışanların üretim sürecindeki durumunu belirleyen çalışma koşulları yaşam koşullarını da doğrudan belirler. Diğer üretim araçlarının sahipliği veya metaların mübadele ilişkisi, bu tür sonuçlar ortaya çıkarmaz<sup>98</sup>. Üretim faktörü ya da meta sahibinin mübadele sonrasında sattığı metanın alıcı tarafından hangi koşullarda değerlendirileceği, nasıl kullanılacağıyla ilgili bir kaygı taşıması, istemde bulunması veya tepki göstermesi çoğunlukla görülmez.

İşgücü insandan ayıramadığı ve bağımlılık kuran çalışma ilişkisi nedeniyle çalışan, işgücü piyasası koşullarından (ücret, akıcılık vb.) ve işgücünün kullanım sürecinden (iş süresi, çalışma koşulları vb.) doğrudan etkilenir. Bu durum çalışanın işgücü piyasasına, işe, çalışma koşullarına yönelik tutum oluşturmaya ve bağlı olarak da, bireysel veya toplumsal ölçekte davranış göstermesine yol açar. Bu tutum oluşturma ve davranış süreci çeşitliliği barındırır. İnsan işgücü piyasasını ya da işyerini terk edebilir, sabotaja yönelebilir, grev yapabilir, devamsızlığa başvurabilir, işgücünün üretkenliğini düşürebilir ya da arttırabilir, ekonomik, toplumsal veya siyasal istemler geliştirebilir, işletmeyle uzlaşma arayabilir.

İşveren işletmede üretim sürecini örgütlerken, yalnızca işgücünü bir araya getirmez. Aynı zamanda işgüçleri bir araya getirilen insanları fiziksel ve toplumsal etkileşime de sokar<sup>99</sup>. İşletmede kullanılan üretim faktörleri veya metalar arasında böyle bir etkileşim yoktur. Bunların sahipleri arasında da mübadele sırasında veya üretim sürecinde kurulan fiziksel ve toplumsal etkileşim biçimi farklıdır. Çalışanlar arasındaki etkileşim yalnızca üretim sürecinin gereklerinden kaynaklanmaz. Çalışanların belirli bir sürede, belirli bir mekanda ve belirli bir işi yapmaları bu etkileşimi zorunlu kılar. Formel etkileşim kanalları yanında, enformel olarak adlandırılan, fakat insan olmanın gerekliliğinden kaynaklanan etkileşim kanalları da oluşur. Bu etkileşim biçimleri işe ilişkin bireysel tutum ve davranışların çalışanlar arasında paylaşılmasına ve geliştirilmesine neden olur. Bir başka anlatımla, bu etkileşim insanların işgücü piyasası ve çalışma koşullarına ilişkin ortak bir tutum ve davranış belirleyebilmelerini ve bunu yeniden üretebilmelerini sağlar<sup>100</sup>.

Sermaye işgücünün bağımlılığını farklı biçimlerde düzenler ve işletme içinde bir strateji olarak iç işgücü piyasası oluşturma eğilimindedir. İç piyasanın işleyişi yüksek vasıflı işgücüyle düzenli ve sürekli bir çalışma ilişkisi oluşturma işlevini yerine getirirken, vasıfsız ve düşük vasıflı işgücü ise bu tür istikrarlı

---

<sup>98</sup> BİÇERLİ, s.6.

<sup>99</sup> BOWLES-GINTIS, Demokrasi, s.126.

<sup>100</sup> BOWLES-GINTIS, Demokrasi, s.137.

çalışma ilişkisinden dışlanır<sup>101</sup>. İç piyasanın varlığı işgücü piyasasını açıklamada kullanılan ve işgücü piyasasında oluşan ücretin işletme içinde geçerli olacağını savunan çoğu teorik yaklaşımda, özellikle rekabetçi teoride öngörülmez<sup>102</sup>.

İç işgücü piyasasının varlığını gösteren çeşitli unsurdan söz edilebilir. İşletmede çalışanların bir bölümünün ücretleri ve çalışma koşulları, işgücü piyasasının belirlemesinden uzak, yönetsel kurallara bağlıdır<sup>103</sup>. İşletmede görevlendirme, kariyer gelişimi ve yükseltmeye ilişkin işleyiş, iç piyasadaki yükseltme yoluyla belirlenir. Çalışma ilişkisi, uzun dönemli kurulur ve gerçekleşir. Çalışma ilişkisinin süresine bağlı olarak, çalışma koşullarında ve ücret düzeyinde olumlu gelişmeler ortaya çıkabilir<sup>104</sup>. Diğer yandan, iç piyasanın varlığını etkin ücret politikası olarak adlandırılan bir uygulama da belirler. Ücret ve işgücünün üretkenliği arasındaki doğrusal ilişkinin varlığı, işvereni piyasa ücreti üzerinde bir ücret belirlemeye yöneltir. Etkin ücret politikası ile işletme işgücünün daha fazla üretken olmasını bekler<sup>105</sup>.

İşletmede iç işgücü piyasası oluşturma sürecinin temel amacının işveren açısından özgün vasıflı çalışanın işten çıkma ya da çıkarılma maliyetini yükseltmek olduğu belirtilmelidir. Bu strateji, çalışma ilişkisi süresince işveren tarafından oluşturulan denetim sürecinin bir parçasını oluşturur ve çalışanın işverene olan bağımlılığını pekiştirmeye yarar.

### 3. Güvencesizlik

Güvencesizliğin çeşitli nedenleri ve görüntüleri vardır. Çalışma üzerindeki denetimin ve gelir artırma olasılığının azalması ya da ortadan kalkması, elde edilen gelir düzeyinin korunması için daha çok çabanın gerekmesi, gelir azaltan risklerin ve belirsizliklerin artması, olumsuz sonuçları gidermek için yapılacak bir şeyin olmaması korkusu güvencesizliğin görüntüleridir. Güvencesizlik birçok olumsuz etkiyi de ortaya çıkarır. Belirtilen sonuçlar, insanın kendisini sömürülmüş hissetmesi, bunalması, değerlerini yitirmesi, yabancılaşması, sağlık sorunları ve gerilim yaşamaması yahut işe devamsızlık, işten çıkış veya sabotaj gibi birçok biçim alabilir<sup>106</sup>.

Güvencesizlik, işgücü piyasasının yapısal bir özelliğidir. Güvencesizlik çalışanların çalışma koşullarını etkilediği gibi, doğrudan yaşama koşullarını da

---

<sup>101</sup> Zeki ERDUT, **Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi**, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No. 40, İzmir, 1998, s.49.

<sup>102</sup> Robert F. ELLIOT (Çev. Mehmet BEŞELİ vd.), **Karşılaştırmalı Çalışma Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Yayın No. 210, Ankara, 1997, s.352-353.

<sup>103</sup> ERDUT, **Rekabetin**, s.49.

<sup>104</sup> ELLIOT, s.354.

<sup>105</sup> ELLIOT, s.361-362.

<sup>106</sup> STANDING, **Global**, s.38.

etkiler. Eşitsizlik ve bağımlılık güvencesizliği arttırırken, güvencesizlik de eşitsizliği ve bağımlılığı yeniden üretir. Güvencesizlik tek bir biçim almaz<sup>107</sup>.

İşgücü piyasasında her zaman uygun istihdam olanakları bulunmaz. İşgücü piyasası tam istihdama veya dengeye eğilimli değildir. Çalışmak isteyen ve gelire gereksinim duyan herkes, istediği zaman iş bulamaz. İşgücü piyasasında var olan işlerin bir kısmı insanlar için uygun değilken, aynı zamanda açık işlerden daha fazla sayıda işsiz bulunur. Bu İşgücü piyasası güvencesizliği olarak adlandırılır.

Bir başka güvencesizlik biçimi, iş güvencesizliğidir<sup>108</sup>. Çalışan ister haklı bir gerekçe ile, isterse gerekçe gösterilmeksizin işten çıkarılabilir. İşten çıkarma önceden çalışana bildirilerek gerçekleştirilebilir gibi, bildirimsiz de gerçekleştirilebilir. Bu bağlamda, iş güvencesizliği çalışan için bir belirsizlik ve gelecek kaygısının kaynağı haline gelir<sup>109</sup>.

Meslek güvencesizliği, çalışanın işletmede kendini geliştirme ve statü olarak yükselme olanağından yoksun bulunmasını ifade eder. Mesleğin niteliği ve yükselme olanakları işletme tarafından belirlenir. Çalışanlar, çoklukla çeşitli özellikler temelinde, ayrımcılığa ve sınırlamalara maruz kalır.

İşlerin gerektirdiği vasıflar zaman içinde değişir. Bu değişim, vasıf güvencesizliğini yaratır. Çalışanların, işgücü piyasasına yeni katılanların ve işsizlerin vasıfları üretim sürecindeki yenilik ve gelişmelere koşut olarak önemini yitirebilir. Sahip olunan vasıfların geliştirilmesi, yenilenmesi gerekliliği ortaya çıktığında, insanlar çeşitli engellerle karşılaşır<sup>110</sup>.

Çalışma koşulları çalışanların sağlığı üzerinde olumsuz etkilere yol açabilir. İşgücü sağlığı ve güvenliğine yönelik tehditler, uzun çalışma saatleri, gece çalışmaları, sosyal ilişkilerden yalıtılmış çalışma koşulları gibi birçok unsur çalışma güvencesizliğini ortaya çıkarır<sup>111</sup>.

İşgücü piyasasında ortaya çıkan bir başka güvencesizlik de gelir güvencesizliğidir. Sosyal koruma uygulamalarının merkezinde yer alan gelir güvencesizliği, insanların işgücü piyasasından elde ettikleri gelirin yetersizliğini veya kesintiye uğramasını ifade eder. Çalışılarak elde edilen gelir, çoğu zaman insanların yaşamlarını sürdürebilmeleri bakımından yetersizdir. Ayrıca, gelirin

---

<sup>107</sup> STANDING, Global, s.38.

<sup>108</sup> STANDING, Global, s.38.

<sup>109</sup> Fevzi DEMİR, Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Çalışma Hakkının Korunması (İş Güvencesi), Belediye-İş Sendikası Yayın No. 3, İstanbul, 1986, s.13-16.

<sup>110</sup> Vasıf güvencesizliği ve giderilmesi önündeki engeller konusunda bilgi için bkz.: ILO, Employability in the Global Economy-How Training Matters, World Employment Report 1998-99 (WER 1998), International Labour Office, Geneva, 1998, s.33-55, 85-111, 163-200.

<sup>111</sup> STANDING, Global, s.38.

ortadan kalkmasına, azalmasına ve harcamaların artmasına yol açan nedenler gelirin düzensizliğini belirler<sup>112</sup>.

Çalışanlar işgücü piyasasının eşitsiz ve güvencesiz yapısına karşı bir araya gelerek bir güç elde etme olanağı arar. Aynı zamanda, işçilerin bir araya gelerek oluşturdukları yapıların kabul edilmeleri mücadeleyi gerekli kılar. Bu anlamda, çalışanların örgütlenme özgürlüğü, toplu sözleşme hakkı ve grev hakkının tanınmış olması gerekir. Çoğu durumda bu özgürlük ve haklar yasalarca tanınmasına ve kabul edilmesine rağmen, yaşama geçirilmelerinde engellerle karşılaşılır. Temsil güvencesizliği işgücü piyasasında çalışanların özgürce bir araya gelememeleri, toplu sözleşme olanaklarının ve grev hakkının yokluğunu veya etkin olarak kullanılmasını engelleyen durumları anlatmaktadır<sup>113</sup>.

Bu güvencesizlik biçimleri işgücü piyasasının yapısal unsurudur. Bunlar bütünüyle ortadan kaldırılamaz. Ancak, bu güvencesizliklerin ortaya çıkışı çeşitli biçim ve düzeylerde düzenlenir. Düzenlemelerden bazıları işten çıkarmaları belirli koşullara ve sonuçlara bağlayan iş güvencesi örneğinde olduğu gibi, iş güvencesizliğinin ortaya çıkmasına engel olmaya çalışır. Bazıları ise, sosyal koruma uygulamalarında olduğu gibi, güvencesizlik ortaya çıktıktan sonra onun sonuçlarını gidermeyi amaçlar.

#### 4. Düzenleme

Günümüzde ekonomik ve sosyal politikalara yön veren temel anlayış piyasaların kuralsızlaştırılmasının gerekliliğidir. Bir başka deyişle, piyasaların dışsal olarak düzenlenmesi terk edilmeli ve piyasalar kendi dengelerini sağlayabilecek bir işleyişe sahip olmalıdır. Ancak, bu yolla ekonomide etkinlik sağlanabilir ve sorunlar çözülebilir. Yetersiz büyüme, işsizlik, üretkenlik artışlarındaki azalma gibi ekonomik sorunların piyasaların düzenlenmiş olmasından kaynaklandığı ileri sürülmektedir.

Piyasaların kuralsızlaştırması, yani düzenlenir olmaktan çıkarılması savı yalnızca meta veya üretim faktörlerinin mübadele edildiği piyasalar için savunulmaz. İşgücü piyasası da kuralsızlaştırılmalıdır. Devletin çalışanları koruyucu düzenlemeleri ve müdahaleleri yanında, işgücünün dayanışmasına bağlı ortaya çıkan örgütlenme, toplu pazarlık ve grev uygulamaları kaldırılmalıdır. Düzenleme biçimleri işgücü piyasasında katılık yaratarak, piyasanın kendi kendine dengeye gelmesine engel olmaktadır. Bu nedenle düzenlemeler işsizliğin en temel nedenidir. İşsizlik ortadan kaldırılmak isteniyorsa, işgücü piyasalarının dışsal olarak düzenlenir olmaktan çıkarılması gerekir. Kuralsızlaştırma tarafların bireysel olarak davranmaları, birbirleri üzerinde bir güce sahip olmamaları, bireylerin sürekli olarak yararlarını en çoklaştırmaya çalışmaları yoluyla, kendi kendini

---

<sup>112</sup> STANDING, Global, s.38.

<sup>113</sup> STANDING, Global, s.38.

düzenleyen ve dengeye gelen bir işgücü piyasası oluşturma amacını ifade eder. Ancak, düzenlenmemiş veya kuralsızlaştırılmış bir piyasadaki, özellikle işgücü piyasasından söz etmek olanaklı değildir. Hiç bir toplum düzenleme biçimi ve düzenleyici bir çerçeve olmaksızın var olamaz<sup>114</sup>.

Gerçekte düzenlenmemiş bir piyasa söz konusu değildir. Tüm piyasalar düzenlenmiş durumdadır ve düzenlendikleri için işlevlerini yerine getirir<sup>115</sup>. Düzenlenmemiş piyasalar, yıkımlarına neden olacak etmenleri içinde barındırır, kamu ve özel taraflar arasındaki ortak ilişkilerin zayıflamasına yol açar. Piyasalar kendi kendilerini düzeltme yeteneğine sahip değildir. Sürekli eşitlikler bireylerin ve grupların piyasalara anlamlı bir biçimde girmeleri için gerekli kaynakların azalması anlamına gelir. Piyasasının işleyişinden kaynaklanan olumsuzluklar, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı piyasa dışı kurumlar tarafından ortadan kaldırılmazsa, iki farklı sonucun ortaya çıkması beklenir. Birincisi, piyasa kendi kendini yok edecektir. İkincisi ise, piyasa düzeni işlemeye devam edecektir. Ancak, piyasalar nüfusun çok geniş kesimleri için uygun ekonomik fırsatlar sağlamada başarısız olacaktır<sup>116</sup>.

İşgücü piyasaları, her koşul altında düzenlenmiş piyasalardır. Tüm piyasa işlemleri düzenlenmiş bir çevrede gerçekleşir. Gerçekte, düzenlemenin olup olmayacağına ilişkin bir seçim söz konusu değildir. Seçim, düzenlemenin kim tarafından yapılacağı, genişliğinin ve içeriğinin ne olacağına ilişkindir<sup>117</sup>. İşgücü piyasası düzenlemeleri, mal ve hizmetlerin üretimi amacıyla bir araya gelen bireylerin ve grupların eylemlerini denetim altına almak için, kuralların oluşturulması ve bu kurallara uyulması olarak tanımlanır. Bu kurallar, çalışma ilişkisinin temel bir unsurudur. Mal ve hizmetlerin üretimi, bir üretim ya da eylem süreci içinde kaynakları dönüştüren girişimlerin eşgüdümünü gerektirir. Kuralların ve eşgüdümün yokluğunda etkin bir üretim sürecinden söz etmek olanaklı değildir<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> STANDING, Global, s.39-40.

<sup>115</sup> Samir AMIN, Değişim Halindeki Dünya Sistemi, Türkiye ve Ortadoğu Forumu Vakfı, Ankara, 2000, s.10.

<sup>116</sup> Simon DEAKIN-Frank WILKINSON, "Capabilities, Spontaneous Order, and Social Rights", Economic Social Research Centre-Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 174, 2000, s.12.

<sup>117</sup> Richard DENNISS, "The Role of Economic Theory in Determining Systems of Labour Market Regulations", Centre of Full Employment and Equity-Department of Economics University of Newcastle Working Paper, 1999, s.3.

<sup>118</sup> Chris BRIGGS-John BUCHANAN, "Australian Labour Market Deregulation: A Critical Assessment", Economics, Commerce and Industrial Relations Group, Parliament of Australia, Research Paper 21, 1999-2000, s.2.



Düzenlemelerin ortadan kaldırılması anlamına gelen kuralısızlaştırma terimi aldatıcıdır<sup>119</sup>. Gerçekte, sorun düzenlemelerin ve kuralların bulunması değildir. Tartışma bu düzenlemeleri kimin yapacağı ve kuralları kimin koyacağıdır<sup>120</sup>.

İşgücü piyasasının kuralısızlaştırılması savı çalışan ve sermaye arasındaki eşitsizlik, bağımlılık ve güvencesizlik içeren ilişkiyi göz ardı eder. Bu bağlamda, sosyal politikaları ve çalışanların dayanışmasını içermeyen düzenleme biçimlerinin yaygınlaşması durumunda, işgücü piyasası güç ilişkileri temelinde düzenlenir. Bir başka deyişle, güç sahibi olan taraf kendisinin ve karşı tarafın uymak zorunda olduğu kuralları belirler. Gerçekte kuralısızlaştırmadan kast edilen budur. Kaldırılması istenilen düzenlemeler, devletin çalışanlar yararına geliştirdiği koruyucu, geliştirici ve önleyici kurallardır. Çünkü bu düzenlemeler, işgücü piyasasındaki güç ilişkisini göreceli de olsa değiştirmektedir. Koruyucu düzenlemeler çalışanlara işveren karşısında bir güç sağlamakta ve işgücü piyasasında gücü dengeleme arayışını yansıtmaktadır<sup>121</sup>.

Tam istihdama yönelik ekonomik ve sosyal politikalar, iş güvencesi, sosyal koruma önlemleri, işgücü sağlığı ve güvenliği önlemleri, çalışma sürelerinin sınırlandırılması, örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkının tanınması gibi birçok düzenleme işgücü piyasasındaki eşitsiz işleyişi güçlendiren güvencesizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bu düzenlemeler çalışanlara bireysel olduğu kadar, toplu olarak da belirli bir güvence ve güç sağlar<sup>122</sup>.

İşgücü piyasasında kuralısızlaştırma, devletin koruyucu düzenlemelerinin ve çalışanların dayanışmasına izin veren hakların, kurumların ve uygulamaların ortadan kaldırılması olarak görülmektedir<sup>123</sup>. Kaldırılması öngörülen bu düzenleme biçimleri dışsal düzenlemeler olarak adlandırılır. Bu bağlamda, kuralısızlaştırma, işgücü piyasasının içsel olarak veya piyasanın kendi kendine düzenlemesi olarak sunulur. İşgücü piyasasının tüm dışsal müdahalelerden arındırılarak, işgücü sunumunda ve isteminde ortaya çıkan değişimlere kendiliğinden uyum gösteren ücret düzeyine bağlı, tarafların bireysel olarak davrandıkları ve yararlarını en çoklaştırmayı amaçladıkları bir içsel düzenleme biçimi öngörülür.

---

<sup>119</sup> AMIN, s.10; STANDING, Global, s.39.

<sup>120</sup> BRIGGS-BUCHANAN, s.3.

<sup>121</sup> Sue RICHARDSON, "Why Regulate the Labour Market?", <http://www.adelaide.edu.au/saces/publications/ba/art1march2000.pdf>. (03.01.20003)

<sup>122</sup> DENNISS, s.1-20.

<sup>123</sup> Guy STANDING, "Structural Adjustment and Labour market Policies: Towards Social Adjustment", Towards Social Adjustment-Labour Market Issues in Structural Adjustment, (içinde) Edit: Guy STANDING-Victor TOKMAN, International Labour Office, Geneva, 1991, s.32-33.

Rekabet koşulları altında piyasada sunum ve istemin buluşması ile belirlenen fiyat üzerinden mübadele gerçekleşirken, çatışmaların kurumsallaşması, kaynakların tahsisi ve eşgüdümün sağlanması sorunu ortaya çıkar. İdeal piyasa koşulları ve işleyişi kişisel ilişki ve değerleri içermediği gibi, tarafların birbiri üzerinde güce ya da otoriteye sahip olmalarını gerektirir. Ancak, işgücü piyasası ve kurulan çalışma ilişkisi nitelikleri nedeniyle rekabetçi koşulları sağlayamaz<sup>124</sup>. Bu anlamda, işgücü piyasasında rekabet koşullarını yerleştirmeye çalışmak sorunlu bir konu haline gelir.

Bu çerçevede, kuralsızlaştırma isteği daha az “dışsal” düzenlemeye karşı işveren ya da işletme tarafından gerçekleştirilen içsel düzenlemelerin öneminde bir artış isteğinden başka bir şey değildir<sup>125</sup>. Çünkü, işgücü piyasasının ve çalışma ilişkisinin yapısal unsurları olan eşitsizlik, bağımlılık ve güvencesizlik çalışanların, işveren karşısında gücünü azaltmaktadır.

Piyasadaki güç farklılığı, piyasanın işleyişinde işgücü isteminde bulunanların, işgücü sunumunda bulunanlar üzerinde güç sahibi olması anlamına gelir. Kendi kendini içsel olarak düzenleyen, dengeye ulaşan ve ekonomik olarak etkin sonuçlar doğuran işgücü piyasası öngörüsünde bulunan yeni liberal yaklaşım, tarafların birbiri üzerinde hiç bir biçimde güce sahip olmadıklarını varsayar. Bu varsayım gerçeklikle uyuşmamaktadır. İşgücü piyasasında taraflar farklı güce sahiptir. Bu güç farklılıklarını dengeleyen düzenlemelerin olmaması durumunda, işgücü piyasasının ve çalışma ilişkisinin kurulmasında temel belirleyici her zaman işgücü isteminde bulunan işveren olacaktır<sup>126</sup>. Öyleyse işgücü piyasasının kuralsızlaştırılması ya da düzenlenir olmaktan çıkarılması savı, gerçekte işgücü piyasasının işveren veya işletmeler tarafından düzenlenmesine izin vermekten başka bir sonuç doğurmaz. Bu anlamda, düzenlenmemiş bir işgücü piyasasından söz edilemez<sup>127</sup>.

Diğer yandan, kuralsızlaştırma savı yandaşları, dışsal düzenlemelerin tümüne karşı çıkmamaktadır. Kaldırılması istenilen düzenleme konuları bakımından seçici bir yaklaşım sergilenir. Karşı çıkılan, yalnızca çalışanlar yararına geliştirilmiş koruyucu, önleyici ve geliştirici kurallardır. Devlet, işgücü piyasasında her zaman düzenleyici bir işlev üstlenir. Devletin işgücü piyasasını düzenleme işlevini, yalnızca işgücünü koruyucu düzenlemeler olarak düşünmemek gerekir. Devlet her şeyden önce, piyasa işleyişinde tarafların haklarını ve sorumluluklarını yasal sistem içinde düzenler ve bunların uyulmasını sağlamak için çeşitli zorlayıcı araçlar ve yaptırımlar geliştirir. Örneğin, devlet örgütlenme ya da grev hakkını

---

<sup>124</sup> Marino REGINI, “The Dilemmas of Labour Market Regulation”, (içinde) Why Deregulate Labour Markets?, Edit: Gosta ESPING-ANDERSEN-Marino REGINI, Oxford University Press, 2000, s.21-22.

<sup>125</sup> BRIGGS-BUCHANAN, s.3.

<sup>126</sup> RICHARDSON, s.3-6.

<sup>127</sup> HANCOCK, s.2-3.

kabul edip güvence altına alırken, işgücü piyasasını düzenlediği gibi, bu hakları yasaklarken de işgücü piyasasını düzenler. Benzer biçimde, zorla ya da zorunlu çalıştırmanın yasaklanması da bir işgücü piyasası düzenlemesidir.

Çalışma sözleşmesinin uygulanması ve tarafların sözleşmeye sadık kalması için, devlet düzenlemeler yapar ve kurumlar oluşturur. Bu düzenlemeler ve kurumlar yalnızca işverenin uyacağı kuralları belirlemez. Aynı zamanda çalışanların yükümlüklerini belirlerken, davranışlarını da sınırlar. Bu yolla, işverenin haklarını güvence altına alır. Örneğin, çoğu durumda çalışan istediği zaman işten ayrılamaz. Çalışan işten ayrılacağını yasalarca öngörülmüş bir süre içinde bildirmek ve bu süre geçtikten sonra işi bırakmak zorundadır. Çalışan bu koşula uymazsa, sözleşmede ya da yasada öngörülen bir yaptırıma uğrar. Bu örnekler çoğaltılabilir. Çalışan, işletmeye ve kullandığı araçlara bilerek zarar veremez. İşletmeye özgü sırları açıklayamaz ya da işletme ile rekabet halinde olacak eylemler içinde bulunamaz. Çalışan, işgörmeye borcunu işverene bağlı ve sadakat içinde özenle gerçekleştirmelidir. Çalışma sözleşmesinin içeriğini oluşturan ve çalışana yüklenen bu sorumluluklar, yalnızca sözleşmeyle düzenlenmez ve güvence altına alınmaz. Aynı zamanda, bu sorumluluklara uyulması devletin zorlayıcı ve yaptırıma bağlı yasal düzenlemeleri ile de güvence altına alınır<sup>128</sup>.

Piyasasının ve piyasada kurulan ilişkinin temel dayanaklarından olan mülkiyet hakkı, sözleşme yapma özgürlüğü, sözleşmenin sona erdirilmesi, sözleşme koşullarının yerine getirilmesi, sözleşmeye uymama sonucunda ortaya çıkan zararların karşılanması her zaman devletin düzenlemelerini gerekli kılmıştır. Piyasaların etkinliği ve gelişimi, devletin iç ve dış güvenliğinin sağlanma derecesine, yetkin yasalar oluşturma yeteneğine ve oluşturulan yasalara uyulmasını izleyen yargı organlarının gelişmişliğine bağlı olmuştur<sup>129</sup>.

Diğer yandan, toplumsal sistemin alt unsurunu oluşturan kültür ve geleneğin de işgücü piyasasını düzenleme işlevi üzerinde durulmalıdır. Gelenekler ve kültür bir toplumsal ilişki alanı olan işgücü piyasasına yönelik tarafların uymasının beklendiği çeşitli kuralların oluşumunda etkili olur. Bu kurallar, toplumdan topluma değişebildiği gibi, zaman içinde de değişebilir. Yeni liberal anlayışın savunduğu gibi, tüm dünya da geçerli, bireylerden yalnızca yararlarını en çoklaştırmalarının beklendiği türdeş bir işgücü piyasasının oluşumu söz konusu değildir.

---

<sup>128</sup> Çalışanların sorumlulukları hakkında bilgi için bkz.: İhsan ERKUL, 1475 Sayılı İş Kanunu ve Uygulaması-Türk İş Hukuku, C. 1, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 1985, s.124-126; Kenan TUNÇOMAĞ, İş Hukukunun Esasları, Beta Yayınları, İstanbul, 1988, s.101-109.

<sup>129</sup> Neil FLIGSTEIN-Frederic MERAND, "Globalization or Europeanization? Evidence on the European Economy Since 1980", ACTA Sociologica 2002, V. 45, 2002, s.9-11.

İşveren tarafından yapılan düzenlemelerin öneminde bir artış anlamına gelen kuralsızlaştırma girişimleri, amacına ulaşmada yetersiz kalabilmektedir. İşgücü piyasasını kuralsızlaştırma sürecini yaşayan ülkelerde ortaya çıkan sonuçlar, bu durumu açıkça göstermektedir. Bu girişimin kapsamlı olarak yaşama geçirildiği İngiltere’de ilginç sonuçlar gözlenmiştir. İngiltere’de kuralsızlaştırma süreci ile birlikte, piyasada rekabeti sağlama adına ve piyasadaki tarafların güçlerini kontrol altında tutmak için, düzenleyici organların sayılarında önemli bir artış olmuştur<sup>130</sup>.

İngiltere’de gözlenen bu eğilim, yalnızca işgücü piyasası ile sınırlı değildir. Ürün ve hizmetlere ilişkin kuralsızlaştırılan diğer piyasalarda da piyasa başarısızlıklarını ya da kuralsızlaştırmanın bir sonucu olarak ortaya çıkan tekellerin gücünü dengelemek için yeni düzenlemeler yapıldığı görülmüştür<sup>131</sup>.

Günümüzde yaşanan tartışma ve mücadelenin kaynağı işgücü piyasasının düzenlenmesi ya da düzenlenmemesi değildir. Sorun, işgücü piyasasının kimler tarafından ve hangi değerler temelinde düzenleneceğidir. İşgücü piyasasında kuralsızlaştırma ya da düzenlemelerin terk edilmesi istemi, piyasasının işveren ve işletme tarafından belirlenmiş kurullarla düzenlenmesi anlamına gelir<sup>132</sup>.

### III. SOSYAL KORUMANIN DÜZENLEME İŞLEVİ

Gelir güvencesizliğini gidermeye yönelik olarak geliştirilmiş sosyal koruma işgücü piyasasını düzenleyen bir kurumdur. Sosyal koruma bu düzenleyici işlevi ile gerçekte işgücü piyasasının ve işgücünün diğer piyasalardan ve metallerden farklı olduğunu ortaya koyar.

Ancak, işgücü piyasasında işverenin sahip olduğu güç ve seçenekler karşısında çalışanların güvencesiz kalması işgücünü bir meta veya üretim faktörü haline getirme eğilimi taşır. Bu durumda, çalışma sözleşmesinin kurulması, yürütülmesi ve sona erdirilmesi yanında, ücretin de belirlenmesi piyasa koşullarına bırakılır. Bu bağlamda, işgücü bir uyum değişkeni haline gelecektir<sup>133</sup>.

İşgücü, üretim için gerekli bir unsurdur. Ancak, işgücünü üretim faktörlerinden ayıran etmenlerden biri üretimin aktif unsuru olmasıdır. Her şeyden önemlisi, işgücünü kullanan çalışan sosyal bir canlıdır. Bir başka deyişle insandır<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> DEAKIN-WILKINSON, s.1-2.

<sup>131</sup> Gary TEEPLE, *Globalization and the Decline Social Reform*, Humanities Press, New Jersey, 1995, s.88.

<sup>132</sup> BRIGGS-BUCHANAN, s.3.

<sup>133</sup> Zeki ERDUT, *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002, s.104.

<sup>134</sup> Orhan TUNA-Nevzat YALÇINTAŞ, *Sosyal Siyaset*, Der Yayınları, İstanbul, 1981, s.50.

İşgücünün uyum değişkeni haline gelmesi, çalışanın çalışma ve yaşam koşulları üzerinde olduğu kadar, ailesinin yaşam koşulları üzerinde de etkili olacaktır. İşgücü piyasasındaki güvencesizlikler, değişimler ve belirsizlikler insanların yaşamlarına doğrudan yansiyacak ve etkide bulunacaktır. İşletmeler bakımından, işgücü rekabet koşullarına uyum sağlamada bir değişken haline gelirken, çalışanlar ve aileleri de bu süreçte güvencesizlikler karşısında korumasız kalır.

İşgücünün uyum değişkeni haline getirilmesi sürecinde, işgücü piyasasındaki tüm güvencesizlikler doğal ve olağan karşılanır. Güvencesizlikleri gidermeye yönelik koruyucu, önleyici ve geliştirici düzenlemeler getirilmekten kaçınılır ya da var olanlar kaldırılır. Örneğin, en az ücret düzenlemeleri, çalışma ilişkisinin kurulmasına ve sona erdirilmesine ilişkin emredici nitelikteki koruyucu düzenlemeler, çalışma koşullarının genel çerçevesinin yasalarca düzenlenmesi, çalışma saatlerinin sınırlandırılması, işgücü sağlığı ve güvenliği önlemleri, dinlenme hakkının sağlanması gibi çok sayıda düzenleme işletmelerin rekabet gücünü azalttığı gerekçesiyle kaldırılır veya zayıflatılır. Bu çerçevede işletme açısından işgücü salt işgücü piyasası koşullarına değil, aynı zamanda ürün ve hizmet piyasasındaki değişimlere uyum sağlamada da bir değişken olarak kullanılır.

Sosyal korumanın varlığı, işgücünün uyum değişkeni olup olmadığını belirleyen bir etmendir. İnsanlar gereksinimlerini karşılamak için, çalışmak ve gelir elde etmek durumundadır. Ancak, işgücü piyasasından sağlanan gelirin ortadan kalkması veya elde edilen gelirin gereksinimleri karşılamak için yeterli olmaması durumunda, insanların yaşamlarını sürdürebilmesi olanaksız hale geliyorsa veya yaşam koşulları önemli ölçüde geriliyorsa, işgücü bir uyum değişkeni haline gelmiştir. İnsanların işgücü piyasası dışında gelir kaynaklarının ve güvencelerinin olmadığı, devletin doğrudan insan gereksinimlerini güvence altına almadığı bir durumda, işgücü piyasa çalışanların yaşamak için bir meta olarak davranmaya zorlandıkları bir yer haline gelir<sup>135</sup>.

İşgücünün uyum değişkeni haline getirilmesi çalışanların bütünüyle piyasaya bağlı olması sonucu doğurması yanında, dayanışma girişimlerini güçleştirir. Çalışanlar işgücü piyasasındaki güç ilişkilerine bütünüyle bağlı kalır. Hastalık, işsizlik gibi riskler karşısında kolayca, fakat önemli derecede zarar görür. İşgücü piyasasında çalışanlar arasında rekabet keskin ve acımasız bir hal alır ve çoğu durumda çalışanlar kolayca işten çıkarılır ve ikame edilir hale gelir<sup>136</sup>.

İnsanların işgücü piyasası koşullarına ve piyasada oluşan ücret düzeyine bağlı olarak yaşamlarını sürdürmeleri beklenemez. Bazı insanların gelir elde etme

---

<sup>135</sup> Gosta ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1991, s.35-37.

<sup>136</sup> ESPING-ANDERSEN, s.22-23.

olasılıkları hiç yoktur ya da çok azdır. Çoğu çalışan için ücret, düzenli ve yeterli bir gelirin elde edilmesi anlamına gelmez. Bu bağlamda, yalnızca piyasa tarafından belirlenmiş gelir dağılımı ve işgücünün uyum değişkeni olması temelinde örgütlenmiş bir toplum, bütünlüğünü uzun dönemde yitirecektir<sup>137</sup>. Diğer yandan bu durum, yoksulluğun ve yoksunluğun kurumsallaşması anlamına gelir<sup>138</sup>.

Sosyal koruma, işgücü piyasasını düzenleme işlevini yerine getirirken, işgücünün bir uyum değişkeni olmasının önüne geçer. Aynı zamanda, işgücü piyasasının değişen koşulları karşısında çalışanların ve ailelerinin sosyal uyum göstermelerine olanak sağlar.

Sosyal korumanın sağladığı sosyal uyum yalnızca işgücü piyasası koşulları ile sınırlı değildir. Örneğin, hastalık halinde ortaya çıkan harcamaların karşılanması sosyal koruma ile sağlanacaktır. Sosyal koruma insanların gelir düzeyleri ne olursa olsun, sağlık bakımı hizmetlerinden eşit biçimde yararlanmalarına olanak sağlar. Bu bağlamda, insanlar sosyal koruma sayesinde, sağlık bakımına ilişkin piyasa koşullarına karşı tek başlarına uyum sağlamak zorunda kalmaz, aksine sosyal bir uyum ortaya çıkar. Sosyal koruma, insanların yalnızca işgücü piyasası koşullarına değil, insan yaşamı için önemli olan diğer ürün ve hizmet piyasalarındaki koşullara da, sosyal dayanışma temelinde uyum göstermelerine neden olur.

UÇÖ Filadelfiya Bildirgesinde “**işgücü bir meta değildir**” ilkesini dile getirilmiştir<sup>139</sup>. Bu ilke işgücü ve işgücü piyasasının özgünlüğünü kabul anlamına gelir. Evrensel bir gerçeği saptama ve tanıma işlevi görür. Sosyal koruma, diğer sosyal politika önlemleri ile birlikte, bu ilkeyi yaşama geçiren ve destekleyen temel bir unsurdur<sup>140</sup>. Aynı zamanda, sosyal değerler için piyasa işleyişin düzenlenmesi gerektiğini ortaya koyar<sup>141</sup>. Gelirin yeniden dağıtımını sağlayan uygulamalar ve iş hukukunun koruyucu kuralları, işgücü piyasası oluşturma işlevine sahiptir<sup>142</sup>.

---

<sup>137</sup> SCHULZ, s.59.

<sup>138</sup> ERDUT, Küreselleşme, s.104.

<sup>139</sup> ATEŞOĞULLARI, s.69.

<sup>140</sup> POLANYI, s.284.

<sup>141</sup> STANDING-TOKMAN, s.1.

<sup>142</sup> DEAKIN-WILKINSON, s.12.

## İkinci Bölüm

# SOSYAL KORUMA İLE İŞGÜCÜ PİYASASI ARASINDAKİ İLİŞKİ

### I. YAPISAL UYUM SÜRECİ

1970'li yılların başı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan üretim ve üretkenlik artışlarının yanında yüksek oranlı büyümenin gerçekleştiği dönemin sonu olarak kabul edilmektedir. Bu ekonomik gelişme döneminin ardından dünyada, özellikle OECD ülkelerinde büyüme, yatırım ve kar oranları düşerken, işsizlik ve enflasyon oranlarının arttığına tanık olunmuştur<sup>1</sup>. Ortaya çıkan bunalımın nedenleri ve biçimi hakkında olduğu kadar, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel sonuçları üzerinde de tartışmalar sürmektedir<sup>2</sup>. Ancak, bunalımın sürekliliği ve yoğunluğu tartışılır olmaktan çıkmıştır.

Büyüme, yatırım ve kar oranlarının düşmesi, işsizlik ve enflasyon oranlarının artması biçiminde ekonomik göstergelere yansıyan bu bunalımın aşılması için ekonomik, sosyal, siyasal ve diğer alanlarda köklü bir dönüşüm ve uyum sağlama zorunluluğu belirlemiştir. Ulus devletler tarafından izlenen ekonomik ve sosyal politikalar, bunalım öncesi döneme göre önemli ölçüde farklılaşmıştır. Aynı zamanda, işletmelerin düşen gelirlerini artırma uğraşları işletme yapılarında köklü değişimlere ve kopuşlara neden olmuştur. Bu bağlamda, toplumların bunalım koşullarına uyum sürecinin temel belirleyicileri, bir yanda devletin izlediği ekonomik ve sosyal politikalarda, diğer yanda işletmelerin yapısında kendini gösteren değişimdir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşanan yapısal uyum girişimleri, ulusal ekonomiler arasındaki bağları güçlendirmektedir. Küreselleşme, bölgeselleşme ve yapısal uyum iç içe geçmiş, birbirlerini pekiştiren eğilimler olarak görülmektedir. Yapısal uyum küreselleşme ve bölgeselleşmeyi desteklerken, ülkeler, ekonomiler, piyasalar ve işletmeler arasındaki bütünleşmeyi ve bağımlılığı arttırmaktadır. Diğer yandan, hızla gelişen küresel ve/veya bölgesel karşılıklı bağımlılık ilişkileri, ekonomik krizi aşma çabaları ile birleşerek yapısal uyumu geliştirmektedir.

---

<sup>1</sup> Draham GHAI, “**Structural** Adjustment, Global Integration and Social Democracy”, The United Nations Research Institute for Social Development Discussion Paper No. 37, 1992, s.5.

<sup>2</sup> Kriz kuramları hakkında geniş bilgi için bkz.: Erol TAYMAZ, “Kriz ve Teknoloji”, Toplum ve Bilim, S.56-61, Bahar-1993, s.5-41; Bernard ROISER (Çev. Nurhan YENTÜRK), İktisadi Kriz Kuramları, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991.

Uyum sürecinin unsurları olan serbestleştirme, kuralsızlaştırma ve özelleştirme gibi adlarla anılan çeşitli politikalar, 1980'li yılların başından itibaren küresel ve bölgesel ölçekte bağımlılık ilişkilerini güçlendiren araçlar olmuştur<sup>3</sup>. Yapısal uyum sürecinin temel bileşenleri Tablo: 2.1'de görülmektedir.

**Tablo: 2.1**  
**Yapısal Uyum Sürecinin Bileşenleri ve Politikaları**

<b>İstikrar Süreci Politikaları</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Kamu gelirlerinin artırılması ve/veya kamu giderlerinin azaltılması yoluyla kamu açıklarının giderilmesi,</li><li>• Enflasyonun düşürülmesi amacıyla dolaşımdaki para ve kredi miktarının sınırlanması yoluyla uygulanan sıkı para politikası,</li><li>• Geleneksel olarak dışsattım konusu olan ürünlerin piyasa paylarının artırılması ve yeni dışsattım alanlarının yaratılması yoluyla ödemeler dengesi açıklarının azaltılması,</li><li>• Ücret sınırlamalarını da içeren politikalar aracılığıyla enflasyonla mücadele ve dışalım mallarına olan istemin azaltılması,</li><li>• Döviz kurlarına dış satımda rekabet gücü sağlamak amacıyla müdahale edilmesi (bu müdahale ülke para değerinin düşürülmesi biçiminde olur, ancak belirli durumlarda enflasyonun düşürülmesi için para değerinin artırılması önerilir)</li></ul>
<b>Uyum Süreci Politikaları</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Yerel ekonominin dış rekabetten korunması amacıyla oluşturulmuş ticaret sınırlamalarının önemli ölçüde azaltılması,</li><li>• Bir grup mal ve hizmet için "çarpık" içsel fiyatlara neden olan desteklerin ve fiyat denetimlerinin kaldırılması ya da önemli ölçüde azaltılması,</li><li>• Sermaye hareketliliğini engelleyen düzenlemelerin kaldırılması ya da hafifletilmesi yoluyla finansal sistemin yeniden yapılandırılması,</li><li>• Özelleştirme,</li><li>• Sadece ekonomide değil, aynı zamanda sosyal hizmetlerin sağlanmasında da devletin rolünün azaltılması,</li></ul>

**Kaynak:** Cynthia Hewitt de ALACANTARA, "Structural Adjustment in a Changing World", The United Nations Research Institute for Social Development Briefing Paper No. 4, World Summit of Social Development, 1994, s. 7, 10.

Piyasadaki güç ilişkilerine öncelik veren ekonomik politikaların yaşama geçirilmesi, yapısal uyum olarak nitelendirilmektedir. Bu anlamda, yapısal uyum süreci bir dizi uygulamayı içerir.

Bütçe ve ödemeler dengesini sağlama amacına yönelik istikrar arayışı ile ekonomi politikasında yapılacak köklü değişikliklerle büyümeyi sağlamayı amaçlayan reformların bütünü yapısal uyum olarak değerlendirilmektedir. Yapısal

<sup>3</sup> GHAI, Structural, s.67.



uyum süreci iki bileşenlidir. Birinci bileşen bütçe ve ödemeler dengesi açıklarını düzenleyen “istikrar” önlemleridir. Devletin üstlendiği işlevlerin piyasa güçlerinin belirleyiciliğine bırakacak biçimde yeniden tanımlanması ise “uyum” olarak nitelenen ikinci bileşeni oluşturur<sup>4</sup>.

İstikrar ve uyum bileşenlerinden oluşan yapısal uyum gelişmiş ülkeler ekseninde belirlenmektedir. Gelişmiş ülkelerde yapısal uyumu oluşturan ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi, uygulanması ve olası sonuçları hakkında araştırma yapan, bilgi sağlayan örgütlü ve etkin çok sayıda yapı vardır. Diğer yandan, bu ülkelerde bulunan finansal kurumlar ve büyük işletmeler hükümetlerin oluşturduğu stratejileri, politika seçimlerini etkileyebilen güçlü ve belirleyici aktörler durumundadır. OECD, AB ve G-7 gibi örgütlenmeler gelişmiş ülkelerdeki yapısal uyum sürecinin uluslararası ölçekte eşgüdümünün sağlanmasında önemli destekleyici işlevler üstlenmektedir<sup>5</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerin ise, gelişmiş ülkelerin aksine, yapısal uyum sürecini yönlendirecek devlet kurumlarının güç eksikliği kadar, yetersiz bilgi ve uzmanlığa sahip oldukları görülmektedir. Bu ülkelerde, yapısal uyum sürecinde devlet politikalarını etkileyecek güçte ekonomik ve sosyal örgütlenme eksikliği belirgindir. Aynı zamanda, işletmeler ve finans kurumları gelişmiş ülkelerdeki kadar güçlü olmadıkları gibi, çoğu durumda yeterli bilgi ve uzmanlığa da sahip değildir. Diğer yandan, gelişmekte olan ülkelerin genel yararını gözetecek nitelikte yapısal uyum girişimlerini düzenleyen ve eşgüdümü sağlayan uluslararası örgütler yoktur. DB, OECD, UPF ya da DTÖ gibi oluşumların araştırma, karar alma ve yürütme organlarında gelişmekte olan ülkelerin sınırlı bir gücü olduğu görülmektedir<sup>6</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde daha çok UPF ile DB tarafından desteklenen ve belirlenen yapısal uyum süreci, gelişmiş ülkelerde bu örgütlerin belirleyiciliği dışında gerçekleşmektedir. Gelişmiş ülkelerde kamu borçlarının ulaştığı boyutlar, yapısal uyum sürecinde mali sektör ve bankalara, hükümetleri, ekonomik ve sosyal politikaları etkileme gücü kazandırmıştır<sup>7</sup>. Bu bağlamda, gelişmiş ülkelerde yaşanan uyum sürecinin en önemli geliştiricileri ve destekleyicileri içsel dinamikler olarak belirmektedir<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Roger PLANT, Labour Standards and Structural Adjustment, International Labour Office, Geneva, 1994, s.7; John TOYE, Structural Adjustment and Employment Policy Issues and Experience, International Labour Office, Geneva, 1995, s.1.

<sup>5</sup> Martin KHOR, "Globalization and the South: Some Critical Issues", United Nations Conference on Trade and Development Discussion Papers No. 147, Geneva, 2000, s.9.

<sup>6</sup> KHOR, s.9.

<sup>7</sup> CHOSSUDOVSKY, s.19.

<sup>8</sup> GHAI, Structural, s.46.

Gelişmiş ülkelerde uyum sürecinin farklı biçim ve hızlarda oluşması, ülkelerdeki krizin derinliği farklı ekonomik ve sosyal yapıların etkisiyle ve uyum sürecine destek veren veya karşı çıkan toplumsal tarafların varlık ve güç derecesiyle açıklanabilir. Gelişmiş ülkelerde yapısal uyumun geçmiş politikalarla ilişkisi süreklilik ve kopuş olarak iki biçim almaktadır. Gerçekten, İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş ülkelerde uluslararası ticaretin serbestleşmesine ilişkin bir dizi uygulama zaman içinde yaşama geçirilmiştir. Benzer eğilim, yabancı sermaye yatırımları ve sermayenin dolaşımı konularında da yaşanmıştır. Yapısal uyum süreci bu konu ve politikalarda bir kopuşa neden olmamış, aksine sürekliliği sağlamıştır<sup>9</sup>.

İkinci Dünya Savaşından sonra izlenen politikalarda kopuş ise, sosyal politika ve sosyal koruma alanlarında ortaya çıktığı görülmektedir. Sosyal politika alanında tam istihdamı amaçlayan politikalarının terk edilmesi ve işgücü piyasasının düzenlenmesine ilişkin geliştirilmiş kuralların yeniden düzenlenerek terk edilmesi kopuşun en belirgin göstergesidir. Ayrıca, devletin gelir ve giderlerine ilişkin geliştirilen önlemler sonucunda sosyal koruma yardımlarının düzey ve süresinin azaltılması ile hak etme koşullarının zorlaştırılması bu alandaki kopuşun en açık örneklerini oluşturmaktadır<sup>10</sup>.

Gelişmiş ülkelerde gözlenen bir diğer eğilim ise, belirli ekonomik alanların geçici bir süre veya kalıcı olarak yapısal uyum sürecinin dışında tutulmasıdır. Örneğin, gelişmiş ülkelerde tarım sektörü dışalım karşılarında tarife ve tarife dışı önlemlerle korunmaktadır. Bu sektörler aynı zamanda devlet bütçesinden sağlanan gelir aktarımları aracılığıyla da desteklenmektedir. Diğer yandan, özellikle sanayi sektörü çeşitli biçimler alabilen düzenlemelerle korunmaktadır ve bu korumacı uygulamalar uluslararası ticaretin serbestleşmesini geliştirmekte olan ülkelerdeki işletmelerin aleyhine sınırlamaktadır.

Gelişmiş ülkeler bağlamında, uluslararası ticaretin serbestleşmesi tüm ülkeleri kapsamaktan çok, bölgesel bütünleşme eğilimleri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, bölgeselleşme eğilimi dışında kalmış geliştirmekte olan ülkelerin uluslararası ticaretten dışlanmasını önemli ölçüde belirlemektedir<sup>11</sup>.

Geliştirmekte olan ülkelerin kalkınmasında önemli bir paradigma değişimi anlamına gelen yapısal uyum, bu ülkeler için daha çok dışsal dinamiklerin belirlediği bir alan olarak görülmektedir. Dönemsel olarak ortaya çıkan borç krizleri, bu ülkelerin bütçeleri kadar ekonomik yapıları üzerinde de olumsuz etkilere neden olmaktadır. Krizlerin aşılması sırasında gereksinim duyulan yeni finansal kaynakların sağlanması ise, sadece UPF ve DB tarafından çerçevesi ve

---

<sup>9</sup> GHAI, Structural, s.48.

<sup>10</sup> GHAI, Structural, s.47-50.

<sup>11</sup> GHAI, Structural, s.49.

içeriği belirlenmiş “istikrar ve yapısal uyum programları”nın yaşama geçirilmesi koşuluna bağlanmaktadır<sup>12</sup>.

Yapısal uyum uluslararası ticaret ve sermaye piyasalarının serbestleşmesi olarak görülmektedir. Aynı zamanda, serbestleşen bu piyasaların gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınma için olanaklar sunduğu ileri sürülmektedir. Buna bağlı olarak, dışarıya ve yabancı sermaye yatırımlarına dayalı bir ekonomik kalkınma modeli arayışı belirginlik kazanmaktadır.

Yapısal uyum ile birlikte tüm ülkeler için çalışma standartları ve dolayısıyla sosyal koruma ekonomik gelişmeyi engelleyen, rekabet gücünü ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını azaltan, yurtdışına sermaye çıkışı arttıran ve yüksek işsizliğe neden olan unsurlar olarak görülmekte ve eleştirilmektedir.

## A. Rekabet Gücü

Yapısal uyum sürecinde öne çıkan kaygılardan biri rekabet gücüne ilişkindir. Uluslararası ticaretin ve sermaye akıcılığının sahip olduğu yeni nitelikler karşısında işletmeler bakımından rekabet gücünün sağlanması, korunması ve geliştirilmesi öne çıkmaktadır. Aynı zamanda, ekonomik ve sosyal politikaların öncelikli amacı daha çok miktarda sermayenin çekilmesi ve işletmelerin rekabet gücünün geliştirilmesi olarak belirginlik kazanmaktadır. Bu süreçte sosyal koruma işletmelerin rekabet gücünü, uluslararası sermaye akıcılığını ve uluslararası ticareti etkileyen olumsuz bir unsur olarak görülmektedir. Çünkü, sosyal korumanın finansmanına işletmelerin yaptığı katkılar, işgücü maliyetini arttıran bir etmen olarak değerlendirilmektedir<sup>13</sup>.

Gelenekselleşmiş açıklama, sosyal korumanın yaygın ve sosyal harcama düzeyinin yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde, bu durumun işletmelerin işgücü maliyetlerinin yükselmesine neden olduğuna yöneliktir. Bunun bir sonucu olarak, işletmeler sosyal korumanın yaygınlaşmadığı ve sosyal harcamaların düşük düzeyde olduğu gelişmekte olan ülkelerde kurulu bulunan işletmeler karşısında rekabet güçlerini yitirdiği söylenmektedir. Bu çerçevede, gelişmiş ülkelerdeki işletmelerin iç ve dış piyasalardaki paylarının gerilediği ve işsizliğin arttığı öne sürülmektedir. Temel yargı, sosyal korumanın finansmanı için zorunlu olan sosyal yüklerin uluslararası ticaretin serbestleşmesi karşısında rekabet gücünü azaltan bir etmen olduğudur. Bu gelişmeye koşut olarak, gelişmiş ülkelerdeki işletmeler gelirlerini arttırmak amacıyla işgücü maliyetlerinin ve sosyal yüklerin daha düşük olduğu gelişmekte olan ülkelere, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, alt

---

<sup>12</sup> Sinan SÖNMEZ, Dünya Ekonomisinde Dönüşüm, İmge Kitabevi, Ankara, 1998, s.328-444.

<sup>13</sup> Ajith SINGH-Ann ZAMMIT, “The Global Labour Standards Controversy-Critical Issues for Developing Countries”, s.51-55, <http://www.southcentre.org/publications/labour/toc.htm>. (21.12.2002)

sözleşmeler yoluyla üretim aşamalarının bir bölümünü ve istihdamı da kaydırmaktadır<sup>14</sup>.

Diğer yandan, gelişmekte olan ülkelerde ise, işgücü piyasası düzenlemelerinin ve sosyal korumanın geliştirilmesine yönelik istemler ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu istemler doğrudan yabancı sermaye girişini ve işletmelerin rekabet gücünü azaltacağı varsayımına bağlı olarak reddedilmektedir. Çünkü, hakim olan iktisadi düşünceye göre işgücü piyasalarının düzenlenmesi ve sosyal korumanın yaygınlaştırılması gelişmekte olan ülkelerin yapısal uyumlarını güçleştirecektir. Bu güçlük ekonomik büyümeye zarar vereceği gibi, istihdamın yaratılmasına engel oluşturacak ve yoksulluğun artmasına neden olacaktır<sup>15</sup>.

Gerçekte, rekabet gücüne ilişkin kaygılar yalnızca sosyal koruma ile ilgili değildir. Rekabet gücünün korunması ve geliştirilmesi sürecinde çalışma standartlarının tümü sorgulanmaktadır. Bu anlamda, gelişmiş ülkeler başta olmak üzere, sosyal politika ve sosyal korumanın tüm unsurları işletmelerin rekabet gücünü azaltan, doğrudan yabancı sermaye çıkışlarını arttıran ve dolayısıyla istihdamı azaltan ve işsizliği arttıran unsurlar olarak düşünülmektedir<sup>16</sup>.

Oysa, uluslararası ticarete ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına ilişkin verilere bakıldığında gerçeğin geleneksel hakim açıklamaya uygun düşmediği görülmektedir. Veriler gelişmiş ülkelerdeki işletmelerin uzun dönemde uluslararası ticaretteki paylarını koruduklarını, hatta arttırdıklarını ortaya koymaktadır. Gerçekten, bu ülkelerin sanayi ürünlerinin katma değerinden aldıkları pay ve işletmelerin karlılık oranları son yıllarda yükselmektedir.

Geleneksel yaklaşımın aksine, sosyal koruma yapısal uyumu olumsuz etkileyen bir kurum değildir. Sosyal koruma önemli yapısal değişimlerin, belirsizliklerin ortaya çıktığı bu süreçte işletmelerin, çalışanların, hanehalklarının ve toplumun değişen koşullara ve belirsizliklere uyumunu kolaylaştıran ve destekleyen unsurları içinde barındırır.

Sosyal politikalar ile sosyal koruma sisteminin rekabet gücü üzerinde olumsuz etkide bulunduğunu öngören yaklaşımlar, temel bir varsayımı temel almaktadır. Bu yaklaşımlar ülkeler arasında rekabet gücünü belirleyen sosyal politika ve sosyal koruma dışındaki tüm diğer değişkenlerin eşit olduğunu varsaymaktadır<sup>17</sup>. Bu kuramsal varsayım ve bu varsayım dayalı olarak ulaşılan

---

<sup>14</sup> SINGH-ZAMMIT, s.51-55.

<sup>15</sup> PLANT, s.57-62.

<sup>16</sup> Eddy LEE, "Globalization and Labour Standards: A Review of Issues", International Labour Review, Vol. 136, No. 2, Summer-1997, s.173-188.

<sup>17</sup> David KUCERA, "The Effect of Core Workers Rights on Labour Cost and Foreign Direct Investment: Evaluating the 'Conventional Wisdom'", Decent Work Research Programme, Discussion Papers No. 130, International Labour Organization, Geneva, 2001, s.2-3.

çözümlemeler, sosyal politika ve sosyal koruma disiplinlerinin temel değerleri bakımından gerçekçi değildir. Öncelikle, ülkeler arasında işletmelerin rekabet gücünü etkileyen değişkenler bakımından bir eşitlik yoktur. Aksine, sosyal koruma ve işgücü piyasası düzenlemeleri dışında çok sayıda ve önemli etmen rekabet gücü üzerinde etkili olmaktadır. Kuramsal olarak diğer tüm değişkenlerin eşit olduğuna yönelik varsayımlar ya da yalınlaştırmalar işlevsel olabilir. Ancak, yapılan bu tür varsayımlar ve yalınlaştırmalar ekonomik ve sosyal yapıların, ilişkilerin temel niteliklerini açıklayabilmeli ve bu temel nitelikleri bozmadan ortaya koyabilmelidir<sup>18</sup>.

Üretimde kullanılan hammadde ve ara ürünlerin fiyatı, enerji miktarı ve bunun bedeli, faiz oranları, araştırma ve geliştirme harcamaları, pazarlama ve dağıtım maliyetleri bu tür değişkenlere örnek olarak verilebilir<sup>19</sup>. Her işkolunun, işletmenin, üretim aşamasının ve ürünün rekabet gücünü belirleyen maliyet yapısı farklıdır. Toplam maliyeti oluşturan unsurların bileşimi ve ağırlıkları birbirine benzemez. Bu bağlamda, işletmelerin rekabet gücü ile işgücü maliyetleri arasındaki ilişki, toplam maliyet içindeki işgücü maliyetinin oranı ve bu oranın değişim eğilimiyle yakından ilgilidir.

İşletmelerin maliyet yapılarında geçmişe göre bir farklılaşma yaşanmaktadır. Özellikle, işgücü maliyetlerinin toplam maliyet içindeki payı azalmaktadır. Sermaye yoğun işkollarının çoğunda, işgücü maliyetlerinin toplam maliyet içindeki oranı artmamış, aksine belirli ölçüde azalmıştır.

Toplam maliyet yapısında köklü bir değişim söz konusudur. Toplam maliyetler içinde işgücü maliyeti gerilemektedir. 1970'li yılların ortasında işgücü maliyetlerinin toplam maliyetler içindeki ortalama düzeyi yüzde 25 olarak tahmin edilmekteyken, 1980'lerin sonunda bu oranın yüzde 5-10 arasında değişen bir düzeye gerilediği belirtilmektedir. İşgücü maliyetlerindeki bu gerileme yalnızca sermaye yoğun, yani işgücü tasarruf olanağı sağlayan teknolojik gelişmelerden kaynaklanmamaktadır. Pazarlama ve AR-GE maliyetlerindeki hızlı artış da toplam maliyet yapısını değiştirmektedir<sup>20</sup>. Gelişmiş ülkelerde son ürün maliyeti içinde işgücü maliyetinin oranı yüzde 20'yi aşmamaktadır<sup>21</sup>. Yarı iletken

---

<sup>18</sup> Jacques FREYSSINE, "İşsizlik Sigortası ve İstihdam Piyasaları: Çalışmaktan Kaçış mı?", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.243.

<sup>19</sup> Alain EUZEBY, "Reduce or Rationalize Social Security Contributions to Increase Employment?", International Labour Review, Vol. 134, No. 2, 1995, s.233.

<sup>20</sup> Charles OMAN, "The Policy Challenges of Globalisation and Regionalisation", Development Centre Policy Brief No. 11, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996, s.17; Robert WENT, Küreselleşme-Neoliberal İddialar-Radikal Yanıtlar, Yazın Yayıncılık, İstanbul, 2001, s.71.

<sup>21</sup> Paul HIRST-Graham THOMPSON (Çev. Çağla ERDEM-Elif YÜCEL), Küreselleşme Sorgulanıyor, Dost Kitabevi, Ankara, 1998, s.148.

üretiminde işgücü maliyetinin toplam maliyet içindeki oranı sadece yüzde 2'dir. Standart otomobil parçalarının üretim maliyeti içinde işgücü maliyetinin oranı yüzde 10'a kadar gerilemiş olup, azalışı sürmektedir<sup>22</sup>.

İşgücü maliyetlerinin toplam maliyetler içindeki oranının gerilemesi yalnızca işletmelerin daha az işgücü kullanmalarına neden olan sermaye yoğun üretim süreçlerine yönelmeleri ile açıklanamaz. İşletmelerin toplam maliyetleri içinde AR-GE, küresel pazarlama (küresel dağıtım ağlarının kurulması, marka oluşturulması, reklam ve tutundurma) maliyetlerinin oranı yükselmektedir<sup>23</sup>.

Toplam maliyet yapısının değişmesi yanında, işgücü maliyetlerinin bileşenleri de değişmektedir. AB'deki işletmelerin toplam ücret ödemeleri içinde, örgütsel işlevleri yerine getiren çalışanlara yapılan ücret ödemelerinin oranı yüzde 75 ile 95 arasında olduğu hesaplanmaktadır. Bu tür işlevlere bilgi teknolojileri, mühendislik, mesleki eğitim, muhasebe, pazarlama ve AR-GE etkinlikleri örnek olarak verilmektedir. Buna koşut olarak, doğrudan üretimle ilgili geleneksel sanayi üretimi işlevlerini yerine getiren çalışanlara ödenen ücretin oranı yüzde 5 ile 25 arasında değişmektedir. Bu çerçevede, işletmenin örgütsel kapasitesi rekabet gücü sağlamada önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır<sup>24</sup>.

Diğer yandan, işgücü maliyeti bağlamında, verimlilik ve rekabet gücü arasındaki ilişki önemini korumaktadır. İşgücü maliyetinin göreceli düzeyi rekabet gücü üzerinde etkili değildir. Temel etmen birim işgücü maliyetidir. Birim işgücü maliyeti işgücünün verimlilik düzeyi ile işgücü maliyet düzeyinin karşılaştırılmasına bağlıdır. Yüksek işgücü maliyetleri yüksek işgücü verimlilikleri ile sonuçlandığında rekabet gücü üzerinde olumsuz bir etki yaratmayacaktır.

Ülkeler arasında ücret düzeyleri ve işgücü maliyetleri bakımından önemli farklılıklar vardır. Ücret düzeylerinin ve işgücü maliyetlerinin göreceli olarak yüksek olduğu gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler (Çin, Hindistan vb.) arasındaki bu farklılık ücret esnekliği ile giderilemeyecek kadar büyüktür. Bu bağlamda, gelişmiş ülkelerde bulunan işletmelerin rekabet güçlerini sürdürmesinin en önemli yolu verimlilik artışları ve ürün niteliklerinde yapılacak geliştirmelerdir<sup>25</sup>. 1980'li yıllardan itibaren, OECD ülkelerinde sermaye gelirlerinde ve sanayi üretiminde ortaya çıkan verimlilik artışları, yerleşme kararlarını önemli ölçüde etkilemektedir. Düşük ücret ve dolayısıyla düşük işgücü maliyetlerinin yerleşme kararlarının temel belirleyicisi olmaktan çıktığı anlaşılmaktadır<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> OMAN, s.45.

<sup>23</sup> OMAN, s.17.

<sup>24</sup> EC, **White Paper**, s.6, <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>. (10.02.2003),

<sup>25</sup> EC, White, s.4.

<sup>26</sup> OMAN, s.17.

Günümüzde rekabetin salt maliyet ve fiyata değil<sup>27</sup>, aynı zamanda hız ve farka da dayalı olduğu bilinmektedir. Bu yeni anlayış karşısında, rekabet gücünün korunması ve geliştirilmesi yalnızca maliyet unsuru ve bu unsurun bileşenlerine, bir başka deyişle fiyata indirgenemez. İşgücü verimliliği, yeni teknoloji geliştirme ve uyarlama yeteneği, işletme içinde ve dışında kurulan ekonomik ve sosyal ilişkilerin niteliği yanında, yönetim tekniklerinin niteliği gibi bir çok etmen rekabet gücü üzerinde etkili olmaktadır. İşletmelerin rekabet gücünü belirleyen bir diğer süreç doğrudan ürün ve ürünün pazarlandığı piyasaya ilişkin sahip olduğu ve geliştirdiği yeteneklerle ilgilidir. Ürünün niteliği, üründe ve üretim sürecinde yenilik, yeni teknoloji geliştirebilme ve/veya kullanma, yeni piyasalar oluşturan ürün geliştirme, var olan ürünlerde yenilik ve çeşitlilik, etkin üretim ve pazarlama ağları kurma becerisi, satış sonrası destek, piyasadaki ürünün nicelik ve niteliğine ilişkin istem değişimlerine hızla uyum sağlayabilme gibi bir çok unsur bu süreçte öne çıkmaktadır<sup>28</sup>.

Gerçekten, Almanya’da elektronik endüstrisindeki maliyetlerin, uluslararası elektronik piyasalarında daha büyük piyasa payına sahip ülke endüstrilerine göre, yüzde 50 daha fazla olduğu belirlenmiştir. Maliyet farklılığının yalnızca yüzde 11’i işgücü maliyetlerinin de içinde bulunduğu toplam faktör maliyetlerinden kaynaklanır. Örgütsel nedenlerin yarattığı maliyetin bu farklılıktaki payı ise yüzde 12’dir. Maliyet farkının yüzde 17’si üretimin sürecinin yeterli düzeyde tasarlanamamasından, geriye kalan yüzde 10 maliyet farkı da, toplam tasarım maliyetlerinden kaynaklanmaktadır. Alman elektronik endüstrisinin temel rekabet sorunlarının işgücü maliyetlerinden değil, üretimde ve üründe yenilik sağlamadaki başarısızlıklardan kaynaklandığı ileri sürülmektedir<sup>29</sup>. Diğer yandan, belirli ürün grupları için parasal değişkenler, özellikle paranın değer kaybetmesi ya da kazanması rekabet gücü üzerindeki bir başka belirleyici etmendir<sup>30</sup>.

İnsanlara, topluma zarar veren, yaşam düzeyini gerileten, bir başka deyişle sosyal gelişmeye yol açmayan, yalnızca işletme gelirlerine arttırmayı amaçlayan rekabet gücü öncelikleri toplumsal olduğu kadar siyasal anlamda da kabul edilemez. Sosyal bakımdan rekabet gücünün en önemli amacı insanların yaşam düzeyini yükseltmek olmalıdır. Rekabet gücüne ilişkin geliştirilen kuramsal piramit yapının en tepe noktasında yaşam düzeyinin geliştirilmesi amacı yer almalıdır. Verimlilik ve istihdam artışlarının sağlanması amacı yaşam düzeyinin

---

<sup>27</sup> ERDUT, Rekabetin, s.2.

<sup>28</sup> ERDUT, Rekabetin, s.2; EUZEBY, Reduce, s.233.

<sup>29</sup> Franz LEHNER vd., Factor 10: Resource Productivity, Competitiveness, and Employment in the Advanced Economies, Science Center of NorthrhineWestphalia (Project on Sustainable Economy)-Factor-10 Club, s.108, <http://www.factor10-institute.org/charles.pdf> (15.02.2003)

<sup>30</sup> EUZEBY, Reduce, s.233.

altındaki ikincil katmanda öngörülmektedir. Sosyal gelişmenin sağlanması bağlamında, rekabetçi bir ekonomi uygun işler yaratan ve insanların yaşam düzeyini geliştirebilen bir ekonomi olarak tanımlanmalıdır. Kapitalist üretim ilişkileri çerçevesinde, rekabet gücü verimlilik temelinde bir toplumun yaşam düzeyinin korunması ya da geliştirilmesine yönelik ekonomik bir kapasite olarak görülmeli, bu yönde ekonomik ve sosyal politikalarla düzenlenmelidir. Ancak, işletmelere tek tek rekabet gücü sağlama iddiasındaki tüm düzenlemelerin ekonominin ve toplumun bütünü için her zaman yararlı olacağı ve yaşam düzeyini ilerleteceği beklenmemelidir<sup>31</sup>.

Rekabet gücünü ölçmeye yönelmiş çalışmalarda, bir ülkede rekabet gücü salt işgücü ve işgücü maliyetleri ile ölçülmektedir. Örneğin, Yönetim Geliştirme Enstitüsü rekabet gücünü ölçmede sekiz değişkeni temel almaktadır. Bu değişkenler ulusal ekonominin gücü, temel ve teknolojik altyapının niteliği, uluslararası ticari ve finansal işlemler, özel sektör yönetiminin niteliği, mali politikalar, AR-GE ve bilimsel araştırmalar, yatırım maliyetleri, işgücünün niteliği ve niceliği olarak belirtilmektedir<sup>32</sup>.

Rekabet gücüne ilişkin yapılmış bir sıralama ile ülkelerdeki sosyal koruma harcamalarının düzeyi karşılaştırıldığında, gerçekte sosyal korumanın rekabet gücünü azaltmadığına ilişkin güçlü kanıtlar ortaya çıkar<sup>33</sup>. Gerçekten, Tablo: 2.2'ye bakıldığında, rekabet gücü sıralamalarında sosyal koruma sisteminin yaygın ve harcamalarının yüksek olduğu ülkeler üst sıralarda yer almaktadır. Rekabet gücü sıralamasında ilk 20 ülke içinde yüksek sosyal koruma harcaması yapmayan iki ülke vardır. Bunlar nüfusları oldukça az olan Singapur ve Hong Kong'tur. İlk 40 ülke içinde GSMH'sının yüzde 16'sından daha az sosyal koruma harcaması yapan yalnızca 12 ülke vardır.

Bu verilerden sosyal korumanın doğrudan rekabet gücünü arttırdığına ilişkin bir sonuç açıkça çıkmasa bile, (basit bir regresyon analizi sosyal koruma ile rekabet gücü arasında olumlu bir ilişkinin varlığını gösterir) en azından sosyal korumanın rekabet gücünü engellemediği açıktır. Rekabet gücü bakımından ilk 40 sırada yer alan ülkelerin yaptıkları sosyal güvenlik harcamalarının düzeyi Çizim: 1.1'de gösterilmiştir. Diğer yandan, bilinen en düşük sosyal koruma harcamalarına sahip Endonezya, Ürdün ve Burma gibi ülkeler rekabet gücü sıralamasında sonlarda yer almaktadır<sup>34</sup>. Sosyal koruma harcamalarının yüksek düzeyde olmasının rekabet gücü üzerinde olumsuz bir etki yaratacağına yönelik kesin bir bulgu yoktur.

---

<sup>31</sup> LEHNER vd., s.107.

<sup>32</sup> ISSA, **Restructuring** Public Pension Programs, International Social Security Association, Geneva, 1998, s.27.

<sup>33</sup> ISSA, Restructuring, s.29.

<sup>34</sup> Ülkelerin rekabet güçlerine göre sıralaması için bkz.: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2001-2002,



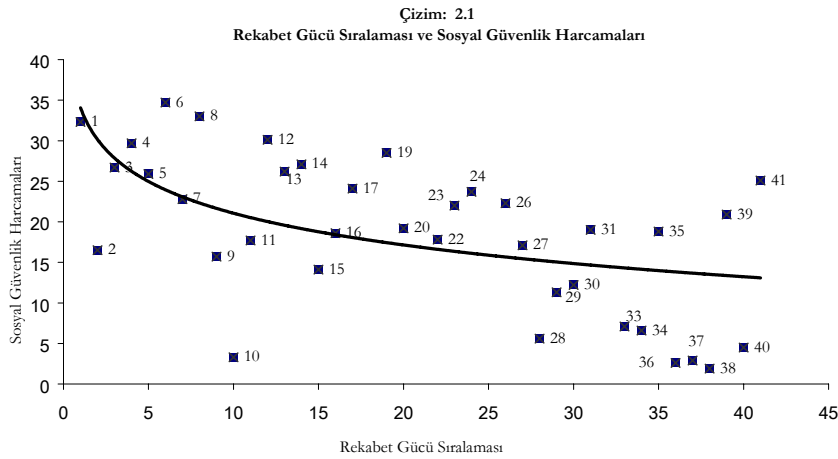
**Tablo: 2.2**  
**Rekabet Gücü Sıralaması ve Sosyal Güvenlik Harcamaları**

Ülke	Rekabet Gücü Sırası (2001)	Sosyal Güvenlik Harcaması (GSMH'nın yüzdesi)	Ülke	Rekabet Gücü Sırası (2001)	Sosyal Güvenlik Harcaması (GSMH'nın yüzdesi)
Finlandiya	1	32,3	İrlanda	22	17,8
ABD	2	16,5	İspanya	23	22,0
Hollanda	3	26,7	İtalya	24	23,7
Almanya	4	29,7	G. Afrika	25	-
İsviçre	5	25,9	Macaristan	26	22,3
İsveç	6	34,7	Estonya	27	17,1
İngiltere	7	22,8	G. Kore	28	5,6
Danimarka	8	33,0	Şili	29	11,3
Avustralya	9	15,7	Brezilya	30	12,2
Singapur	10	3,3	Portekiz	31	19,0
Kanada	11	17,7	Slovenya	32	-
Fransa	12	30,1	Türkiye	33	7,1
Avusturya	13	26,2	Trinidad	34	6,6
Belçika	14	27,1	Çek Cumh.	35	18,8
Japonya	15	14,1	Hindistan	36	2,6
İzlanda	16	18,6	Malezya	37	2,9
İsrail	17	24,1	Tayland	38	1,9
Hong Kong	18	-	Slovakya	39	20,9
Norveç	19	28,5	Jamaika	40	4,5
Y. Zelanda	20	19,2	Polonya	41	25,1
Tayvan	21	-	.....	.....	.....

**Kaynaklar:** Ülkelerin rekabet güçlerine göre sıralaması: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2001-2002, [http://www.weforum.org/pdf/gcr/Overall\\_Competitiveness\\_Rankings.pdf](http://www.weforum.org/pdf/gcr/Overall_Competitiveness_Rankings.pdf); 1996 yılı için Sosyal harcamalar; ILO, Social Security: Issues, Challenges and Prospects, Report VI, International Labour Conference 89. Session 2001, International Labour Office, Geneva, 2001, s.81-84.

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

Rekabet gücü sağlamak amacıyla devletlerin ekonomik ve sosyal politikalarını, işletmelerin üretim ve pazarlama stratejilerini yalnızca işgücü ve/veya doğal kaynak maliyetleri temelinde belirlemeleri küresel ya da bölgesel bütünleşme ilişkilerden kolaylıkla dışlanmalarına yol açabilmektedir<sup>35</sup>. Sorun yalnızca dışlanmayla ilgili değildir. Aynı zamanda, bu politik seçeneğin uygulandığı toplumlar çok sayıda ekonomik, sosyal ve siyasal sorunla karşı karşıya kalmakta ve bu sorunları çözme yeteneklerini yitirebilmektedir. Ortaya çıkan bu ekonomik ve sosyal sorunlar, belirsizlik ile birlikte rekabet gücünü olumsuz etkileyen en önemli etmenler olarak görülmelidir. Çünkü, düşük işgücü maliyetleri rekabet gücünü korumanın ve geliştirmenin aracı değildir. Bu yolla belirli sektör ya da ürün grupları için kısa dönemde göreceli olarak etkin sonuçlara ulaşılsa bile, uzun dönemde ekonomik, sosyal ve siyasal bakımdan sürdürülebilir bir üstünlük sağlanması söz konusu değildir<sup>36</sup>.



**Kaynak:** Veriler Tablo: 2.2'den alınmıştır.

<sup>35</sup> Deepak NAYAR, "Globalization and Development Strategies", United Nations Conference on Trade and Development X High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century, Bangkok, 2000, s.7-23.

<sup>36</sup> OMAN, s.38-41,

## B. Uluslararası Ticaret

İşgücü piyasalarının düzenlenmesi ve sosyal koruma sisteminin yaygınlığı bakımından ülkeler arasında önemli farklılıklar vardır. Uluslararası ticaretin serbestleşmesi karşısında, sosyal koruma sisteminin yaygın olduğu ülkelerde işletmelerin işgücü piyasası düzenlemeleri ve sosyal yükler nedeniyle rekabet güçlerini ve piyasa paylarını kaybetmeleri beklenir. Çalışma standartlarının ve sosyal koruma önlemlerinin pek yaygın olmadığı gelişmekte olan ülkelerde işletmelerin rekabet gücünü artırarak piyasa paylarını geliştireceği varsayılır. Bu anlamda, gelişmiş ülkelerin dışsattımları azalırken, gelişmekte olan ülkelere yaptıkları dışalım artacaktır. Buna koşut olarak, gelişmiş ülkelerde de istihdam azalırken, işsizlik artacaktır<sup>37</sup>.

Uluslararası ticaretteki gelişmelere bakıldığında önemli değişimlerin yaşandığı açıktır. Ancak, işgücü piyasalarının yoğun olarak düzenlendiği ve sosyal koruma önlemlerinin yaygın olduğu ülkelerde, bu durumun işletmelerin uluslararası ticarete katılması, elde edilen gelirlerin sürdürülmesi ve artırılması üzerinde olumsuz bir etkiye yol açmadığı görülmektedir. Tablo: 2.3'de 1980-2001 yılları arasında ülkelerin dünya dışsattımındaki payları gösterilmiştir. 1980 yılı temel alındığında, 2000 ve 2001 yılında gelişmiş ülkelerin dünya toplam dışsattımdaki payları değişmemiştir. 1990 yılında gelişmiş ülkelerin dışsattımdaki payı 1980 yılına göre en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Sosyal koruma önlemlerinin ve harcamalarının belirgin olduğu AB ülkelerinin dünya dışsattımındaki payları geçen süre içinde azalmamaktadır<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Dong-Myeon SHIN, "Economic Policy and Social Policy: Policy-linkages in an era of Globalization", s.10, 15-18, <http://www.chass.utoronto.ca/tamapp/Shin.PDF>. (27.12.2001)

<sup>38</sup> Uluslararası ticarete ilişkin veriler için bkz.: UNCTAD, Statistical **Database**, [www.UNCTAD.org](http://www.UNCTAD.org) (12.12.2002); WTO, International **Trade** Statistics 2001, World Trade Organization, Geneva, 2001.

**Tablo: 2.3**  
**Seçilmiş Bölge ve Ülkelerin Dışsattım Payları**  
**(dünya toplam dışsattımının yüzdesi)**

	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001
<b>GELİŞMİŞ</b>	<b>63,94</b>	<b>65,13</b>	<b>71,64</b>	<b>68,15</b>	<b>66,23</b>	<b>63,26</b>	<b>63,04</b>
<b>Kuzey Amerika</b>	<b>14,42</b>	<b>15,80</b>	<b>15,16</b>	<b>15,3</b>	<b>16,48</b>	<b>16,48</b>	<b>16,12</b>
ABD	11,08	11,21	11,43	11,51	12,3	12,17	11,86
Kanada	3,33	4,60	3,70	3,78	4,17	4,31	4,26
<b>Avrupa Birliği (15)</b>	<b>37,04</b>	<b>36,35</b>	<b>43,84</b>	<b>40,38</b>	<b>39,17</b>	<b>35,89</b>	<b>37,16</b>
<i>(Birlik Dışına)</i>	<i>(14,50)</i>	<i>(14,74)</i>	<i>(15,37)</i>	<i>(14,04)</i>	<i>(14,19)</i>	<i>(13,54)</i>	<i>(14,16)</i>
Avusturya	0,86	0,88	1,20	1,30	1,15	1,05	1,14
Belçika	-	-	-	-	3,13	2,88	2,92
Belçika-Lüksem.	3,17	2,75	3,40	3,24	-	-	-
Danimarka	0,82	0,87	1,07	0,9	0,88	0,80	0,84
Finlandiya	0,70	0,69	0,77	0,58	0,74	0,72	0,70
Fransa	5,70	5,21	6,29	5,69	5,68	5,06	5,18
Almanya	9,48	9,40	12,23	9,13	9,52	8,59	9,24
Yunanistan	0,25	0,23	0,23	0,51	0,19	0,17	0,14
İrlanda	0,41	0,53	0,68	0,63	1,24	1,20	1,35
İtalya	3,84	3,90	4,94	4,05	4,12	3,70	3,92
Lüksemburg	-	-	-	-	0,14	0,13	0,15
Hollanda	3,63	3,40	3,80	3,65	3,82	3,63	3,73
Portekiz	0,23	0,29	0,47	0,64	0,43	0,38	0,39
İspanya	1,02	1,24	1,61	2,23	1,82	1,79	1,80
İsveç	1,52	1,56	1,67	1,28	1,48	1,36	1,22
İngiltere	5,41	5,19	5,38	5,26	4,76	4,43	4,44
<b>EFTA</b>	<b>2,42</b>	<b>2,46</b>	<b>2,87</b>	<b>2,45</b>	<b>2,23</b>	<b>2,23</b>	<b>2,30</b>
İzlanda	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
İsviçre	1,46	1,4	1,85	1,6	1,40	1,27	1,33
Norveç	0,91	1,02	0,98	0,82	0,80	0,93	0,94
<b>Asya</b>	<b>7,76</b>	<b>10,52</b>	<b>9,77</b>	<b>10,02</b>	<b>8,35</b>	<b>8,66</b>	<b>7,82</b>
Japonya	6,41	9,08	8,35	8,72	7,34	7,46	6,57
Avustralya	1,08	1,15	1,15	1,04	0,98	0,99	1,03
Yeni Zelanda	0,27	0,29	0,27	0,26	0,21	0,21	0,22
<b>GELİŞMEKTE OLAN</b>	<b>36,06</b>	<b>34,87</b>	<b>28,36</b>	<b>31,85</b>	<b>33,77</b>	<b>36,74</b>	<b>38,96</b>
<b>Önde Gelen Gelişmekte Olan Ülkeler (8)</b>	<b>7,19</b>	<b>10,70</b>	<b>12,51</b>	<b>17,25</b>	<b>17,79</b>	<b>19,14</b>	<b>18,77</b>
Çin	0,89	1,40	1,80	2,92	3,41	3,88	4,32

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

G. Kore	0,86	1,55	1,89	2,46	2,51	2,68	2,44
Hong Kong	1,00	1,54	2,40	3,42	3,05	3,15	3,09
Malezya	0,64	0,80	0,85	1,45	1,47	1,53	1,44
Singapur	0,95	1,16	1,53	2,32	2,00	2,14	1,98
Tayvan	0,97	1,57	1,95	2,20	2,12	2,31	1,99
Meksika	0,89	1,37	1,18	1,57	2,39	2,59	2,57
Brezilya	0,99	1,31	0,91	0,91	0,84	0,86	0,94
<b>Diğer Gelişmekte Olan Ülkeler</b>	<b>28,87</b>	<b>24,17</b>	<b>15,85</b>	<b>14,60</b>	<b>15,98</b>	<b>17,6</b>	<b>18,19</b>

Kaynak: WTO, World Trade Statistics, <http://www.wto.org>. (11.6.2002)

Gelişmiş ülkelerin dışsattım paylarını 1980 yılından bu yana korumalarına koşut olarak, gelişmekte olan ülkelerin payı değişmemiştir. Ancak, gelişmekte olan ülkeler tek başına ya da alt gruplar olarak incelendiğinde, dış satım payı bakımından önemli ayrımlar ortaya çıkmaktadır. 1990'lı yıllardan itibaren, gelişmekte olan ülkelerin toplam dışsattımının yarısı ve bazı yıllarda yarısından fazlası, sekiz gelişmekte olan ülke tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu sekiz ülkenin dünya dışsattımında 1980 yılında yüzde 7 olan payları, 2000 yılında yüzde 19'a ulaşmıştır. Gelişmiş ülkelerin dışsattım payı uzun dönem içinde değişmediğinden, bu sekiz ülkenin dışsattım payındaki artış, diğer gelişmekte olan ülkelerin dışsattım payının azalmasıyla sonuçlanmıştır. Bu sekiz ülke dışındaki tüm gelişmekte olan ülkelerin 1980 yılında dünya dışsattımındaki payı yüzde 28 düzeyinden, 2001 yılında yüzde 18 düzeyine gerilemiştir.

Düşük ücret düzeyinin egemen, çalışma standartlarının geri, çalışma koşullarının oldukça kötü olduğu gelişmekte olan ülkelerin bir çoğu uluslararası ticaretten, özellikle sanayi ürünleri piyasasından hızla dışlanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere yapılan toplam sanayi ürünleri dışsattımının yüzde 80'i yaklaşık 13 ülke tarafından gerçekleştirilmektedir<sup>39</sup>. Bu 13 ülkenin dış ticarete artan payı görece çalışma koşullarının iyi, çalışma standartlarının uygulandığı, ücretlerin yüksek ve sosyal korumanın bulunduğu gelişmiş ülkelerin payını gerilememektedir. Gelişmekte olan ülke için, çalışma standartlarının uygulanmaması veya gerilemesi uluslararası ticarete artan pay ve gelir anlamına gelmemektedir. Aksine, çalışma standartlarındaki gerileme uluslararası ticaretten dışlanmayla bir arada bulunmaktadır<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Ajit K. GHOSE, "Trade Liberalization, Employment and Global Inequality", International Labour Review, Vol. 139, No. 3, 2000, s.285. Bu on üç ülke şunlardır: Arjantin, Brezilya, Çin, Hong Kong, Hindistan, Endonezya, G. Kore, Malezya, Meksika, Filipinler, Singapur, Tayvan, Tayland.

<sup>40</sup> GHOSE, s.300-304.

Uluslararası ticarete dışsattımın ana yönünün gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere doğru olduğu söylenemez. Gelişmiş ülkelerin kendi aralarında gerçekleştirdikleri ticaretin dünya dışsattımı içindeki oranı oldukça yüksektir. 1999 yılında dünya da dışsattımının yüzde 47,7'si gelişmiş ülkeler arasında gerçekleşmiştir. Buna karşılık, dünya dışsattımının yüzde 18,1'i gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere, yüzde 20,4'ü gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere ve yüzde 13,8'de gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarında yaptıkları dışsattımdan oluşmuştur<sup>41</sup>.

Dışalım paylarına bakıldığında, Batı Avrupa ülkelerinin dünya dışalım içindeki payı uzun dönemde istikrarlıdır. Bu pay 1948-2000 yılları arasında yüzde 39 ile yüzde 47 arasında değişim göstermektedir. Batı Avrupa ülkelerinin dünya dışalımındaki payının (yüzde 47,4) en yüksek olduğu yıl 1973 yılıdır. 2000 yılında ise, dünya dışalımında Batı Avrupa ülkelerinin toplam payı yüzde 39,6'dır. Bu oranın 1948 (yüzde 40,4), 1953 (yüzde 39,4) ve 1983 (yüzde 40) yıllarındakine orana yakın olduğu dikkat çekmektedir<sup>42</sup>.

Batı Avrupa ülkelerinin 2000 yılında toplam dışalımının yüzde 65'i kendi aralarında gerçekleşmiştir. Bu ülkelerin Asya ülkelerinden yaptıkları dışalımın toplam dışalima oranı yalnızca yüzde 13'tür<sup>43</sup>. Benzer biçimde, AB'ne üye ülkelerin toplam dışalımının yüzde 63'ü de Birlik içinde gerçekleşmiştir. Gelişmiş ülkelerin dışalımının yüzde 68'i yine gelişmiş ülkelere yapılmaktadır<sup>44</sup>. AB'ne üye ülkelerinin Çin ve Güney Doğu Asya ülkelerinden yaptıkları dışalımın toplam miktarı Birliğin GSMH'nin yüzde 2'sinden daha azdır<sup>45</sup>. Benzer bir biçimde, OECD üyesi ülkelerin gelişmekte olan ülkelere yaptıkları toplam sanayi ürünleri dışalımının miktarı OECD'nin toplam GSMH'nin sadece yüzde 3,2'sini oluşturmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere ve yeni sanayileşen Asya ülkelerinden yapılan sanayi ürünleri dışsattımın OECD ülkelerinin toplam iç tüketiminin yüzde 2'sinden daha az olduğu hesaplanmaktadır<sup>46</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerin coğrafi dağılımları temelinde dışalımına bakıldığında, ikili bir eğilimden söz etmek olasıdır. Doğu Avrupa ve Afrika ülkelerinin dünya dışalımındaki oranları azalmaktadır. Buna karşılık, Asya ülkelerinin dünya dışalımındaki payları düzenli olarak yükselmektedir. Uzun dönemde, Latin Amerika ülkelerinin dünya dışalımındaki paylarının azaldığı izlenmektedir. Ancak, 1990'lı yıllardan itibaren bu ülkelerin payında bir artıştan söz edilebilir. Latin Amerika ülkelerinde en yüksek dışalım payı ve en hızlı artışın görüldüğü ülke

---

<sup>41</sup> WB, Global Economic Indicators 2002, World Bank, Washington, 2002, s.242.

<sup>42</sup> WTO, Trade, s.30.

<sup>43</sup> WTO, Trade, s.62.

<sup>44</sup> WB, Indicators, s.242.

<sup>45</sup> TUC., "Globalisation: Myths and Realities", Trade Union Congress-ESAD, May 2002, s.11.

<sup>46</sup> OMAN, s.16.

Meksika'dır<sup>47</sup> ve dışalımının yüzde 87,2'sini gelişmiş ülkelerden sağlamıştır. Meksika'nın toplam dışalımını içinde Kanada ve ABD'nin payı yüzde 74'e ulaşmaktadır. Diğer yandan, Meksika tüm gelişmekte olan ülkelerden yaptığı (yüzde 10,8) dışalima eşit miktarda AB üye ülkelerinden (yüzde 10,5) dışalım yapmaktadır<sup>48</sup>.

Asya ülkelerinin yalnızca bir kısmının dünya dışalımındaki payları artmaktadır. Dışarıda ve ekonomik büyümede önemli gelişmeler gösteren bu Asya ülkeleri dışalımının önemli bir kısmını ücretlerin yüksek olduğu, işgücü piyasalarının devletçe düzenlendiği ve sosyal yüklerin yüksek olduğu gelişmiş ülkelerden sağlamaktadır. Örneğin, G. Kore 2000 yılında dışalımının yüzde 60'ını gelişmiş ülkelerden yapmıştır. Çin ise, aynı yıl dışalımının yüzde 40'ını gelişmiş ülkelerden sağlamıştır. Hindistan'ın dışalımında ise, gelişmiş ülkelerin oranı yüzde 47'dir. Aynı zamanda, Hindistan'ın toplam dışalımında AB üyesi ülkelerin oranı yüzde 27'dir. Endonezya dışalımının yüzde 48'ini gelişmiş ülkelerden yaparken, AB üye ülkelerinin toplam payı ise yüzde 12'dir<sup>49</sup>.

Dışarıya dayalı büyüme politikaları, sınırlı sayıda gelişmekte olan ülkede dışarıya artmasına neden olmaktadır. Ancak, gelişmekte olan ülkelerin dışarıya dayalı büyüme politikaları gelişmiş ülkelerden yapılan dışalımın artmasıyla sonuçlanmaktadır. Çünkü, bu ülkeler için, dışarıya arttırılması ve sürdürülebilmesi gelişmiş ülkelerden daha fazla oranda yüksek teknoloji ve uzmanlık içeren ürün ve hizmetlerin satın alınmasına dayanmaktadır.

Kısa dönemde, yaşanan bazı değişimler dışında Batı Avrupa ülkelerinin dışalımının beklendiğinin aksine artmadığı görülmektedir. Diğer yandan, Batı Avrupa ülkelerinin dışalımının büyük bir miktarını çalışma standartlarının geri, sosyal yüklerin düşük olduğu gelişmekte olan ülkelere değil, yine Batı Avrupa ülkelerinden ve diğer gelişmiş ülkelere yaptıkları açıktır. Ülkeler arasındaki çalışma standartlarına ilişkin farklılıkların, gelişmiş ülkelerin dışalım düzeylerini belirlemede önemsiz olduğu görülmektedir. Öte yandan, çalışma koşullarının kötü, ücretlerin düşük, çalışanları korumaya yönelik önlemlerin az olduğu gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere yaptıkları dış alımda artış eğilimi belirgindir.

## 1. Sanayi Sektörü

Gelişmiş ülkeler toplam dışarıya paylarını korunmalarına karşın, sanayi ürünleri dışarıya payları azalmaktadır. Buna rağmen, gelişmiş ülkeler halen dünya sanayi dışarıya payının önemli bir kısmını gerçekleştirmektedir. Dünya sanayi ürünlerinin dışarıya payının yüzde 70'i halen gelişmiş ülkelerdeki işletmeler tarafından yapılmaktadır. 1980 ve öncesi yıllarda bu oran yüzde 80 ve üzerinde

---

<sup>47</sup> WTO, Trade, s.30.

<sup>48</sup> UNCTAD, Database, s.1.

<sup>49</sup> UNCTAD, Database, s.1.

gerçekleşmiştir. Gelişmiş ülkelerin sanayi ürünleri dışsatımındaki paylarının azalmasına koşut olarak, gelişmekte olan ülkelerin sanayi ürünleri dışsatımındaki payı yüzde 29-30 oranına yükselmiştir<sup>50</sup>.

Bu bağlamda, uluslararası ticaret ve gelir ilişkisini araştırmak gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki işletmelerin sanayi ürünleri dışsatımındaki paylarının genişlemesi, yüksek gelir artışlarına yol açmamaktadır. Gelişmiş ülkelerin sanayi ürünleri dışsatımındaki payı gerilemesine karşın, dünya sanayi katma değerinden aldıkları pay yükselmektedir. 1980 yılında gelişmiş ülkelerin dünya toplam sanayi katma değerinden aldıkları pay yüzde 64,5'den 1997 yılında yüzde 73,3'e çıkmıştır<sup>51</sup>.

Geçiş sürecindeki ülkeler, gelişmekte olan ülkeler grubunun dışında bırakıldığında, gelişmekte olan ülkelerin dünya sanayi katma değerinden aldıkları pay 1980 yılında yüzde 16,6'dan 1997 yılında yüzde 23,8'e ulaşmıştır. Bu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerin sanayi katma değer payındaki artış, gerçekte Asya'da bulunan çok az sayıda yeni sanayileşmiş ülke ile sınırlıdır. Geçiş sürecindeki ülkeler gelişmekte olan ülkeler kapsamına dahil edildiğinde, bir grup olarak tüm gelişmekte olan ülkelerin dünya sanayi katma değerindeki paylarının gerilediği görülmektedir. Ükelere tek tek bakıldığında, artan sanayi dışsatımının, her zaman dünya sanayi katma değerindeki payın artması anlamına gelmediği açıktır. Gerçekten, Meksika sanayi ürünleri dışsatım payını hızla arttıran bir ülkedir. Ancak, dünya sanayi katma değerinden aldığı pay, dışsatımın artışına koşut olarak gerilemektedir<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> UNCTAD, Trade and Development Report 2002 (**TDR 2002**), United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2002, s.81.

<sup>51</sup> UNCTAD, TDR 2002, s.81.

<sup>52</sup> UNCTAD, TDR 2002, s.77-81.



**Tablo: 2.4**  
**Seçilmiş Bölge ve Ülkelerin Sanayi Katma Değer ve Dışsattım Payları**  
**(dünya toplamının yüzdesi)**

	Sanayi Dışsattım Payı		Sanayi Katma Değer Payı	
	1980	1997	1980	1997
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>	<b>82,3</b>	<b>70,9</b>	<b>64,5</b>	<b>73,3</b>
<b>Gelişmekte olan</b>	<b>10,6</b>	<b>26,5</b>	<b>16,6</b>	<b>23,8</b>
Latin Amerika	1,5	3,5	7,1	6,7
Arjantin	0,2	0,2	0,9	0,9
Brezilya	0,7	0,7	2,9	2,7
Şili	0,0	0,1	0,2	0,2
Meksika	0,2	2,2	1,9	1,2
Güney- Doğu Asya	6,0	16,9	7,3	14,0
Yeni Sanayileşen	5,1	8,9	1,7	4,5
Hong Kong	0,2	0,6	0,3	0,2
Güney Kore	1,4	2,9	0,7	2,3
Singapur	0,9	2,6	0,1	0,4
Tayvan	1,6	2,8	0,6	1,6
ASEAN-4	0,6	3,6	1,2	2,6
Endonezya	0,1	0,6	0,4	1,0
Malezya	0,2	1,5	0,2	0,5
Filipinler	0,1	0,5	0,3	0,3
Tayland	0,2	1,0	0,3	0,8
Çin	1,1	3,8	3,3	5,8
Hindistan	0,4	0,6	1,1	1,1
Türkiye	0,1	0,5	0,4	0,5
<b>Geçiş Haline</b>	<b>7,1</b>	<b>2,6</b>	<b>18,9</b>	<b>2,9</b>
Gelişmekte+Geçiş Halinde	17,7	29,1	<b>35,5</b>	<b>26,7</b>

**Kaynak:** UNCTAD, Trade and Development Report 2002 (TDR 2002), United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2002, s. 80.

Tablo: 2.4'de yer alan veriler gelişmiş ülkelerdeki sanayi işletmelerinin azalan dışsattım paylarına rağmen, daha fazla gelir elde ettiklerini ortaya koymaktadır. Bu anlamda, gelişmiş ülkelerde sanayi sektöründeki işletmelerin, gelişmekte olan ülkelerdeki işletmeler karşısında dezavantajlı duruma düştüklerinden söz edilemez. Bir başka deyişle, çalışma standartlarının ve sosyal korumanın finansmanı için zorunlu olan sosyal yüklerin uluslararası ticaret ilişkisinde işletmeleri olumsuz etkilediğine yönelik eğilimleri belirlemek oldukça güçtür.

## 2. Uluslararası Ticaretin Sınırlılıkları

Bir ülkede çalışma standartlarının ve bağlı olarak sosyal korumanın yaygın olması karşısında, ülkedeki işletmelerin rekabet güçlerini olumsuz etkileyeceğini vurgulayan çalışmalar, uluslararası ticaretin serbestleştiğini ve rekabetin arttığını varsayar. Oysa, yukarıda verilerde de görüldüğü gibi, gelişmiş ülke işletmelerinin toplam dışsattım ya da sanayi ürünleri katma değer paylarında azalma yoktur.

Uluslararası ticaretin serbestleşmesi ve rekabetin artması “sınırlı” bir varsayımdır. Uluslararası ticaretin gerçekleştiği piyasalar tam rekabetçi piyasalar değildir. Uluslararası ticarete son yıllarda geniş bir ürün grubu için önemli tarife indirimlerinin yapıldığı açıktır. Fakat, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, özellikle işgücü yoğun ürünlere yönelik yüksek tarifeler varlığını korumaktadır. Tarife önlemlerinin azaldığı veya kaldırıldığı ürünlerde ise tarife dışı önlemlerde bir artış görülmektedir. Ülkeler işgücü yoğun ya da öncelik verdikleri bir grup sektör veya ürün için tarife dışı önlemleri kullanmaya devam etmektedir. Tarife ve tarife dışı önlemlerin varlığı, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülke piyasalarına ulaşmalarını önemli ölçüde sınırlamaktadır<sup>53</sup>.

Bu engeller çeşitli biçimler almakta ve çoğunlukla gelişmiş ülkeler tarafından en üst düzeye çıkarılmaktadır. Bu durum, gelişmekte olan ülkelerdeki işletmeler bakımından sınırlı sayıdaki sanayi ve tarım ürünü için düşük işgücü maliyetlerine ve sosyal yüklerin azlığına bağlı kazanılabilecek rekabet üstünlüğünü ortadan kaldırmaktadır. Böylelikle, uluslararası ticaretin serbestleşmesi savı sınırlı bir gerçekleşme alanı bulur<sup>54</sup>.

Uluslararası ticarete yaşanan bir başka gelişme bölgeselleşme eğiliminin artmasıdır. Ancak, bölgeselleşme bir seçenek olarak küresel ölçekten çok, bölge içinde karşılıklı bağımlılığın gelişmesine dayanır. Bu anlamda, uluslararası ticaretin serbestleşmesi bölge içi ve bölgeler arası bir konu durumuna gelir. Gerçekten, Tablo: 2.5’de görüldüğü gibi, Batı Avrupa ülkelerinin dışsattım ve dışalımını çalışma standartlarının yetersiz olduğu ülkelerin baskınlığını göstermez. Aksine, bu ülkeler dışsattım ve dışalımının büyük bir çoğunluğunu bölge içindeki ülkelerle gerçekleştirmektedir. Bölge dışındaki diğer gelişmiş ülkelerde göz önüne alındığında, gelişmekte olan ülkelerin Batı Avrupa ile yaptıkları ticarete önemli bir azalma gözlenir.

---

<sup>53</sup> KHOR, s.4.

<sup>54</sup> UNCTAD, TDR 2002, s.128.

**Tablo: 2.5**  
**Batı Avrupa Bölgesinin Dış Ticaret Yapısı**  
**(toplam dışalım ve dışsatımlarının yüzdesi)**

	Batı Avrupa	Doğu Avrupa ve Eski SSCB	Kuzey Amerika	Japonya	Diğer Gelişmiş Ülkeler	Gelişmekte Olan ülkeler
Dışsatımın yönü						
1928	55,2	7,7	8,6	1,2	4,8	22,5
1935	56,5	6,4	7,4	1,1	5,7	22,9
1938	54,3	8,3	6,6	0,9	6,5	23,4
1963	63,7	4,4	8,9	1,0	3,8	18,2
1970	67,2	4,7	9,2	1,2	2,9	14,8
1973	69,0	4,9	8,6	1,4	2,2	13,9
1979	68,0	4,9	6,7	1,2	1,6	17,6
1981	63,6	4,8	7,3	1,1	2,0	21,2
1988	71,3	3,7	8,9	1,9	1,4	12,8
1995	69,1	4,4	7,3	2,1	0,8	16,3
1998	68,9	5,7	8,9	1,7	0,7	14,2
Dışalımın kaynağı						
1928	46,4	7,4	17,1	0,5	4,6	24,0
1935	45,6	9,4	12,3	0,8	5,8	26,1
1938	43,2	8,9	14,8	0,7	6,3	26,0
1963	58,8	4,5	13,9	1,0	2,4	19,4
1970	64,1	4,5	12,0	2,0	1,9	15,6
1973	66,4	4,7	9,4	2,4	1,9	15,2
1979	64,5	5,3	8,4	2,2	1,2	18,4
1981	60,3	5,8	9,3	3,0	1,0	20,5
1988	71,3	4,4	7,8	4,5	1,1	10,9
1995	72,4	4,4	7,0	3,5	0,4	12,2
1998	70,8	4,9	7,7	3,4	0,6	12,6

**Kaynak** UNCTAD, Globalization: A European Perspective, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2000, s. 24.

Uluslararası ticarete konu olan ürün ve hizmetlerin önemli bir kısmı tam olarak piyasa ilişkisi içinde el değiştirmemektedir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları, taşeron ilişkilerinin gelişimi sonucunda, uluslararası ticaretin önemli bir kısmı piyasa yapısı dışına çıkarak, ağ işletme yapısı içine kaymıştır. Bu anlamda, uluslararası ticaret piyasadaki bir mübadele ilişkisi olmaktan çıkmakta ve

ağ işletme yapısı içinde gerçekleşen işbölümüne ve uzmanlaşmaya dayanan ilişkiler tarafından yönlendirilen bir nitelik kazanmaktadır. 1990'lı yıllarda dünya ticaretinin yüzde 35'i ağ işletme yapıları içinde dolaşan ürün veya hizmetlerden oluşmaktadır<sup>55</sup>. Ağ işletme içindeki işleyiş bir piyasa ilişkisine ya da rekabet ilişkisine dayanmaz. Bu işleyiş piyasa benzeri, ama hiyerarşik nitelikleri de bulunan kendine özgü bir yapı gösterir. Bu yönüyle, geleneksel uluslararası ticaret kuramlarının varsayım ve ilkelerine uymaz.

Uluslararası ürün piyasalarında yoğunlaşma dereceleri artmaktadır. Örneğin; kahve, kakao, hububat, demir cevheri, hint keneviri, kereste, tütün ve çay gibi ürünlerde dünya ticaretinin yüzde 85'i bir kaç ağ işletmenin elindedir<sup>56</sup>. Dünya sanayi katma değerinin 4/5'inin 1000 işletme tarafından üretildiği hesaplanmaktadır. Uluslararası ticarete konu olan çok sayıda ürünün piyasası, az sayıdaki büyük işletmeler tarafından yönlendirilmektedir<sup>57</sup>.

Dünya ticaretinde sanayi ürünlerinin fiyatları birincil ürün fiyatlarına göre daha az esnektir. Çünkü, sanayi ürünleri piyasalarının büyük bir kısmı daha az rekabetçidir ve istemde ortaya çıkan değişimlere işletmeler kolaylıkla uyum gösterebilmektedir. Sanayi ürün piyasalarının bir çoğuna giriş çeşitli biçimlerde engellenmektedir. Bu piyasalar fiyattan çok tasarım, üründe farklılaşma, marka, pazarlama ve nitelik temelinde rekabet eden üreticilerin çok az sayıda bulunduğu oligopol piyasa özelliği gösterir<sup>58</sup>. Bu yoğunlaşma yalnızca ürün piyasaları paylarında ortaya çıkmaz. Ekonomik kaynakların kullanımı ve üretimin dağılımında da bir yoğunlaşma eğilimi vardır<sup>59</sup>.

Uluslararası ticarete rekabeti belirleyen bir başka kısıt gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bulunan işletmeler arasındaki işbölümüdür. Gelişmiş ülkelerdeki işletmelerin dışsattım yaptıkları ürünler ile gelişmekte olan ülkelerdeki işletmelerin dışsattım yaptıkları ürünler benzer olmaktan çok, farklılık taşımaktadır. Bu bağlamda, rekabet gelişmekte olan ülke işletmeleri ile gelişmiş ülke işletmeleri arasında gerçekleşmez. Uluslararası işbölümündeki uzmanlaşmaya bağlı olarak, gelişmiş ülke işletmelerinin kendi aralarında, gelişmekte olan ülke işletmelerinin kendi aralarında rekabet ettikleri piyasaların varlığından söz etmek olasıdır.

---

<sup>55</sup> Jon DOLVIK-Liv TORRES, Globalisation, Work, and Labour Standards, Ministry of Foreign Affairs The Globalisation Projec, Report No. 9, Oslo, 2002, s.29.

<sup>56</sup> Ruben Lopes BRAGA, "Expanding Developing Countries'Exports in a Global Economy", United Nations Conference on Trade and Development Discussion Papers No. 133, Geneva, 1998, s.3.

<sup>57</sup> Mehdi SHAFIADDIN, "Free Trade or Fair Trade? An Enquiry into the Causes of Failure in Recent Trade Negotiations", United Nations Conference on Trade and Development Discussion Papers No. 153, Geneva, 2000, s.8-9.

<sup>58</sup> UNCTAD, TDR 2002, s.120.

<sup>59</sup> KHOR, s.4.

Tablo: 2.6'da dış ticarete hızlı gelişme gösteren gelişmekte olan ülkelerin ve gelişmiş ülkelerin dışsattımlarında ürün gruplarının payları yer almaktadır. Birinci grup Asya ülkelerinin toplam dışsattımının yüzde 45'i tekstil, deri ve giyim ürünlerinden oluşur. Buna karşılık, gelişmiş ülkelerin dışsattımı içinde bu ürün grubunun payı düşüktür. AB ve ABD'nin dışsattımının en büyük payını oluşturan makine, ekipman, taşıma ekipmanları ürün grubunun gelişmekte olan Asya ülkelerinin dışsattımındaki payı düşüktür.

**Tablo: 2.6**  
**Seçilmiş Ülkelerin Sanayi Dışsattımında Ürün Gruplarının Payı**  
**(ülkelerin dışsattımının yüzdesi)**

	ABD	AB (Birlik içi Ticaret hariç)	Japonya	G. KORE	ASYA-1 Çin, Hong Kong, Hindistan, Endonezya	ASYA-2 Tayvan, Malezya, Singapur, Tayland
Temel metal end.	2	5	5	6	3	2
Tekstil, giyim, deri	4	9	2	23	<b>45</b>	14
Odun ve kağıt ürünleri	9	8	3	4	15	8
Elektronik ürünler	23	13	31	28	15	<b>46</b>
Elektrikli makineler	7	7	8	7	7	9
Motorlu araçlar	12	11	21	8	1	3
Makine, ekipman, taşıma ekipmanları	27	29	22	14	6	9
Kimyasal ürünler	16	18	8	10	8	9
Toplam	100	100	100	100	100	100

**Kaynak:** OECD, Economic Outlook, The influence of Emerging Market Economies on OECD Countries' International Competitiveness, s. 211, <http://www.oecd.org/pdf/M00029000/M00029702.pdf> (10.08.2002)

Diğer yandan, Tablo:2.6'da yalnızca genel ürün gruplarına ilişkin niceliksel bir veri bulunmaktadır. Elektronik ürünler grubunun ağırlığı İkinci Asya grubu ülkeleri dışındaki ülkeler arasında birbirine yakındır. Ancak, elektronik ürünler grubuna ilişkin ayrıntılı veriler, nitelik ve işlev bakımından gelişmekte olan ülkelerin dışsattımını oluşturan ürünler ile gelişmiş ülkelerin dışsattımını oluşturan ürünler arasında fark olduğunu ortaya koyar. Gelişmiş ülkelerin dışsattımını oluşturan elektronik ürün grubu yüksek vasıf düzeyine dayalı, yüksek ücretli işgücünün ürettiği, kalite düzeyi yüksek, uzmanlaşmanın ve yeniliğin öne çıktığı ürünlerden oluşmaktadır. Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerin elektronik ürünler grubu ise, düşük vasıflı, düşük ücretli işgücüne dayanılarak üretilen, kalite

ve fiyat düzeyi düşük elektronik ürünlerden oluşur. Bu bağlamda, 1995 yılından bu yana gelişmekte olan ülkelerin dışsatımını yaptığı elektronik ürünlerin fiyatları, gelişmiş ülkelere dışsatım yapılan elektronik ürünlerin fiyatlarına göre daha fazla düşmekte ve belirsizlik göstermektedir<sup>60</sup>.

Gelişmiş ülkelerdeki işletmeler, sermaye yoğun ve yüksek işgücü vasfı gerektiren, kalite ve yeniliğin belirleyici olduğu dolayısıyla katma değer yüksek olduğu ürün ve üretim aşamalarında uzmanlaşmaktadır. Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerdeki işletmeler doğal kaynaklara dayalı ya da işgücü yoğun, düşük vasıflı veya vasıfsız işgücüne dayanan, çoğunlukla standartlaşmış düşük katma değer elde edilen ürün ve üretim aşamalarında uzmanlaşmaktadır. Artan rekabet ilişkileri gelişmiş ve gelişmekte olan ülke kümeleri arasında değil, işbölümüne ve ileri derecede uzmanlaşmaya bağlı yapıların oluşturduğu ağ işletmeler arasında belirginleşmektedir.

Veriler, gelişmekte olan ülkelere teknoloji yoğun ve yüksek işgücü vasfı gerektiren ürünlerin dışsatımında bir artış göstermektedir. Ancak, bu durum tam olarak verilere yansıdığı gibi değildir. Bu ürünlerin teknoloji yoğun ve vasıf gerektiren bölümleri gelişmiş ülkelerde gerçekleştirilmektedir. Ağ işletme yapısı içinde üretimi gerçekleşen bu tür ürünlerin işgücü yoğun ve düşük vasıf gerektiren süreçleri gelişmekte olan ülkelere tamamlanır ve dünya piyasalarına sunulur. Bu durum gelişmekte olan ülkelere dışsatımın teknoloji yoğun ve yüksek işgücü vasfı gerektiren ürünlerin oranının yüksek görünmesine yol açmaktadır. Görünürde artan ürün niteliği ve dışsatım gelişmekte olan ülkelerin dışsatımdan elde ettikleri gelirin ya da ürettikleri katma değer yüksekliğiyle sonuçlanmamaktadır. Katma değer veya gelirin büyük bir kısmı bilgi ve yönetim gerekliliklerini düzenleyen yabancı mülkiyette kalmaktadır<sup>61</sup>.

Sanayi ürün piyasalarındaki yoğunlaşma oranlarına bakıldığında, gelişmekte olan ülkelere dışsatım paylarını geliştirdikleri ürün piyasalarında yoğunlaşmanın az olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelere bulunan işletmelerin ürettiği ürünlere ilişkin piyasalarda ise, yoğunlaşma oranı yüksektir<sup>62</sup>.

Gelişmekte olan ülkelere dışsatım paylarını geliştiren işletmelerin düzenlenmemiş işgücü piyasalarını ve düşük işgücü maliyetlerini bir karşılaştırmalı üstünlük olarak kullanarak, dışsatıma dayalı bir gelişme seçeneği izlemeleri, gelişmiş ülkelere çok, gelişmekte olan ülke işletme ve çalışanlarını etkilemektedir. Bu durumun birden çok nedeni ve göstergesi vardır.

---

<sup>60</sup> UNCTAD, "Manufacturing Trouble: UNCTAD Report Examines Emerging Tensions in the Trading System", United Nations Conference on Trade and Development Press Release No. 42, 2002, s.3.

<sup>61</sup> UNCTAD, TDR 2002, s.53.

<sup>62</sup> UNCTAD, TDR 2002, s.120-124.

Artan sayıda gelişmekte olan ülke işletmesinin düşük vasıflı işgücüne ve düşük işgücü maliyetlerine dayanarak sanayi ürünleri dışsatımına yönelmesi, bu ürünlere ilişkin piyasalara birincil ürün piyasasına benzer özellikler katmaktadır. Düşük vasıflı ve işgücü yoğun sanayi ürünlerinin fiyatları hızla düşmekte ve belirsizlikler artmaktadır<sup>63</sup>. Düşen fiyatlara ve artan piyasa belirsizliklerine uyum sağlamada işletmeler arasında önemli ayrımlar ortaya çıkmaktadır.

İşletmeler, maliyetlerinin üzerinde belirli bir oranda gelir elde etmeyi amaçlar. Bu noktada, özellikle işgücü maliyet düzeyi hareket noktasıdır. Çoğu gelişmiş ülkede ücretler esnek değildir ve işletmeler gelir düzeylerini korumak için fiyatlardaki azalmaları kolaylıkla işgücüne yansıtamaz. Bu durum işgücü piyasasında esnekliğin geliştiği düşünülen bir çok gelişmiş ülke içinde geçerlidir. İşverenlerin işgücü maliyetlerini değişen koşullara göre istedikleri gibi uyarlayamamasının tek nedeni çalışanları korumak için geliştirilmiş kamusal düzenleme biçimlerinin var olması değildir. Aynı zamanda, sektör uygulamaları, üretim süreçleri ve geleneksel yapılar da işverenlerin seçeneklerini sınırlayabilmektedir<sup>64</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde bu tür düzenleme biçimlerinin yaygın olmayışı ve işgücü piyasasındaki esnekliğin yüksek düzeyi, özellikle düşük vasıflı işgücünün ücretlerinin daha fazla ayarlanabilir olmasıyla sonuçlanmaktadır. Düşen fiyatlar karşısında gelir oranlarını korumak için işletmeler ücretleri düşürebilme olanağına sahip olmaktadır. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkelerdeki işgücü yoğun sanayi ürünleri üreten işletmeler arasındaki rekabet, farklı ülkelerdeki işgücü arasında bir rekabet haline gelir. Gelişmekte olan ülkelerde eksik istihdam, kitlesel işsizlik ve sermayenin akıcılığı işgücünün pazarlık gücünü zayıflatır. Bu etmenlerin bir araya gelmesi fiyatlarda daha çok esnekliğe neden olurken, gelişmekte olan ülkelerdeki işletmeler tarafından dışsatımı yapılan işgücü yoğun sanayi ürün piyasalarını, yüksek teknoloji ve vasfa dayalı sanayi ürün piyasalarından çok, birincil ürün piyasalarına benzetir<sup>65</sup>.

Bu durum yüksek ücret ve işgücü maliyetine dayanan gelişmiş ülkelerdeki üretim süreçlerini tehdit etmekten çok, işlevsel anlamda destek sağlar. Örneğin, gelişmiş ülkelerdeki işletmelerin gelişmekte olan ülkelerdeki işletmeleri ve işgücünü ağ işletme yapısı içinde örgütleyebilme başarıları rekabet gücünü arttırmaktadır. Gelişmekte olan ülke işletmeleri ağ işletme yapısı içine girebilmek, orada kalabilmek için kendi aralarında artan bir rekabetle karşı karşıya kalır.

İkinci destekleyici işlev olarak, gelişmekte olan ülkelerdeki işletmelerin gelişmiş ülke piyasalarına ulaşmak, piyasa payı elde etmek ve korumak amacıyla izledikleri rekabet stratejisi fiyatları düşürmektedir. Bu durum gelişmiş ülkelerde tüketim mallarının fiyatlarını düşürmekte ve toplumun geniş kesimlerinin alım

---

<sup>63</sup> UNCTAD, TDR 2002, s.113-125,

<sup>64</sup> UNCTAD, TDR 2002, s.120.

<sup>65</sup> UNCTAD, TDR 2002, s.120

gücünü arttırmakta, görecelide olsa, ücret istemlerini azaltmakta ve yaşam düzeyinin gerilemesine engel olmaktadır.

Sonuç olarak, gelişmekte olan ülkelerdeki işletmelerin dış ticarete katılmaları nedeniyle gelişmiş ülkelerdeki düşük vasıflı işgücünün istihdamı üzerindeki etkileri oldukça sınırlı kalmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki sanayi sektöründe azalan istihdam gelişmekte olan ülkelerin dış ticaretteki başarılarından çok, teknolojik gelişme ve değişime bağlıdır. Diğer yandan, OECD ülkelerinde istihdamın OECD üyesi olmayan gelişmekte olan ülkelerle yapılan ticaretten çok, OECD üyelerinin kendi aralarındaki ticaretten etkilendiğine yönelik bulgular vardır<sup>66</sup>.

### **C. Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları**

Yapısal uyum süreci ile birlikte doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının önemi artmaktadır. Devletler ekonomik büyümeyi sağlamak, daha fazla doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını ülkelere çekebilmek için bir dizi politika uygulamaktadır. Geleneksel görüş, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının kaynak ülke bakımından olumsuz, yatırımın gerçekleştiği ülke açısından olumlu sonuçlar doğurduğuna yöneliktir.

Ülkelerden sermaye çıkışının önlenmesi ve buna karşılık daha fazla sermaye girişinin sağlanabilmesi için, işgücü piyasasında esnekliğin geliştirilmesi savunulmaktadır. Çalışma standartlarının yokluğu veya geriliği doğrudan yabancı sermaye yatırımları girişinde bir artışa, çıkışında ise, bir azalmaya yol açacağı ileri sürülmektedir. Aynı zamanda, çalışma standartlarının yüksek olduğu ve sosyal korumanın yaygın olduğu ülkelerde ise sermaye çıkışında artma, girişinde de azalma olacaktır.

#### **1. Hacmi ve Yönü**

1989-1994 döneminde doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının yüzde 68'i gelişmiş ülkelerde gerçekleşmiştir. 2000 yılında ise doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının yüzde 79'u gelişmiş ülkelerde gerçekleşmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin payı 1989-1994 döneminde yüzde 29,8'den 2000 yılında yüzde 19'a gerilemiştir<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> David KUCERA-William MILBERG, "Trade and the Loss of Manufacturing Jobs in the OECD: New Factor Content Calculations for 1978-1995", International Institute for Labour Studies, Discussion Paper Series No. 135, Geneva, 2002, s.6-10.

<sup>67</sup> V.N. BALASUBRAMANYAM, "Foreign Direct Investment in Developing Countries: Determinants and Impact", Global Forum on International Investment, New Horizons and Policy Challenges for Foreign Direct Investment in the 21 st Century, Organisation for Economic Co-operation and Development, Mexico City, 2001, s.17.



Tablo: 2.7'de yer alan verilerin gösterdiği, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bağlamında, doğrudan yabancı sermaye akıcılığından yıllık en yüksek payı alan grup AB'dir. 1989-1994 yılları arasında gerçekleşen sermaye akıcılığın yüzde 38'i AB ülkelerine yönelmişken, 1997 yılında bu oran yüzde 26,7'ye kadar gerilemiştir. Ancak, bu gerileme eğilimi daha sonra tersine dönmüştür. Doğrudan yabancı sermaye akıcılığından AB ülkelerinin aldıkları pay 1998 yılında yüzde 37,7'ye, 1999'da yüzde 43,5'e ve 2000'de ise, yüzde 48,6'ya ulaşmıştır<sup>68</sup>. 2000 yılında dünya da en çok doğrudan yabancı sermaye yatırımının yapıldığı ülke ABD, ikincisi ise Almanya'dır<sup>69</sup>.

Doğrudan yabancı sermaye akımları konusunda baskın olan düşünce, gelişmiş ülkelere yönelik bir akıcılığı varsayar. Ancak, doğrudan yabancı sermaye akımlarının ana yönü gelişmiş ülkelere doğrudur.

2000 yılında ABD'den çıkan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının yüzde 50'si AB'nde, yüzde 25'i Kanada ve Japonya'da gerçekleşmiştir. ABD'den çıkan sermayenin gelişmekte olan ülkelere yönelmiş kısmı yalnızca yüzde 25'tir. Bu oran 1999 yılında yüzde 27'dir<sup>70</sup>.

Avrupa ülkeleri bağlamında, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının gelişmiş ülkelere yönelmesi ve bölgeselleşme daha güçlü bir eğilim olarak belirlemektedir. Avrupa ülkelerinden çıkan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının 2/3'ünden daha fazlası yine bir Avrupa ülkesine yönelmiştir<sup>71</sup>. Son yıllarda, dünya da gerçekleşen doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının yarısından fazlası AB içinde gerçekleşmiştir<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> BALASUBRAMANYAM, s.20.

<sup>69</sup> UNCTAD, World Investment Report 2001(**WIR 2001**), United Nations Conference on Trade and Development Geneva, 2001, s.16; UNCTAD, "Developed Country FDI Soars by 21 %; Germany Becomes Top Host Country in Europe, Ranks Second Worldwide", United Nations Conference on Trade and Development Press Release No. 27, 2001, s.1.

<sup>70</sup> UNCTAD, WIR 2001, s.12.

<sup>71</sup> DOLVIK-TORRES, s.30.

<sup>72</sup> SHIN, s.9.

**Tablo: 2.7**  
**Seçilmiş Ülkelere Giren Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Oranı**  
**(dünya toplamının yüzdesi)**

	1989-1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gelişmiş Ülkeler	68,5	61,5	57,1	56,8	69,8	77,2	79,1
AB	38,3	34,3	28,5	26,7	37,7	43,5	48,6
ABD	21,3	17,8	21,9	21,6	25,2	27,4	22,1
İngiltere	9,6	6,0	6,3	7,0	10,2	7,7	10,3
Japonya	0,5	0,0	0,1	0,7	0,5	1,2	0,6
Gelişmekte Olan	29,8	34,2	39,6	39,2	27,2	20,7	18,9
Afrika	2,0	1,4	1,5	1,5	1,1	0,8	0,6
Latin Amerika	8,7	9,8	13,3	14,9	12,0	10,3	6,8
Arjantin	1,3	1,7	1,8	1,9	1,1	2,2	0,9
Brezilya	0,7	1,7	2,7	3,9	4,2	2,9	2,6
Meksika	3,3	2,9	2,6	2,9	1,7	1,1	1,0
Güney ve Doğu Asya	17,5	22,2	23,2	20,6	12,4	9,0	10,8
Çin	7,0	10,8	10,4	9,3	6,3	3,8	3,2
Hong Kong	2,1	1,9	2,7	2,4	2,1	2,3	5,1
Hindistan	0,2	0,6	0,7	0,8	0,4	0,2	0,2
Güney Kore	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	1,0	0,8
Malezya	2,0	1,8	1,9	1,4	0,4	0,3	0,4
Singapur	2,4	2,7	2,7	2,7	0,9	0,7	0,5
Tayvan	0,6	0,5	0,5	0,5	0,0	0,3	0,4
Tayland	1,0	0,6	0,6	0,8	0,7	0,3	0,2
Az Gelişmiş	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,3
Dünya	100	100	100	100	100	100	100

**Kaynak:** V.N. BALASUBRAMANYAM, "Foreign Direct Investment in Developing Countries: Determinants and Impact", Global Forum on International Investment, New Horizons and Policy Challenges for Foreign Direct Investment in the 21 st Century, Organisation for Economic Co-operation and Development, Mexico City, 2001s. 20.

Gelişmekte olan ülkeler, ekonomik büyüme stratejisinin bir parçası olarak, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının artması yönünde politik seçenekleri yaşama geçirmektedir. Ancak, stratejinin bir diğer unsuru olan dışsıtım sürecinde yaşanan eşitsiz ve dışlayıcı eğilimler, doğrudan yabancı sermaye yatırımları için de geçerli görünmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin geniş bir grubuna yönelik doğrudan yabancı sermaye girişi azalmaktadır. Örneğin, 2000 yılında gelişmekte olan ülkelere yönelmiş doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının yarısından fazlası

yalnızca üç ülkede (Çin, Hong Kong ve Brezilya) gerçekleşmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde yapılan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının yüzde 80'i sayısı bir düzineyi bulmayan ülkelere yapılmaktadır.

Sermaye hareketlerinin belirtilen yönü, Tablo: 2.8'de gösterilen doğrudan yabancı sermaye yatırımları stokuna ilişkin verilere de doğrudan yansımaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin dünya yabancı sermaye giriş stokundaki toplam payı 1980 yılında yüzde 39, 1990'da yüzde 26, 1995'de yüzde 29, 2000'de yüzde 31,3'tür. Bu veriler 1980 yılına göre, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının, gelişmekte olan ülkelerde daha az oranda gerçekleştiğini gösterir. Öte yandan, gelişmekte olan ülkelerin çıkış stokundaki payları artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin 1980 yılında yüzde 3,3 olan çıkış stok payları 1990'da yüzde 4,6, 1995'de yüzde 9 ve 2000'de yüzde 12 oranına yükselmiştir. Yapısal uyum süreci ile birlikte gelişmekte olan ülkelere çıkan doğrudan yabancı sermaye stokunda dört kata yakın bir artış gözlenmektedir<sup>73</sup>.

Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına aşırı vurgu yapılmasına rağmen, yatırımların yüzde 90'ı halen yerel; bir başka deyişle ulusal sınırlar içinde yapılan yatırımlardan oluşmaktadır<sup>74</sup>. Toplam sabit yatırımlar içindeki doğrudan yabancı sermaye yatırımların oranına uzun dönemde bakıldığında, gelişmiş ülkelerde daha hızlı arttığı görülmektedir. AB'de toplam sabit sermaye yatırımlarının doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına oranı 1984-1989 döneminde ortalama yüzde 5,4 iken, 1997'de yüzde 8,7'ye, 1998'de yüzde 15,7'ye ve son olarak 1999'da yüzde 27,7'ye yükselmiştir. Bu oranlar, Meksika, Çin, Singapur, Malezya ve Tayland gibi gelişme stratejisini doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına dayanarak oluşturmuş ülkelere yüksektir<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> UNCTAD, Database, s.1.

<sup>74</sup> Neil FLIGSTEIN, "Is Globalization the Cause of the Crises of Welfare States?", Europea University Institute Working Papers SPS No. 98/5, Florence, 1998, s.29.

<sup>75</sup> BALASUBRAMANYAM, s.18.

**Tablo: 2.8**  
**Dünya Yabancı Sermaye Stokundaki Bölgelerin ve Seçilmiş Ülkelerin Payları**  
**(dünya toplamının yüzdesi)**

Bölge/Ekonomi	1980	1985	1990	1995	1999	2000
<b>Gelişmiş</b>	<b>60,9</b>	<b>61,1</b>	<b>73,1</b>	<b>69,8</b>	<b>64,5</b>	<b>66,7</b>
AB	30,1	26,4	39,2	38,5	35,3	37,6
ABD	13,5	20,6	20,9	18,2	18,6	19,6
İngiltere	10,2	7,2	10,8	6,8	7,1	7,6
Japonya	0,5	0,5	0,5	1,1	0,9	0,9
<b>Gelişmekte Olan</b>	<b>39,1</b>	<b>38,8</b>	<b>25,8</b>	<b>28,9</b>	<b>33,5</b>	<b>31,3</b>
Afrika	2,6	2,8	2,1	2,1	1,7	1,5
Latin Amerika	8,1	8,9	6,2	6,9	10,0	9,6
Arjantin	0,8	0,8	0,5	1,0	1,2	1,2
Brezilya	2,8	2,9	2,0	1,4	3,2	3,1
Meksika	1,3	2,1	1,2	1,4	1,5	1,4
Güney ve Doğu Asya	28,4	23,8	15,7	18,2	20,2	18,8
Çin	1,0	1,2	1,3	4,7	5,9	5,5
Hong Kong	22,6	16,1	8,6	6,4	7,8	7,4
Hindistan	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
Güney Kore	0,2	0,2	0,3	0,3	0,6	0,7
Malezya	0,8	0,8	0,5	1,0	0,9	0,9
Singapur	1,0	1,5	1,5	2,0	1,6	1,4
Tayvan	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4
Tayland	0,2	0,2	0,4	0,6	0,4	0,4
<b>Az Gelişmiş</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>
Dünya	100	100	100	100	100	100

**Kaynak:** V.N. BALASUBRAMANYAM, "Foreign Direct Investment in Developing Countries: Determinants and Impact", Global Forum on International Investment, New Horizons and Policy Challenges for Foreign Direct Investment in the 21 st Century, Organisation for Economic Co-operation and Development, Mexico City, 2001, s. 22.

1990-1993 yılları arasında gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere yönelen doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının, gelişmiş ülkelerin toplam sermaye yatırım stokunu yalnızca yüzde 0,5 azalttığı hesaplanmıştır<sup>76</sup>. AB ülkelerinden Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik sermaye yatırımlarına bakıldığında, her iki ülke grubu açısından farklı anlamlar ve değerler taşıdığı görülmektedir. AB ülkeleri açısından bu sermaye çıkışı önemsizdir. 1998 yılında net sermaye yatırımı 15 milyar Dolar civarındadır. Bu değer, AB GSMH'nin yüzde 0,15'ine karşılık gelirken, toplam sabit yatırımlarının yüzde 0,8'ini

<sup>76</sup> HIRST-THOMPSON, s.11.

oluşturur. Yatırımın gerçekleştiği aday ülkeler açısından ise, bu yatırım değeri GSMH'nın yüzde 5'ini ve toplam sermaye yatırımlarının yüzde 20'sinden daha fazla bir oranı ifade eder<sup>77</sup>.

Bu yatırımların AB ülkelerindeki istihdam ve ücret düzeyleri üzerindeki etkileri ise önemsizdir. Çünkü, yatırımların değeri AB ülkelerinin ekonomik büyüklüğüne göre oldukça azdır. Gerçekten, bu yatırımların yarısı uluslararası ticarete konu olmayacak ürün ve hizmet sektörlerinde gerçekleşmektedir. Yatırımların piyasa büyüklüğü ve büyümesi beklentilerinden etkilendiği de göz önüne alındığında Doğu Avrupa'ya yapılan yatırımların, bu ülkelerin iç piyasalarına ulaşmayı amaçladığı söylenebilir. Uzun dönemde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yapılan bu yatırımların yatırımcı işletmelerin gelirlerini arttırmasına ve sermayenin çıktığı AB ülkelerinde yeni istihdam alanlarının yaratılmasına da neden olduğu bilinmektedir<sup>78</sup>.

## 2. Belirleyici Unsurlar

Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının gelişimine bakıldığında, düşük işgücü maliyetlerinin ya da sosyal yüklerin tüm süreci açıklamaktan ve kapsamaktan uzak olduğu görülür<sup>79</sup>. Bir başka deyişle, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının yönünü çalışma standartlarının düşük düzeyi doğrudan belirlememektedir.

Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının önemli bir kısmı uluslararası ticarete konu olmayan özellikle hizmet sektöründe yoğunlaşmaktadır. Bu bağlamda, yatırımın yapıldığı ülkedeki işgücü piyasası koşullarından çok, ürün piyasalarının büyüklüğü belirleyicidir. Yatırımları yönlendiren bir başka unsur, ulus devletlerin ya da bölgesel bütünleşme eğilimi içinde önemli yer tutan tarife ve tarife dışı sınırlamaları aşmaktır. Bazı yatırımlar ise, teknolojiye erişim ve etkin bir AR-GE faaliyeti için gerekli olabilmektedir.

Günümüzde doğrudan yabancı sermaye yatırımları, yatırımın amacına göre değişen oldukça geniş seçenekler ve belirleyicilerin etkisinde gerçekleşmektedir. Gerçekte, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının çok küçük bir miktarı ücret veya işgücü maliyetinin düzeyinden etkilenmektedir. Örneğin, yeni piyasalara girmek amacıyla yapılacak bir yatırım piyasa büyüklüğü, piyasanın büyüme hızı, bireylerin satın alma gücü gibi etmenler tarafından belirlenecektir. Diğer yandan,

---

<sup>77</sup> Tito BOERI-Herbert BRUCKER, The Impact of the Enlargement of the EU on Employment and Labour Markets in the Member States, Final Report, Berlin-Milano, 2000, s.31, 65,  
[http://www.diw.de/english/projekte/docs/wlt\\_enlargement\\_EU\\_e.htmls](http://www.diw.de/english/projekte/docs/wlt_enlargement_EU_e.htmls).(19.11.2002)

<sup>78</sup> Christian WEISE vd., "The Impact of EU Enlargement on Cohesion", European Policies Resarch Center Final Report, Berlin-Glaskow, 2001, s.104.

<sup>79</sup> KUCERA, s.3.

doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının amacı ne olursa olsun ortak belirleyicisi ekonomik, sosyal ve siyasal istikrardır. Bu bağlamda, sosyal korumanın piyasaların büyüklüğünü geliştirme, alım gücünü düzenleme yanında ekonomik, sosyal ve siyasal istikrar sağlama etkisi göz önüne alındığında, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını azaltan değil, aksine arttıran bir işlev taşıdığı görülür.

Tablo: 2.9 doğrudan yabancı sermaye yatırım kararlarını belirleyen etmenler ve bu etmenlerin kararları etkileme ağırlıkları verilmiştir. İşgücü maliyetlerinin doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını belirleme ağırlığının az olduğu görülmektedir. Buna karşılık, piyasanın büyüklüğü, piyasanın genişlemesi ve işletmelerin yüksek gelir beklentisinin yatırım kararlarını, işgücü maliyetlerinden daha fazla etkilediği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Belçika'dan 1990-1996 yılları arasında doğrudan yabancı sermaye yatırım çıkışlarını belirleyen etmenler üzerine yapılan bir çalışmanın sonuçları bu konuda açıklayıcıdır. Belçika'dan çıkan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının yalnızca yüzde 12'sinin temel nedeni olarak işgücü maliyetlerinin düşüklüğü belirtilmektedir. Yeni ve gelişmiş piyasalara ulaşma amacı ile yapılmış doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının oranının ise yüzde 69'a ulaşmaktadır<sup>80</sup>.

1994 yılında Japon işletmelerinin doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını belirleyen etmenler bölgeler bağlamında belirlenmiştir. Yatırımları belirleyen en önemli etmenin "piyasa payını korumak ve geliştirmek" olduğu görülmektedir. Bu etmenin ağırlığı tüm bölgelerde yüzde 52'sinin üzerindedir. İşgücü maliyetlerinin düzeyi ise ASEAN bölgesinde yüzde 20,6, yeni sanayileşen ülkelerde yüzde 8,7, Kuzey Amerika'da yüzde 2 ve AB'nde yüzde (0) ağırlığında yatırım kararlarını etkilemektedir<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> EC, The **Competitiveness** of European Industry 1999 Report, Working document of the services of the European Commission, European Communities, Brussels, 1999, s.72.

<sup>81</sup> Klaus NORTH, Localizing Global Production, International Labour Office, Geneva, 1997, s.12.

**Tablo: 2.9**  
**Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarını Belirleyen Etmenler ve Ağırlıkları**

Etmenler	Etmenlerin Ağırlığı
Piyasanın büyüme oranı	4,2
Piyasanın büyüklüğü	4,1
Gelir beklentisi	4,0
Sosyal ve siyasal istikrar	3,3
İşgücünün niteliği	3,0
Yasal ve düzenleyici normlar	3,0
Altyapının niteliği	2,9
Sanayi ve hizmet sunumu	2,9
İşgücü maliyeti	2,4
Yüksek teknolojilere ulaşma	2,3
Korumacılık kaygısı	2,2
Finansal kaynaklara ulaşma	2,0
Hammaddelere ulaşma	2,0

**Kaynak:** David KUCERA, "The Effect of Core Workers Rights on Labour Cost and Foreign Direct Investment: Evaluating the 'Conventional Wisdom'", Decent Work Resarch Programme, Discussion Papers No. 130, International Labour Organization, Geneva, 2001, s. 3.

Yukarıda belirtilen görgül bulguların sonuçlarını doğrulayan ekonomik verilerde vardır. ABD'den AB ülkelerine yapılan toplam dışsattımın yüzde 85'i ABD merkezli uluslararası işletmelerin AB ülkelerinde bulunan şubeleri aracılığıyla gerçekleşmiştir. Geriye kalan yüzde 15 ise, doğrudan dışsattımdır<sup>82</sup>. Benzer süreç AB ülkeleri içinde geçerlidir. AB ülkelerinde ki işletmelerin ABD'deki şubeleri tarafından yapılan dışsattımın doğrudan yapılan dışsattımın 5 katından daha fazla olduğu tahmin edilmektedir<sup>83</sup>.

### 3. İstihdamın Yerelleşmesi

Uluslararası işletmeler uluslararası ticaretin ve doğrudan yabancı yatırımların önemli bir kısmını yönlendirmelerine rağmen, istihdamları oldukça sınırlıdır. 1998 yılında çokuluslu işletmelerin toplam istihdamı dünya işgücünün ancak yüzde 3'ünü oluşturur. Gelişmekte olan ülkelerde bu işletmelerin toplam istihdamı dünya işgücünün yüzde 0,66'sıdır<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> BRAGA, s.13.

<sup>83</sup> TUC., s.10.

<sup>84</sup> Chiara FUMAGALLI-Massimo MOTTA, "Does Relocation of Economic Activities Hurt Labour in the Home Country?", Conference on Globalization and the Location of Economic Actives, Barcelona, 2001, s.16-17; ILO, World Employment Report 1995 (WER1995), International Labour Office, Geneva, 1995, s.45-47.

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

Diğer yandan, Tablo: 2.10 ve Tablo: 2.11'deki uluslararası işletmelerin ülkeler bağlamında istihdam dağılımlarına bakıldığında, gelişmiş ülkelerin önemli bir ağırlığının olduğu görülür. 1998 yılında gelişmekte olan ülkelerdeki istihdam oranında artışa rağmen, uluslararası işletmelerin toplam istihdamının yüzde 78'i bağlı bulunulan ve yerleşilen gelişmiş ülkelerdedir.

**Tablo: 2.10**  
**Uluslararası İşletmelerin Toplam İstihdamının Dağılımı (milyon)**

	1975	1985	1990	1992	1995	1998
<b>Tahmini toplam istihdam</b>	<b>40</b>	<b>65</b>	<b>70</b>	<b>73</b>	<b>78</b>	<b>86</b>
<b>Ana işletmede istihdam</b>	-	<b>43</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>48</b>	<b>50</b>
<b>Yabancı ülkelerde istihdam</b>	-	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>36</b>
<b>Gelişmiş ülkelerde istihdam</b>	-	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>17</b>
<b>Gelişmekte olan ülkelerde istihdam</b>	-	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>19</b>

**Kaynak** Chiara FUMAGALLI-Massimo MOTTA, "Does Relocation of Economic Activities Hurt Labour in the Home Country?", Conference on Globalization and the Location of Economic Actives, Barcelona, 2001, s. 16.

Ülkelerden çıkan sermayenin yurt dışında yarattığı istihdamın, bağlı bulunulan ülke işgücü piyasasında istihdam kaybına yol açtığı iki nedenle düşünülemez. Birincisi, işletmelerin başka ülkelerdeki yatırımları dolaylı olarak ana ülkedeki işletmenin istihdamı üzerinde olumlu bir etkiye sahiptir. Çünkü, işletmeler doğrudan yabancı sermaye yatırımları yoluyla yeni piyasalara girmekte, verimlilik ve gelir artışları sağlayabilmektedir. Bu gelişmelerin, bağlı bulunulan ülkelerde istihdamı arttıracığı öngörülebilir.

İkincisi ise, doğrudan yabancı sermaye çıkışının yüksek olduğu gelişmiş ülkeler, aynı zamanda doğrudan yabancı sermaye girişinin de yüksek olduğu ülkelerdir. Örneğin ABD ve Almanya sermaye çıkışının en çok olduğu iki ülkedir. Aynı zamanda bu iki ülke en çok yabancı sermaye girişinin olduğu ülkelerdir. Tablo: 2.12 doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının girişine bağlı olarak, gelişmiş ülkelerde yaratılan istihdamı göstermektedir. ABD ve Almanya'da yabancı sermaye yatırımları sonucunda yaratılmış istihdamın düzeyinin, bu ülkelerden çıkan sermaye nedeniyle kaybolan istihdamı belirli ölçüde dengelediğini söylemek olasıdır.



**Tablo: 2.11**  
**Seçilmiş Ülke ve Bölgelere Göre Farklı Kökenli Uluslararası İşletmeler**  
**Tarafından Yurtdışında Yaratılan İstihdam (bin)**

	1976	1980	1986	1990	1996
<b>Almanya Kökenli</b>	922	1.222	1.276	1.647	1.968
Batı Avrupa	468	509	552	744	779
Doğu Avrupa	0	0	3	17	270
Kuzey Amerika	58	174	191	277	346
Latin Amerika	252	343	330	359	251
Asya	87	128	117	154	235
	1966	1977	1982	1989	1996
<b>ABD Kökenli</b>	2.615	3.773	3.358	3.247	3.666
Batı Avrupa	1334	1951	1628	1509	1592
Doğu Avrupa	0	0	0	0	91
Kanada	545	562	455	455	364
Meksika	102	171	229	290	424
Diğer Latin	311	539	496	455	416
Japonya	40	40	48	75	87
Diğer Asya Ülkeleri	102	278	288	306	516
	1981	1987	1990	1993	1996
<b>Japonya Kökenli</b>	626	726	922	1.118	1.775
Avrupa	-	66	88	146	197
Kuzey Amerika	-	121	282	257	357
Latin Amerika	-	109	99	84	96
Asya	-	391	417	595	1089

**Kaynak:** Michael WORTMANN, "What is New about "Global" Corporations? Interpreting Statistical Data on Corporate Internationalization", WZ-B Discussion Paper FS 100 - 102, Berlin, 2000, s. 6-8.

**Tablo: 2.12**  
**Uluslararası İşletmelerin Merkez Ülke Dışındaki Seçilmiş Ülkelerdeki**  
**İstihdamları (bin)**

	1976	1980	1986	1990	1996
Almanya	1.268	1.240	1.071	1.242	1.066
Fransa	838	812	721	766	839
İtalya	-	-	469	521	527
İngiltere	-	736	621	775	815
ABD	-	1.103	1.543	2.221	2.214

**Kaynak** Michael WORTMANN, “What is New about “Global” Corporations? Interpreting Statistical Data on Corporate Internationalization”, WZ-B Discussion Paper FS 100 - 102, Berlin, 2000, s. 8.

## II. SOSYAL YÜKLERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİSİ

Sosyal korumanın finansmanı işveren ve işçi katkıları (primleri) ile vergilerden sağlanır. Çalışanların ödemek zorunda oldukları sosyal sigorta katkı miktarı ve gelir vergisi ile işverenin işçiler adına ödemek zorunda olduğu sosyal güvenlik katkı miktarının tümü, sosyal yük veya ücret dışı işgücü maliyeti olarak adlandırılmaktadır.

Yapılan katkıların işveren ya da çalışanlar bakımından ayrılması daha çok yasal bir konu olarak görülmektedir. Ekonomik bakımdan son aşamada katkı oranlarının yasal olarak işverene ve çalışanlara ayrı ayrı yüklenmiş olması önem taşımaz. Çünkü, işverenler çalışanlar tarafından ödenen katkı ve gelir vergisi işletmeler üzerinde bir yük olarak kabul eder. Bu bağlamda, çalışanların katkısı ve ücret gelirinden alınan vergi, üretim ve işgücü maliyetinin bir parçası olarak değerlendirilir ve işveren bunları kendisinin ödediğini varsayar. Ancak, işverenlerin bu yükleri son aşamada tüketicilere ve özellikle çalışanlara yansıtıldığı bilinmektedir<sup>85</sup>.

### A. İşgücü Maliyeti

Geleneksel görüşe göre, sosyal yüklerin düzeyindeki farklılıklar işgücü maliyetinde de bir farklılaşmaya yol açacaktır. Buna göre, düşük sosyal yük düzeyinin işgücü maliyetini azaltması beklenir. Dolayısıyla, sosyal yük düzeyinin yükselmesi işgücü maliyetlerinin artmasına neden olacaktır. Sosyal yük ile işgücü maliyeti arasında varsayılan bu ilişkinin, işletmelerin işgücü istemini belirleyerek istihdam ve işsizlik düzeyi üzerinde doğrudan etkili olduğu belirtilir. Bu

<sup>85</sup> EUZEBY, Reduce, s.230.

çerçevede, yüksek sosyal yükler işgücü maliyetini artırması nedeniyle işletmelerin işgücü istemini azaltarak işsizliğe neden olacaktır<sup>86</sup>.

İş ve siyaset çevrelerinde, sosyal koruma katkılarının ulusal ekonomilerin rekabet gücünü azalttığına ilişkin yaygın kanı vardır. Buna rağmen, iktisatçılar bu düşünceye temkinli yaklaşmak eğilimindedir. İşverenlerin, belirli ülkelerde çok yüksek sosyal güvenlik katkısı ya da sosyal yük ödedikleri doğrudur. Fakat, bu yükleri en sonunda kimin üstlendiği önemlidir. Çoğu iktisatçıya göre, piyasanın işleyişinde bu maliyetler daha düşük ücretler olarak çalışanlara yansıtılacaktır ve sosyal güvenlik katkıları uzun dönemde işgücü maliyetini etkilemeyecektir<sup>87</sup>. Bu tür katkılar işletmelerin maliyetlerinden çok, çalışanların elde ettikleri harcanabilir geliri etkilemektedir.

Sosyal yüklerin düzeyi ile işgücü maliyeti arasındaki ilişkiyi belirlemek için yapılmış çalışmalar vardır. Ülkeler arasındaki işgücü maliyeti farklılıkları sosyal yüklerin miktar ve oranından etkilenmediği gibi, sosyal korumanın finansman biçiminden de etkilenmemektedir<sup>88</sup>. Bir başka deyişle, uluslararası karşılaştırmalarda işgücü maliyetindeki farklılıkların gerekçesini sosyal yüklerden çok, ekonomik büyüme ve verimlilik artışlarında aramak gerekir<sup>89</sup>.

OECD ülkelerindeki sosyal güvenlik katkı ve gelir vergisi oranları ile işgücü maliyetleri Tablo: 2.13'de gösterilmiştir. Ülkeler arasında katkı ve vergi oranlarında olduğu gibi, işgücü maliyetlerinin düzeyinde de önemli farklılıklar vardır. Ancak, katkı ve vergi oranı ile işgücü maliyeti arasında doğrusal bir ilişkinin var olduğunu söylemek güçtür. Bu anlamda, yüksek katkı ve vergi oranlarının yüksek işgücü maliyetine, düşük katkı ve vergi oranlarının düşük işgücü maliyetine yol açtığı savını kanıtlamak kolay değildir. Tablo: 2.13'de görüldüğü gibi, yüksek işveren katkısının olduğu ilk 10 ülkenin yalnızca 2'sinde işgücü maliyetleri yüksektir. Buna karşılık, en düşük işgücü maliyetlerine sahip 5 ülkede işverenin katkı oranları en yüksek düzeydedir<sup>90</sup>.

Gelir vergisi, çalışanların ve işverenin katkı oranlarının toplamına bakıldığında ise, en yüksek toplam orana sahip 2 ülkenin, en yüksek işgücü maliyetine sahip olduğu görülür. Bu durumun ücret dışı işgücü maliyetlerinden

---

<sup>86</sup> EUZEBY, Financing, s.7; BARRETT-REID, s.83.

<sup>87</sup> ILO, WLR 2000, s . 68.

<sup>88</sup> Lucy apROBERTS- Pierre CONCIALDI, "Emeklilik Aylıklarının Gelecekteki Finansmanı: Farklı Emeklilik Aylıkları Hangi Kaynaklarla Finanse Edilecek?", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.190-191; ILO, Social Security: Issues, Challenges and Prospects, Report VI, International Labour Conference 89. Session 2001, International Labour Office, Geneva, 2001, s.16-18; EUZEBY, Reduce, s.231-232.

<sup>89</sup> apROBERTS-CONCIALDI, s.192,

<sup>90</sup> ILO, Social Security, s.16-18; EUZEBY, Financing, s.8.

kaynaklandığı açık değildir. Bu ayrık durum dışında, toplam yük ile işgücü maliyeti arasında doğrusal bir ilişkinin varlığı söz konusu değildir. Örneğin, toplam yük bakımından 23. sırada olan İsveç işgücü maliyeti bakımından 3. sıradadır. Kanada toplam yüklerde 20. sırada yer alırken, işgücü maliyeti bakımından 7. sıradadır. Bu örneklere karşılık, toplam yükler bakımından başlarda bulunan Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Polonya da ise, işgücü maliyetleri oldukça düşüktür. Fransa ve Finlandiya'da toplam yük oranının yüksek olduğu, buna karşılık işgücü maliyetlerinin orta sıralarda yer aldığı görülür. ABD ise, toplam yükler bakımından 22. sırada, işgücü maliyeti bakımından 9. sırada bulunmaktadır.

Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

**Tablo: 2.13**  
**İşverenlerin ve Çalışanların Sosyal Güvenlik Katkı ve Gelir Vergisi Oranları**  
**(işgücü maliyetlerinin yüzde olarak) 1998**

Ülkeler			Gelir vergisi	Sosyal güvenlik katkısı		Toplam yük (*)	İşgücü maliyeti (**)
Sosyal yüklerle göre sıra	İşgücü maliyetine göre sıra			Çalışan	İşveren		
1	1	Belçika	22	10	26	57	40 995
2	2	Almanya	17	17	17	52	35 863
23	3	İsviçre	9	10	10	30	32 535
7	4	İtalya	14	7	26	47	32 351
9	5	Hollanda	6	23	14	44	32 271
10	6	Danimarka	34	10	1	44	32 214
20	7	Kanada	20	5	6	32	32 211
15	8	Norveç	19	7	11	37	31 638
22	9	ABD	17	7	7	31	31 300
17	10	Lüksemburg	10	11	12	34	31 102
8	11	Avusturya	8	14	24	46	29 823
4	12	İsveç	21	5	25	51	29 768
24	13	Avustralya	24	2	0	25	29 590
5	14	Finlandiya	22	6	21	49	29 334
21	15	İngiltere	15	8	9	32	29 277
6	16	Fransa	10	9	28	48	28 198
27	17	Japonya	6	7	7	20	27 664
19	18	İrlanda	18	5	11	33	24 667
14	19	İspanya	11	5	24	39	24 454
28	20	Y.Zelanda	20	0	0	20	24 332
29	21	G. Kore	1	4	9	15	22 962
25	22	İzlanda	20	0	4	25	22 545
16	23	Yunanistan	2	12	22	36	17 880
13	24	Türkiye	21	8	11	40	15 825
11	25	Çek Cum.	8	9	26	43	15 781
18	26	Portekiz	6	9	19	34	13 903
12	27	Polonya	11	0	33	43	12 696
3	28	Macaristan	12	8	32	52	9 916
26	29	Meksika	0	2	20	22	8 662

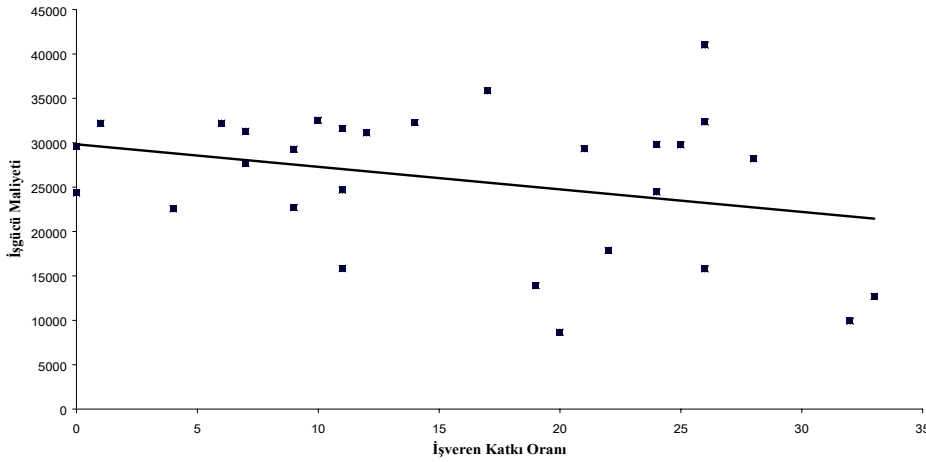
\*İşveren ve çalışan katkı oranları yuvarlandığı için, toplam yük düzeyinde yüzde 1 oranını aşmayan farklılıklar vardır.

(\*\*) Dolar (satın alma gücü paritesi)

**Kaynak:** ILO, Social Security: Issues, Challenges and Prospects, Report VI, International Labour Conference 89. Session 2001, International Labour Office, Geneva, 2001, s. 17.

Bu bağlamda, gelir vergisi ve sosyal güvenliğe çalışan ve işverenin yaptığı katkı oranları tek tek ya da birlikte ele alındığında işgücü maliyetleri ile doğrusal ve her ülke için geçerli bir ilişki bulmak ve tanımlamak oldukça güçtür. Bu nedenle, düşük gelir vergisi ve katkı oranlarının düşük işgücü maliyetine neden olacağı beklenmemelidir. Aynı zamanda, yüksek sosyal yüklerin de yüksek işgücü maliyetlerini yol açacağı söylenemez<sup>91</sup>. Çizim: 2.2 OECD ülkelerindeki işveren katkı oranlarının düzeyi ile işgücü maliyetlerini göstermektedir. Bu bağlamda, işverenlerin ödediği yüksek katkı oranının mutlaka yüksek işgücü maliyetine neden olacağı ileri sürülemez.

**Çizim: 2.2**  
**İşveren Katkı Oranı ve İşgücü Maliyeti**



**Kaynak** Veriler Tablo: 2.13'den alınmıştır.

Benzer biçimde, Avrupa ülkelerinde işverenler tarafından ödenen katkı miktarının GSMH'ya oranı ile sanayi sektöründeki saatlik işgücü maliyeti arasında doğrusal bir ilişkinin olmadığı görülmektedir. İşveren katkısının GSMH'ya oranının en düşük olduğu ülkelerden biri Danimarka'dır. Bu ülkede saatlik işgücü maliyeti işveren katkılarının GSMH'ya oranının daha yüksek olduğu İrlanda, İngiltere, Yunanistan Portekiz, İspanya ve Fransa gibi ülkelerdeki saatlik işgücü maliyetlerinin düzeyinden daha yüksektir. Almanya'da saatlik işgücü maliyeti yüksek düzeyde olmasına rağmen, bu ülkedeki işveren katkılarının GSMH'ya

<sup>91</sup> EUZEBY, Financing, s.8.

oranı Norveç, Belçika, İtalya, Finlandiya, İspanya gibi ülkelere göre daha düşüktür. Bir başka deyişle, Avrupa ülkelerinde işverenlerin ödedikleri katkının düzeyi ile işgücü maliyetinin düzeyi arasında bir ilişki yoktur<sup>92</sup>.

Bir dizi ülkedeki işverenlerden yapılan kesinti oranı ile saatlik ücret oranları karşılaştırıldığında da benzer sonuçlar çıkmaktadır<sup>93</sup>. Diğer yandan, Kuzey Amerika ülkeleri ile Avrupa ülkeleri çerçevesinde sosyal yüklerin işsizlik üzerindeki etkisi tartışma konusudur<sup>94</sup>. Bu ülkelerde sosyal yüklerin uzun dönem içerisinde işsizlik üzerinde herhangi bir etkiye neden olmadığına yönelik bulgular vardır<sup>95</sup>.

Geniş bir ülke grubu içinde sosyal yüklerin işgücü piyasası üzerindeki etkilerini belirleyen bir çalışmada, sosyal yüklerin ve tüketim vergisinin toplam düzeyinin işgücü maliyetleri ve işsizlik üzerinde arttırıcı bir etkide bulunduğu ilişkin bir bulguya erişilememiştir. Sosyal yüklerin işsizlik üzerindeki etkisi belirgin değildir. Vergi açıklığındaki değişimlerin uzun dönemde işgücü maliyetleri üzerinde bir etkisi yoktur. Bir başka deyişle, brüt ve net ücret arasındaki farkın değişmesi uzun dönemde işgücü maliyetlerini etkilememektedir<sup>96</sup>.

Bir başka çalışmada, 16 Avrupa ülkesinde sosyal korumanın ekonomi ve işgücü piyasası üzerindeki etkileri belirlenmiştir. Sosyal koruma harcamalarının düzeyi ile büyüme oranları arasında önemli ve anlamlı bir ilişki yoktur. Sosyal yüklerin yüksek olduğu ülkelerde işsizliğinde yüksek olacağı beklenir. Ancak, bu tür bir ilişkinin var olduğunun gösterilmesi gerçekte güçtür. Uzun dönemde, yüksek sosyal yükler istihdamın azalmasına yol açmamaktadır. Bu yüklerin çalışanlara yansıtılması eğilimi güçlüdür. Sosyal koruma sisteminin küçültülmesi rekabet gücünün gelişeceği anlamına gelmez. Aksine, olumsuz sonuçları daha fazla olabilir<sup>97</sup>.

İşletmelerin sosyal yükleri tüketicilere, özellikle çalışanlara yansıtabilmesi işgücü maliyetleri ile sosyal yük arasındaki ilişkiyi zayıflatır<sup>98</sup>. Bu anlamda, üç stratejiden söz edilmelidir. İlk olarak, işletmeler sosyal yükleri uzun dönemde çalışanlara yansıtılabilmek amacıyla ücretlerin düşürülmesi stratejisini izleyebilmektedir. İkinci strateji, ürün piyasasının yapısına bağlı olarak sosyal yüklerin fiyatlar yoluyla tüketicilere yansıtılmasıdır. Üçüncü strateji ise, işgücü

---

<sup>92</sup> EUZEBY, Reduce, s.231.

<sup>93</sup> apROBERTS-CONCIALDI, s.190-191

<sup>94</sup> Stephen NICKELL, "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", The Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 3, 1997, s.55-74.

<sup>95</sup> ILO, WLR 2000, s.68.

<sup>96</sup> Steve NICKELL-Jan van OURS, "The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle?", Economic Policy Panel Meeting, Frankfurt, 1999, s.9-10, 24.

<sup>97</sup> TUC., "A **summary** of Social Security And The Changing Labour Market, written for the TUC by David Piachaud and Jo Webb", s.1, <http://www.tuc.org.uk/welfare/index.cfm>. (21.12.2002)

<sup>98</sup> EUZEBY, Reduce, s.229.

piyasası ve ürün yapısı, bu stratejilerin izlenmesine izin vermiyorsa, işletmenin karlılığını azaltarak sosyal yük düzeyine uyum sağlanmasıdır<sup>99</sup>. İşletme bu üç stratejinin yalnızca birini uygulamak durumunda kalabildiği gibi, üç stratejiyi aynı anda uygulayarak, sosyal yükler çalışanlara, tüketicilere ve işletme gelirlerine farklı bileşenlerde yansıtılır. Uygulamada sosyal yüklerin çalışanlara yansıtıldığına ilişkin güçlü bulgular vardır. Örneğin, Kanada'da sosyal yüklerin yüzde 80'inin çalışanlara yansıtıldığı saptanmıştır<sup>100</sup>. Türkiye'de de sosyal yüklerin çalışanlara ve tüketicilere aktarıldığına ilişkin bulgulara erişilmiştir<sup>101</sup>.

## B. Sosyal Yük Oranında Değişim

Sosyal yüklerde, özellikle işletmelerce üstlenilmiş sosyal koruma katkılarının oranındaki değişimin sonuçları önceden kestirilemez. Katkı oranlarının değişmesi durumunda tüm işletmelerin aynı seçeneği yaşama geçirmeleri söz konusu değildir. İşletmeler farklı seçenekleri benimseyerek katkı oranlarındaki değişime uyum sağlayacaktır. İşletmelerin benimseyecekleri seçenekleri etkileyen çeşitli etmenler vardır. Bunların başında işletmenin karlılık düzeyi, üretim faktörleri ve ürün piyasalarında karşılaşılan rekabetin biçimi ve yoğunluğu, ürünlerin sunum ve istem esneklikleri, işçi sendikalarının davranışları ve kamu politikaları gelmektedir<sup>102</sup>.

Sosyal yüklerdeki değişimin işgücü maliyeti, istihdam ve işsizlik üzerindeki etkilerini saptayan görgül araştırmaların bulguları oldukça karmaşıktır ve birbirleriyle çelişkilidir. Bu durum, belirli yöntem sorunlarından kaynaklandığı gibi, ülke, işkolu ve işletme yapılarının farklılıklarından da ileri gelebilmektedir. Ayrıca, araştırmanın gerçekleştirildiği dönemdeki ekonomik çevrimlerin etkisini de göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Bir başka deyişle, sosyal yüklerin miktarındaki bir artış ya da azalışın işgücü maliyeti ve istihdam üzerinde her ülke, işkolu ve işletme koşullarında benzer bir etki yapacağı söylenemez. Sonuçları belirleyecek olan, işletmenin sosyal yükleri yansıtmaya olanağının olup olmadığıyla ilgili olduğu kadar, çalışanlara mı yoksa tüketicilere mi yansıtacağıdır.

### 1. Sosyal Yüklerin Artırılması

Artan sosyal koruma gereksiniminin karşılanması ve kamu açıklarının azaltılması amacıyla getirilen önerilerden biri işletmelerin ve/veya çalışanların sosyal koruma katkı düzeyinin artırılmasıdır. Kısa dönemde, işverenlerin sosyal

---

<sup>99</sup> ILO, WLR 2000, s.68; EUZEBY, Reduce, s.229.

<sup>100</sup> CLC., "Payroll Taxes-silent Killers of Jobs?", s.1-4, <http://www.clc-ctc.ca/policy/jobs/summer94.html>. (21.12.2002)

<sup>101</sup> Şerife Türcan ÖZŞUCA, "İşveren Sigorta Primlerinin Emegın Görelı Gelır Payı üzerindeki Etkisi", Ekonomik Yaklaşım, C. 4, S.10, 1993, s.106-107.

<sup>102</sup> EUZEBY, Reduce, s.229.



korumaya yaptığı katkı oranında artış yapılmasının daha yüksek işgücü maliyetlerine yol açması beklenebilir. Ancak, bu artışın derhal ve yüksek oranlarda değil, yıllara yayılmış düşük oranlarda yapılması işletmelerin ve ekonominin uyum sağlamasını kolaylaştırabilmektedir<sup>103</sup>.

Daha öncede belirtildiği gibi, işletmelerin katkı oranlarında artışa uyum sağlamasında üç seçenekten söz edilebilir. Birinci seçenek, katkı oranlarındaki artışın işletmenin karlılığından karşılanması olacaktır. İkinci seçenek, fiyatların yükseltilmesi, yani tüketicilere yansıtılmasıdır. Bu tür bir uyum, fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine yol açabileceği gibi, işletmenin karşı karşıya kaldığı rekabetin biçimine ve yoğunluğuna bağlı olarak rekabet gücünde bir azalmaya neden olabilir. Üçüncü seçenek ücretlerin gerçek anlamda azalması ya da zaman içinde ücretlerde yüksek oranda artış yerine, daha düşük oranlarda arttırılması yoluyla çalışanlara yansıtılmasıdır. Bu durum, hanehalkının tüketim ve tasarruf eğilimi üzerinde etkili olacaktır<sup>104</sup>.

1980-1992 yılları arasındaki dönemde Latin Amerika ve Karayipler'deki 30 ülkeyi kapsayan ve sosyal yük oranındaki artışların işgücü piyasası üzerindeki etkilerini inceleyen görgül bir çalışma yapılmıştır. Sosyal yük oranlarının arttırılmasının işgücü piyasası üzerindeki etkilerine ilişkin yapılan araştırmada sosyal yüklerdeki bir artışın (i) gerçek üretimin artış hızını oldukça küçük düzeyde olumsuz etkilediği, ancak, bu olumsuz etkinin istatistiki anlamda önemli olmadığı, (ii) toplam istihdamın artış oranını önemli ölçüde ve olumlu etkilediği, (iii) sanayi sektöründeki istihdam artış oranını oldukça düşük düzeyde ve olumsuz etkilediği, fakat bu etkinin derecesinin önemsiz olduğu, (iv) işgücü maliyetlerini önemli ölçüde arttırdığına yönelik bulgular elde edilmiştir.<sup>105</sup> Bu sonuçlar içinde en dikkat çekici olan sosyal yüklerin artması ile toplam istihdam artışı arasındaki olumlu ilişkidir. Bu ilişkinin temel nedeni, gelişmekte olan ülkelerde istihdam artışının yüksek olduğu dönemlerde sosyal yükleri arttırma eğiliminin güçlü olmasıdır.

Sosyal yük oranlarındaki değişmelerin istihdama etkisinin aynı dönemde farklı ülkelerde farklı sonuçlar doğurduğuna ilişkin örnekler vardır. Gerçekten, 1987-1997 yılları arasındaki dönemde Finlandiya ve Yunanistan'da sosyal yük oranında artış olmuştur. Finlandiya'da bu süreçte istihdam artmamış, aksine azalmıştır. Fakat aynı dönemde, Yunanistan'da sosyal yük artış oranı Finlandiya ve diğer AB üyesi ülkelerdekinden daha yüksek olmasına karşılık, istihdam artış hızı diğer sekiz üye ülkeye göre daha yüksek gerçekleşmiştir. Aynı dönemde, İspanya ve Fransa'da sosyal yüklerin artış oranı hemen hemen aynıdır. Ancak, İspanya'daki istihdam artış hızı hem Fransa'dan, hem de sosyal yüklerin daha az

---

<sup>103</sup> ILO, Social Security, s.17.

<sup>104</sup> EUZEBY, Reduce, s.229

<sup>105</sup> Martin RAMA, "Do Labor Market Policies and Institutions Matter? Adjustment Experiences in Latin America and Caribbean", Labour, Vol. 9, Special-1995, s.243-268.

arttığı beş üye ülkeden daha yüksektir. Benzer biçimde, Yunanistan, Portekiz ve Avusturya'da sosyal yüklerdeki artış oranı ve istihdam artış düzeyi Belçika, Almanya, Danimarka ve Fransa'da gerçekleşenden daha büyüktür. Benzer biçimde İtalya'da sosyal yüklerde diğer üyelerin çoğuna göre oldukça büyük bir artış olmasına rağmen, istihdamı gerilememiş, ancak küçük bir artış göstermiştir. Özellikle, Yunanistan, Portekiz ve Avusturya'ya göre, sosyal yükün daha az arttığı İsveç ve Danimarka'da istihdam artmamış, aksine azalmıştır<sup>106</sup>.

Çoğu durumda, sosyal yük artışının istihdam üzerinde güçlü olumsuz sonuçlar yaratabileceği ileri sürülmektedir. Ancak, bu etki her zaman ortaya çıkmadığı gibi, çıktığı durumlarda da güçlü olmayabilmektedir. Örneğin, Kanada'da sosyal yük oranındaki artış nedeniyle işgücü maliyetlerinin yüzde 1 oranında yükselmesinin, izleyen yılda istihdamı binde 2 azaltacağı hesaplanmıştır<sup>107</sup>.

Sosyal yüklerdeki artışın işgücü maliyetleri ve istihdam üzerindeki etkileri çeşitli değişkenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda, her ülke için ve sürekli geçerli olabilecek bir öngöründe bulunmak güçtür. Örneğin, sosyal yüklerdeki artışın ekonominin hangi çevriminde gerçekleştiği önemlidir. Büyümenin yüksek olduğu bir dönemde gerçekleşen sosyal yük artışı ile büyüme düşük gerçekleştiği veya küçülmenin yaşandığı bir dönemde yapılan sosyal yük artışının işgücü piyasası üzerinde benzer sonuçları doğurması söz konusu değildir. Ayrıca, her işletmenin sosyal yük düzeyindeki değişimler karşısında işgücü istem esnekliği de farklıdır.

İşçilerin pazarlık gücü ve örgütlenme düzeyleri sosyal yüklerdeki artışın işgücü piyasasına etkilerini belirlediği gibi ülkelere, işkollarına, işletmelere göre farklılaşmasına neden olur. Bu bağlamda, artan sosyal yüklerin her ülke ya da işkolunda her zaman ve koşulda işgücü maliyetlerini yükseltmesi ve istihdam düzeyini olumsuz etkilemesi beklenemez.

## 2. Sosyal Yüklerin Azaltılması

İşletmelerin sosyal yüklerindeki artışın durdurulması ve hali hazırdaki düzeyinin azaltılması girişimleri özellikle gelişmiş ülkelerde tartışılmakta ve kısmen uygulama alanı bulabilmektedir. Sosyal yüklerin azaltılmasının iki amaç için yapıldığı bilinmektedir. Birinci amaç, belirli bölgeler, işkolları ya da işsiz grupları için istihdamın artırılmasıdır. Bu anlamda, sosyal yüklerin azaltılması işsizlikle mücadele stratejisinin bir parçası olarak kabul edilmektedir. İkinci amaç ise, çalışmakta olan fakat gelir düzeyi düşük çalışanların gelirlerinin artırılmasıdır. Bu durumda, sosyal yüklerin azaltılması yoksulluğun önlenmesine yönelik bir girişim olarak sunulmaktadır.

---

<sup>106</sup> EC, Employment in **Europe 2000**, European Commission, Brussels, 2000, s.81.

<sup>107</sup> CLC., s.3.

Diğer yandan, işletmelerin işgücü istemlerini artırmak, işsizliği azaltmak ve işgücü maliyetlerini düşürerek rekabet gücünü korumak ve geliştirilmek amacıyla sosyal yüklerin bir bileşeni olan sosyal sigorta katkı miktarının azaltılması ya da ortadan kaldırılması önerilmektedir. Katkı oranlarının azaltılmasına işletmeler farklı biçimlerde uyum gösterir. Katkı oranlarındaki azalmanın (oranların artırılmasında olduğu gibi) nereye ve nasıl yansıtacağı, işletmenin uyum sağlamasını belirleyecek etkidir. İşletme azalan sosyal yük düzeyine, ürün fiyatlarını düşürerek, ücretleri yükselterek, finansmana kaynağı olarak ya da ortaklarına dağıtarak uyum gösterebileceği gibi, öz kaynaklarını geliştirmeyi de seçebilir<sup>108</sup>.

Azaltılan katkı oranlarının uluslararası rekabete açık sektörlerdeki işletmelerin rekabet gücü üzerinde etkili olacağını öngören kuramsal yaklaşım önemli bir noktayı göz ardı etmektedir. Rekabet gücünün artırılması için sosyal yükteki azalma doğrudan işletme gelirlerinin artırılması amacıyla kullanılmaması ve öncelikli olarak ürün fiyatlarına yansıtılması gerekmektedir. Ancak, ürün fiyatlarının bu yolla düşürülmesi tek başına yeterli değildir. Bu yolla sağlanan rekabet üstünlüğünün sürekli olabilmesi için diğer ülkelerde aynı amaçla sosyal yükleri azaltmaması gerekir<sup>109</sup>. Gerçekte, çok sayıda ülkenin sosyal yükleri azaltması işletmelerin rekabet gücü üzerinde beklenen sonuçların oluşmasına engel olacaktır. Ülkelerin rekabet gücünü geliştirmek amacıyla kendi aralarında sosyal yük düzeyini azaltmak için girişecekleri bir yarış, rekabet gücünün artmasıyla sonuçlanmayacağı gibi, sosyal koruma sisteminin tahrip olmasına, bir dizi olumsuz ekonomik, sosyal ve siyasal sorununda ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Diğer yandan, işletmelerin üstlendiği sosyal yüklerin azaltılmasının rekabet üstünlüğüne ve istihdamın artırılmasına yol açacağı kesin değildir. Bu tür bir girişimin sonuçlarını önceden kestirmek ve değerlendirmek kuramsal ve ekonometrik çalışmalarla ile olanaklı görünmemektedir. Bu konudaki belirsizlikleri giderme güçlüğü, sosyal koruma harcamaları ve bu harcamaların finansman biçimi hakkında oluşan tartışmaları yoğunlaştırmaktadır<sup>110</sup>.

Fransa'da 1980'li yıllardan bu yana sosyal koruma katkılarının azaltılması yönünde bir dizi uygulama yaşama geçirilmiştir. Katkıları azaltılmanın yeni istihdam alanlarının yaratılmasını önemli ölçüde etkilemediği anlaşılmıştır. Bir başka deyişle, katkı oranlarının düşürülmesi yoluyla yaratılan istihdam sınırlı olduğu gibi, maliyetinin de yüksek olduğu belirlenmiştir. Katkı oranlarının azaltılmasıyla istihdam yaratılması yerine, aynı istihdamın kamu sektöründe devlet tarafından doğrudan yaratılması durumunda kamuya maliyetinin daha az olacağına

---

<sup>108</sup> apROBERTS-CONCIALDI, s.193; EUZEBY, Reduce, s.229.

<sup>109</sup> apROBERTS-CONCIALDI, s.193.

<sup>110</sup> EUZEBY, Reduce, s.229.

yönelik savlar vardır<sup>111</sup>. Benzer biçimde, diğer Avrupa ülkelerinde istihdamı arttırmak amacıyla işverenlerin sosyal yük oranlarını azaltan uygulamaların beklenen sonuca ulaşmadığı belirtilmektedir. Öncelikli olarak, sosyal yüklerin azaltılması sonucunda, tahmin edilen düzeyde önemli ve büyük istihdam etkisi ortaya çıkmamaktadır. Özel grupların istihdamını desteklemek amacıyla işverenlerin sosyal yüklerini azaltmak, yaratılan işlerin net düzeyine göre maliyetlidir<sup>112</sup>.

Öte yandan, Şili’de emeklilik sisteminin özelleştirilmesi sürecinde, işveren katkısı önemli ölçüde azaltılmıştır. Altı yıllık bir dönem içinde işverenin sosyal güvenliğe katkı oranı yüzde 30’dan 5’e düşürülmüştür. Bu azalma kısa dönemde bile, istihdam üzerinde olumlu bir etki sağlamamıştır. Sosyal yük oranındaki değişim bütünüyle ücret düzeyinin yükselmesiyle sonuçlanmış, işgücü maliyetlerinde bir azalma görülmemiştir<sup>113</sup>.

1987-1997 yılları arasında AB üyesi ülkelerde Lüksemburg, Hollanda ve İrlanda’da azalan sosyal yükler ile istihdam artış hızı arasında olumlu bir ilişki ortaya çıkmıştır. Ancak, bu olumlu ilişkinin varlığından sosyal yük oranının azaltılmasının mutlaka istihdam artışına yol açacağı anlamı da çıkarılamamalıdır. Bu dönemde söz konusu ülkeler, istihdamda güçlü artış sağlayabildikleri ve ekonomik büyümeyi gerçekleştirebildikleri için bütçe kısıtı ile karşılaşmaksızın sosyal yükleri azaltabilmiştir<sup>114</sup>. Bir başka anlatımla, bu ülkelerde istihdam arttığı için sosyal yükler kamu gelirleri azaltılmaksızın düşürülebilmektedir.

Her şeye rağmen, sosyal yüklerdeki bir azalmanın, istihdamı artıracığı ve dolayısıyla işsizliği azaltacağı sonucuna varılsa da, bu tür yargıları ihtiyatla karşılamak gerekir. Çünkü, gerçek yaşamda sosyal yük düzeyi ile istihdam ve işsizlik arasında kendiliğinden oluşan ve işleyen doğal bir ilişkiden söz etmek olanaklı değildir.

Sanayi sektöründe işgücü maliyetindeki bir değişimin istihdam ve işsizlik üzerindeki sonuçlarını belirlemeye yönelik bir araştırmanın bulguları oldukça çarpıcıdır. Buna göre, işgücü maliyetindeki bir azalmanın istihdam artış hızını yükselteceği ve işsizliği düşüreceği ileri sürülmektedir. Ancak, geniş bir ülke grubu için istihdam-işgücü maliyeti elastikiyeti istihdamın yüzde 1 oranında arttırılabilmesi için işgücü maliyetlerinin yüzde 3,33 oranında düşürülmesini gerekli kılar. Bu ilişki esas alınarak, işsizliğin yüzde 10 olduğu bir ülkede, işgücünün yıllık artış oranı da dikkate alındığında, işsizliğin yüzde 5 oranına

---

<sup>111</sup> apROBERTS-CONCIALDI, s.193-194.

<sup>112</sup> Ive MARX, “Job Subsidies and Cuts in Employers’ Social Security Contributions: The Verdict of Empirical Evaluation Studies”, International Labour Review, Vol. 140, No. 1 (2001), s.69-81.

<sup>113</sup> Jonathan GRUBER, “The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile”, NBER Working Paper Series No. 5053, 1994, s.4-18.

<sup>114</sup> EC, Europe 2000, s.81

indirilmesi için, işgücü maliyetlerinin yüzde 40 oranında azaltılması zorunludur. Ancak, işgücü maliyetlerinin bu düzeyde azaltılması işsizliğin yüzde 5 oranına düşürülmesi için tek başına yeterli değildir. Bir diğer koşul ise, işgücü maliyetlerindeki bu azalmanın farklı ekonomik etkiler yoluyla işsizliğe yol açmamasıdır. Bu elastikiyet ilişkisi iyimser bir nitelik taşımaktadır. Bazı ülkelerde istihdamın aynı oranda arttırılabilmesi için, işgücü maliyetlerinin daha yüksek oranda azaltılması gerekmektedir. Toplam işgücü maliyeti içindeki sosyal yük oranı göz önüne alındığında, işsizlikte önemli bir azalma için, sosyal yüklerin çoğu ülkede yüzde 70-80 oranında azaltılması gerekecektir<sup>115</sup>. Sosyal yüklerin bu düzeyde azaltılmasının olanaksızlığı ortadadır.

Çalışanların sosyal yük oranındaki azalmaya ilişkin uyum sağlama stratejileri de bu noktada belirleyicidir. Sosyal yüklerin azalması karşısında sosyal koruma sisteminden sağlanan yarar ve güvence azalacaktır. Azalan yarar ve güvenceyi karşılamak için çalışanlar öncelikli olarak, ücret düzeylerini yükseltmeyi deneyecektir<sup>116</sup>.

Diğer yandan, sosyal yüklerin azaltılması kamu gelirlerinde bir gerilemeye neden olacaktır. Kamu gelirlerinin azalmasının önüne geçmek ise, diğer kaynaklardan daha fazla gelir elde edilmesini ve yeni kaynakların oluşturulmasını zorunlu kılar. Sosyal yüklerin artışının engellenmesi ya da düşürülmesinin ardından oluşacak kamu gelir kayıpları öncelikle varolan doğrudan ve dolaylı vergiler yoluyla giderilmeye çalışılır. Bu bağlamda, tüketim üzerinden alınan vergi oranlarının arttırılması sıklıkla izlenen bir yoldur. Çevre vergilerinin geliştirilmesi ve oranlarının arttırılmasının yanı sıra, döviz işlemlerinin vergilendirilmesi tartışmaları yeni gelir kaynağı arayışlarının bir göstergesidir<sup>117</sup>.

Sosyal yükün azalması sonucunda azalan kamu gelirleri karşılanmazsa, sosyal korumanın yaygınlığında ve yardım düzeyinde bir düşüş ortaya çıkacaktır. Aksine, sosyal korumanın yaygınlığı ve yardım düzeyi korunacak olursa, yeni kamu gelir kaynaklarına gereksinim duyulacaktır. Bu durumda, çalışanlar üzerindeki diğer vergi ve katkı yükünün arttırılmak gerekecektir. Diğer yandan, tüketim üzerindeki dolaylı vergilerdeki bir artışla bu finansman sağlanabilir. Bütçe açıklarının arttırılması bir başka seçenek olabilir<sup>118</sup>. Sosyal korumanın finansmanı için böylesi farklı kaynakların bulunamaması durumunda, sosyal koruma sisteminin sağladığı yardım düzeyinde bir azalma olacaktır<sup>119</sup>.

İşsizliğin düşürülmesi için, sosyal yüklerin azaltılması çok sık ileri sürülen bir öneridir. Sosyal yükleri istihdam üzerinden alınan bir vergi olarak

---

<sup>115</sup> ILO, WER 1995, s.175.

<sup>116</sup> ILO, WER 1995, s.152.

<sup>117</sup> EUZEBY, Reduce, s.238-240.

<sup>118</sup> EUZEBY, Reduce, s.229.

<sup>119</sup> ILO, Social Security, s.51.

değerlendirildiğinde, bu öneriyi anlamak kolaydır. Ancak, olgular tam olarak görüldükleri gibi değildir. İşgücü piyasasını etkileyen yük yalnızca sosyal yüklerden ibaret değildir. Sosyal yükler yanında gelir vergisi ve tüketim vergisi oranları da göz önünde bulundurulmalıdır. Sosyal yükler, gelir vergisi ve tüketim vergisinin toplamı işgücü piyasası üzerinde etkilidir<sup>120</sup>.

İstihdamı arttırmak için, ücret kesinti oranı ile gösterilen sosyal yüklerin azaltılması durumunda kamu gelirleri azalacaktır. Azalan gelirlerin karşılanması, gelir vergisi ya da tüketim vergisi oranlarındaki bir artışla sağlandığı sürece, işgücü piyasasını etkileyen vergi yükünün toplam düzeyi azalmayacaktır. Bir araştırmaya göre, çoğu ülkede toplam vergi yükünün yüzde 10 oranında azaltılması durumunda işsizlerin sayısının yüzde 25 oranında azalacağı öngörülmektedir. Fakat, toplam vergi oranındaki bu indirimin çoğu ülke için sürekli bir kamu harcama azlığına yol açacağı ve bunun oldukça zor bir görev olduğu belirtilmektedir. Harcamalardaki bu kalıcı azalmanın boyutunun ne kadar çarpıcı olacağı İngiltere'den verilecek bir örnekle açıklanabilir. Sosyal yük, gelir vergisi ve tüketim vergisi toplam oranının da yüzde 10'luk bir indirimin yol açtığı kamu gelir kaybı, başka bir kaynaktan karşılanmazsa, İngiltere'de sunulan kamusal sağlık hizmetlerinin tümünün özel sektöre devredilmesi gerekecektir<sup>121</sup>.

Genelde işsizlik ile sosyal yükler arasındaki ilişkiyi belirlemek için görgül, makro-ekonometrik, mikro-ekonometrik ve simülasyon araştırmaları yapılmaktadır. Buna rağmen, sosyal yüklerin işgücü maliyetleri ve istihdam üzerindeki etkilerini tam olarak belirleme ve tüm sosyal kesimleri ikna etme olasılığı güç görünmektedir. Bu konudaki bulgular belirgin değildir ve dağınıktır<sup>122</sup>.

Özellikle Avrupa ülkelerinde aktif işgücü piyasası politikalarının bir unsuru olarak, belirli çalışan ya da işsiz gruplarında yer alanların istihdam edilmeleri durumunda, işverenlerin ödenmesi gereken sosyal yük düzeyi azaltılmaktadır. Bu tür politikaların istihdam üzerindeki etkilerini belirlemeye yönelik yapılmış çok sayıda çalışma vardır. Bu politikaların başarısını olumsuz etkileyen üç etki tespit edilmiştir. Birincisi ikame etkisidir. Bu etki işletmelerin sosyal yük indirimine girmeyen işçileri işten çıkararak, yerine program kapsamındaki işçileri istihdam etmesi olarak belirtilir. İkincisi çalışanın program kapsamından çıkmasıyla, istihdamına son verilmesidir. Üçüncü etki ise, sosyal yük indirimi olmasaydı, yinede istihdam edilecek olan işgücünün miktarıdır.

Sonuç olarak sosyal yüklerin ve sosyal yük oranındaki olası değişimlerin ekonomi ve işgücü piyasası üzerindeki etkilerini genelleştirmek oldukça güçtür.

---

<sup>120</sup> NICKELL, s.68.

<sup>121</sup> NICKELL, s.70.

<sup>122</sup> Francesco DAVERI, "Labor Taxes and Unemployment- A Survey of the Aggregate Evidence", Second Annual CERP Conference-Pension Policy Harmonization in an Integrating Europe, Moncalieri, 2001, s.14-15.

Uzun dönemde sosyal yüklerin ve bu yüklerdeki değişimin etkilerine bakıldığında istihdam, işsizlik ve rekabet gücü üzerindeki olumsuz etkilerinin önemli olmadığı görülmektedir. Sosyal yüklerin azaltılması seçeneği; istihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması ve rekabet gücünün geliştirilmesini amaçlayan politikaların ana unsuru olarak görülemez.

Sosyal yükler işgücü maliyetini oluşturan unsurlardan sadece biridir. Ancak, sosyal yükler işgücü maliyetinin düzeyini tek başına belirlemez. Sosyal yüklerdeki bir azalmanın işgücü maliyetinin diğer unsurlarında bir yükselmeye yol açması beklenmelidir. Sosyal yüklerdeki azalmaya koşut gerileyen sosyal koruma sisteminin işlevleri ve maliyetlerinin nereye yükleneceği sorusu yanıtsızdır. Sosyal yüklerin azaltılmasına karşılık işletmeler yeni sorumluluk ve maliyet yüklenmek zorunda kalırsa, rekabet gücünde bir artış ortaya çıkmayacağı gibi, işgücü maliyetinin azalması da beklenemez. Sorumluluk ve maliyetler çalışanlara yüklenirse, bu durumda ücret istemlerinde ve ücret düzeyinde bir artış meydana gelecektir<sup>123</sup>.

### C. Ücret Dışı Ödeme ve Yardımlar

Sosyal yüklerin işgücü maliyetlerini arttırdığı ve istihdamı azalttığını savunan yaklaşımlar, sosyal yüklerin azaltılmasının ya da kaldırılmasının işgücü piyasası ile çalışanlar üzerindeki ekonomik ve sosyal sonuçları üzerinde durmamaktadır. Sosyal yükler ortadan kalkınca, çalışanlar sosyal yüklerdeki azalma sonucunda sosyal korumanın gerileyen güvence düzeyine ücretlerin arttırılmasına yönelik istemlerle dengelemeye çalışacaktır. Hükümetler, yeni gelir kaynakları bularak veya gelir artışları sağlayarak sosyal yüklerin azalması veya kaldırılmasıyla gerileyen gelirlerini artırma yöntemleri arayacaktır.

Bir başka deyişle, sosyal yüklerin kaldırılması durumunda toplumun geniş kesimlerinin sosyal koruma gereksinimi nasıl sağlanacağı ve hangi gelirlerden finanse edileceği önemli bir ekonomik, sosyal ve siyasi sorun olarak öne çıkacaktır. Böylesi bir ortamda çalışanların işletmelerden yeni beklentileri oluşacak, bireysel ve toplu çalışma ilişkilerinde gerilimin ve dolayısıyla çatışmanın artacağı açıktır. Aynı zamanda, güvencesizlikler karşısında tüm toplumun sosyal korumasız kalması ve korumanın sadece bireysel özel harcamalara dayandırılması verimlilik düşüşlerine ve üretim kayıplarına neden olacağı gibi, uzun dönemde sosyal ve siyasi istikrarı bozacaktır.

Sosyal yüklerin ortadan kalkması durumunda işletmelere yeni bir çok maliyet üstlenmek zorunda kalacaktır. Yeterli bir sosyal korumanın sağlanmadığı durumlarda, işletmelerin vasıf düzeyi yüksek çalışanlar ile çalışma ilişkisi kurabilmesi ve koruyabilmesi yanında verimlilik artışlarını sağlayabilmesi sağlık, emeklilik gibi riskler karşısında koruma sağlamada ki yeteneğine bağlı olacaktır.

---

<sup>123</sup> TUC., Summary, s.3.

Ancak, bu durum işletmelerin yaptığı ücret dışı ödeme ve yardımlarda bir artışla sonuçlanacaktır ya da sonuçlanmaktadır.

Gerçekte, bir çok ülkede işletmeler sosyal koruma yanında işletme ölçeğinde ek koruma sağlayan düzenlemelere yöneldikleri bilinmektedir. Ancak, bu düzenlemeler çoğunlukla tam zamanlı çalışanlara yöneliktir. Bir başka deyişle, işletmelerin sağladığı ücret dışı ödeme ve yardımlar ayrımcılık ve dışlanmanın belirginleştiği bir alanda ortaya çıkmaktadır<sup>124</sup>. ABD’de belirli çalışan gruplarına işletmeleri tarafından sağlanan emeklilik ve sağlık koruması, Japonya’da ömür boyu istihdam uygulamaları çalışanların güvencesizlikler karşısında korumasız kalmasının önüne geçmektedir<sup>125</sup>.

Bu düzenlemeler ile çalışan kümeleri korumaya kavuşurken, işletme düzenli, verimli ve kendisine bağlı bir işgücü potansiyeli yaratır. Bu dışlayıcı ve ayrımcı uygulamaların ortaya koyduğu, işletmelerin belirli çalışan kümeleri için, gelir güvencesizliği karşısında koruma sağlamak için ek maliyetlere katlandığıdır. Sosyal yüklerin azalması ve dolayısıyla sosyal koruma düzeyinin gerilemesi karşısında, çalışanların pazarlık gücüne ve vasıflarına bağlı olarak işletmeler tarafından yapılan ücret dışı ödeme ve yardımların düzeyinde bir artış beklenebilir. Aynı zamanda, çalışanlardan ödemelerin ve yardımların kapsamının genişletilmesine yönelik baskılar oluşacaktır.

Sosyal yükler ve bu yüklerle finanse edilen sosyal koruma salt çalışanlara güvence sunmaz, aynı zamanda işletmelere de çeşitli yararlar sağlamaktadır<sup>126</sup>. Sosyal koruma programlarının yeni liberal düşüncenin etkisi ile yeniden düzenlendiği bir dönemde, işletmelerin sağladığı güvencelerde bir artış eğilimi gözlenmektedir. Geçici iş görmezlik gibi, kısa dönemli güvencesizliklere karşı koruma sağlamada işverenin sorumluluğunda bir artış vardır. İşverenler bu korumayı sağlarken, denetim mekanizmaları oluşturmaktadır. Emeklilik gibi, uzun dönemli güvencesizlikler karşısında işveren önemli bir rol üstlenmektedir. Bu sorumlulukların bir çoğu toplu görüşmeler sonucunda işverenlere yüklenmiştir<sup>127</sup>.

Sanayileşme sürecinin gelişimiyle birlikte, çalışanların iş kazası ve meslek hastalığına uğramaları durumunda, işverenlerin “kusursuz sorumluluklarını” kabul eden çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İşletmeler, işveren olmanın doğurduğu ödeme ve yardım yükümlülüklerini tek başlarına üstlenmek yerine, sigorta ya da fon ilkesine dayalı programlarla dağıtmak gereğini duymuşlardır. Günümüz sosyal koruma anlayışının kökenlerinden birini oluşturan bu uygulama

---

<sup>124</sup> STANDING, Global, s.223-228.

<sup>125</sup> Heiner GANGBMAN, “Labour Market Flexibility, Social Protection and Unemployment”, European Societies, No. 2(3), 2000, s.246.

<sup>126</sup> TUNA-YALÇINTAŞ, s.128.

<sup>127</sup> ILO, WLR 2000, s.218.



ile iş kazası ve meslek hastalığı durumunda çalışanlara ve ailesine güvence sunulurken, işverenlerin de yüksek maliyetlerle karşılaşmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Bu anlamda, işverenin bireysel olarak karşılaştığı “kusursuz sorumluluk” tamamen ya da kısmen terkedilmiş, yerini iş kazası ve meslek hastalığı sigortasına bırakmıştır.<sup>128</sup>

Tüm nüfusu kapsayan yeterli bir sosyal koruma sistemi işletmeler üzerindeki ücret dışı ödeme ve yardım tür baskılarını azaltması yanında, işletme temelinde güvence sağlamanın yönetim ve işlem maliyetlerini ortadan kaldırmaktadır. Uygun düzeyde bir sosyal korumanın varlığı, çalışanlar ve işletme arasındaki bireysel veya toplu görüşmelerde emeklilik sigortası ve sağlık bakımına ilişkin bir çok sorunun, anlaşmazlığın ve çatışmanın ortaya çıkmasına engel olacağı gibi, görüşme sürelerini de azaltacaktır.<sup>129</sup>

İşletmeler tarafından sağlanan korumadan, yalnızca o işletmede çalışanlar yararlanırken, sosyal koruma sisteminin sağladığı güvence tüm çalışanların, işsizlerin ve işgücü piyasasında olmayan, ama gelecekte katılacak olan çocuk ve gençlerin işgücü potansiyelini ve niteliğini geliştirir. Özellikle toplumdaki tüm çocuk ve gençlerin sağlık, yeterli beslenme, eğitim ve mesleki eğitim olanaklarının geliştirilmesi, doğurduğu olumlu sosyal sonuçlar kadar, işletmelerin ekonomik etkinliği üzerinde de olumlu sonuçlar yaratmaktadır.<sup>130</sup>

İşletmeler tarafından çalışanlara ücret dışı ödeme ve yardımlarla sağlanan koruma toplumsal ölçekte bu tür olumlu sonuçları sağlayamaz. İşletmelerin bir bütün olarak toplumu oluşturan bireylerin işgücü potansiyellerini koruma ve geliştirmeye yönelik araçları olmadığı gibi, güçleri de yoktur. Sonuç olarak, sosyal yüklerin önemli derecede azaltılması veya ortadan kaldırılması sosyal koruma düzeyinin azalmasıyla sonuçlanacak ve işverenlerin üstlenmek zorunda olduğu maliyetleri arttıracaktır.<sup>131</sup> Bu maliyetlerden biri işveren tarafından sağlanan ücret ve/veya ücret dışı ödemeler ile yardımların artmasıdır. İkincisi ise, toplumun işgücü potansiyelinin gerilemesi ve çalışma ilişkilerindeki gerilim ve çatışmanın artmasıdır.

---

<sup>128</sup> Bu konuda bilgi için bkz.:Cahit TALAS, Sosyal Ekonomi, S Ya., Ankara, 1983, s.327-328; GÜZEL-OKUR, s.19, 75.

<sup>129</sup> Joakim PALME, “Foundations and Guarentees of Social Security Rights at the Beginning of the 21st Century”, Strengthening the Security in Social Security Conference on ISSA Initiative, ISSA, Vancouver, 2002, s.4-5.

<sup>130</sup> TALAS, s.357-358.

<sup>131</sup> TUNA-YALÇINTAŞ, s.128.

### III. SOSYAL KORUMANIN İŞLEVI

#### A. Yapısal Uyum Sürecinde Koruma

Yapısal uyum sürecinde, ülkeler arasında stratejiler bakımından önemli ayrımlar var olmasına rağmen, sosyal korumanın yaygınlığı toplumun geniş kesimlerinin yapısal değişimlere uyum göstermesini sağlamaktadır. Bu yönüyle, sosyal koruma yapısal uyumu güçleştirmekten, engel olmaktan çok, destekleyici bir işlev üstlenmektedir.

Yapısal uyum çabaları dünya genelinde ülkelerin, piyasaların ve işletmelerin bağımlılığını ile birlikte çeşitli biçimlere bürünen güvencesizlikleri arttırmaktadır. Artan güvencesizlik düzeyi uyumu güçleştiren, engelleyen ve toplumun geniş kesimlerinin yapısal değişimlere karşı çıkmasına yol açan etmenlerin başında gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, güvencesizlikteki artış uyum sürecine olan direnci de arttırmaktadır. Yapısal uyum sürecinde, sosyal korumanın işgücü piyasasını düzenleme ve gelir güvencesi sağlama işlevi önemini yitirmemekte, aksine artmaktadır. Gerçekten, bir ülkede artan uluslararası ticarete katılım bir yandan güvencesizlikleri artırmakta, diğer yandan da artan güvencesizlikler sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesini ve yüksek düzeyde sosyal koruma harcamalarının yapılmasını gerektirmektedir.

Devlet ve sosyal koruma harcamalarında azalmayı savunan yeni liberal düşüncenin ekonomi ve sosyal politikalara egemen olmasına rağmen, yapısal uyum sürecine koşut olarak devlet ve sosyal koruma harcamaları bir grup ülkede yükselmektedir. Bu harcamaların geçmişten bu yana yüksek olduğu ülkelerde ise, harcamaların düzeyinde önemli bir gerileme görülmemektedir. Uluslararası ticaretin serbestleşmesi, piyasaların geliştirilmesi ve rekabet gücü arayışları ile devletin küçülmesi arasında kurulan yeni liberal ilişki gerçekte ortaya çıkmamaktadır. Devletin ekonomi içindeki rolünü ve boyutunu sınırlamaya yönelik girişimler, beklenenin aksine, devletin ekonomik işlevlerinin artmasına yol açmaktadır<sup>132</sup>.

Özellikle, bir ülkenin dışalımını ile dışsatımının toplamının GSMH'ya olan oranı yükseldikçe, kamu harcamalarında artma eğilimi görülmektedir. Bir başka deyişle, küreselleşme harcamaları azalan değil, aksine artan devleti doğurmaktadır<sup>133</sup>. Bir ülkenin dışalım ve dışsatım toplamının GSMH içindeki oranı açıklık ölçütünü verir. Dış ticaretin GSMH'ya oranı arttıkça, ülke ekonomisinin daha açık olduğu kabul edilir<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Dani RODRİK, "Why do More **Open** Economies have Bigger Governments?", NBER Working Paper Series No. 5537, 1996, s.1-26.

<sup>133</sup> RODRİK, Open, s.25-26.

<sup>134</sup> Theodore PELAGADIS-Georgios E. CHORTAREAS, "Trade Flows: a Facet of Regionalism or Globalization?", Conference on Globalization and Regionalism-University of Warwick, Warwick, 1999, s.6.

Yüksek açıklık oranı işgücü piyasasındaki düzenleyici kurumların varlığını azaltmamakta, aksine artırmaktadır<sup>135</sup>. Bir diğer önemli bulgu, ülkelerin açıklık oranı arttıkça sosyal koruma harcamalarının artmasıdır<sup>136</sup>. Açıklık oranının yüksek veya artan düzeyi ile işsizlik sigortası ve ödemelerinin düzeyi arasında doğrusal bir ilişki belirlenmiştir<sup>137</sup>.

Ülkeler arasında yapılan karşılaştırmalarda sosyal koruma harcamaları, vergilendirme ve ekonomik göstergeler arasında olumsuz bir ilişkinin bulunduğunu göstermek güçtür. Yüksek açıklık oranı ile sosyal koruma harcamalarının yüksek düzeyi arasında olumlu bir ilişkinin varlığından söz edilebilmektedir<sup>138</sup>. Dışalımın ve dışsattımın GSMH'ya oranının yükselmesi, genelde kamu harcamalarının artması ile sonuçlanırken, sosyal koruma harcamaları da artmakta veya yüksek sosyal koruma harcamalarına sahip ülkelerde ise düzeyini korumaktadır. Ancak, son yıllarda kamu ve sosyal koruma harcamalarının yapısal uyumu destekleyici işlevi üzerinde kuşkular oluşmaktadır. Bir grup gelişmiş ülkede harcamalar yüksek düzeyini korumakla birlikte, azalma eğilimi görülmektedir<sup>139</sup>.

Sosyal korumanın yapısal uyum karşısında koruma sağlayarak uyumu destekleme işlevi birden çok unsurdan oluşur. Sosyal korumanın yaygın düzeyi yapısal uyumun toplumsal ve siyasi kabulünü destekler, direnci azaltır, çalışma ilişkilerindeki toplu ve bireysel çatışmaları azaltır. Bu bağlamda, ekonomik, sosyal ve siyasal istikrarın sağlayıcısıdır<sup>140</sup>. Aynı zamanda, işgücünün niteliğine ve verimlilik düzeyine katkıda bulunur<sup>141</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde uluslararası ticaretin ekonomi içindeki öneminin artmasına koşut olarak, sosyal koruma istemi ve gereksinimi öne çıkmaktadır. Çünkü, uyum süreci gelir eşitsizliğini, yoksulluğu ve güvencesizliği arttırmaktadır. Devletlerin sosyal koruma sistemlerini geliştirme ve toplumların koruma beklentilerini isteklerini karşılama yetenekleri uzun dönemde yapısal uyum sürecinin başarısı ve sonuçları üzerinde etkili olacaktır. Bu ülkeler uyum

---

<sup>135</sup> Jonas AGELL, "On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance", *The Economic Journal*, No. 109, 1999, s.143-164.

<sup>136</sup> Dani RODRİK, "Trade, Social Insurance and the Limits to Globalization", NBER Working Paper Series No. 5905, 1997, s.20-21.

<sup>137</sup> AGELL, s.153-161.

<sup>138</sup> GOUGH, Needs, s.20.

<sup>139</sup> ILO, WLR 2000, s.66.

<sup>140</sup> Dani RODRİK, *Yeni Küresel Ekonomi ve Gelişmekte Olan Ülkeler-Dışa Açılma Nasıl Gerçekleşmeli?*, Sabah Kitapları, İstanbul, 1999, s.64-91.

<sup>141</sup> GOUGH, Needs, s.22.

sürecinde sosyal koruma önlemlerini yaygınlaştıramazlarsa, bütünleşme sürecinden dışlanma riski ile karşı karşıya kalacaktır<sup>142</sup>.

Gelişmiş ülkelerde sosyal koruma harcamalarının düzeyinde, izlenen yeni liberal politikalara rağmen, önemli bir azalma yoktur. Bu ülkeler sosyal koruma sistemlerini yeniden düzenleyerek, işgücü piyasası ve ekonomi üzerindeki olumlu etkilerini kullanarak, uyum sürecini desteklemektedir.

Uluslararası ticaretin ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının gelişimi ile birlikte, Çin'de düşük işgücü maliyeti ve sosyal korumanın yokluğu, yapısal uyum sürecinde rekabet sağlayan bir üstünlük olarak görülmüştür. Bu ülkede uluslararası ticaret ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının gelişimine koşut, gelir eşitsizliği ve güvencesizliği hızla artmaktadır. Artan gelir eşitsizliğine ve güvencesizliğine bağlı olarak, Çin'de çalışma ilişkilerinde yaşanan çatışmalarda önemli bir artış gözlenmektedir<sup>143</sup>.

Bu olumsuz gelişmeler Çin'in yapısal uyumunu zorlaştırmaktadır. Ülkede daha çok risk ve gelir güvencesizliğe ile karşı karşıya kalanlara yönelik sosyal korumanın geliştirilmesi gerekliliği belirlemektedir. Bu çerçevede, 1990'lı yılların ortasında devlet mülkiyetindeki işletmelerin yeniden yapılandırılması çok sayıda çalışanın işsiz kalmasıyla sonuçlanmıştır. Bu duruma bağlı olarak, devlet mülkiyetindeki işyerlerinde çalışanları kapsayan bir işsizlik sigortası kurulmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerde önemli oranda uluslararası ticaretten pay alan ve doğrudan yabancı sermaye yatırımı çeken Çin DTÖ üyesi olduktan sonra yeni bir döneme girmiştir. Bu bağlamda, öne çıkan konulardan biri, yapısal uyum sürecinde gelirin yeniden dağılımının sağlanması ve sosyal korumanın geliştirilmesine verilecek önceliklidir. Çin'de yeniden dağıtım kurumları ve sosyal koruma sisteminin yaygınlaştırılmaması durumunda ekonomik, sosyal ve siyasal çatışmaların artacağı ve bu durumdan da en çok zararı yapısal uyumun göreceği kaygısı öne çıkmaktadır. Bu çerçevede, düşük işgücü maliyetine ve yüksek gelir güvencesizliğine dayalı bir ekonomik gelişme stratejisi olarak kabul gören ve örnek gösterilen Çin sosyal koruma sistemini geliştirmek ya da dışlanma arasında bir seçim yapma durumuna gelmiştir<sup>144</sup>.

Çin geliştirmekte olan ülkeler bağlamında bu nitelikleri itibariyle tek örnek değildir. Meksika, Türkiye, Hindistan, Arjantin ve Brezilya gibi bir grup ülke benzer sorun ve açmazlarla karşı karşıyadır. Bu ülkelerde artan bütünleşme ve

---

<sup>142</sup> Dani RODRİK, "Küreselleşme ve **Gelişmekte** Olan Ülkeler", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Aralık 1997, s.11-12.

<sup>143</sup> Shaoguang WANG, "Openness, Distributive Conflict, and Social Insurance: The Social and Political Implications of China's WTO Membership", Department of Government and Public Administration The Chinese University of Hong Kong. Working Papers, 2000, s.25-27.

<sup>144</sup> WANG, s. 10-15.

uyum çabaları kısa dönemde sınırlı bir kazanım sağlarken, uzun dönemde sosyal korumanın geliştirilmesi, yoksulluğun önlenmesi, daha eşitlikçi bir gelir dağılımının sağlanması ile ekonomik, sosyal ve siyasi istikrarsızlık arasında zorunlu seçim yapmak ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bu ülkeler ve benzerleri yapısal uyum sürecine koşut, sosyal koruma sistemlerini yenileme, geliştirme ve yaygınlaştırma seçeneğini yaşama geçirmemeleri durumunda, en büyük zararı bütünleşme ve uyum çabalarının kendisi görecektir<sup>145</sup>.

## B. Esneklik Karşısında Koruma

İşletmelerin rekabet gücü sağlama arayışı, işgücü piyasasında esnekliğin artırılmasına yönelik istemleri güçlendirmekte ve üretim süreçlerinin yeniden örgütlenmesine yol açmaktadır. İşgücü piyasasında esneklik, çalışanların çoğu için yüksek düzeyde güvencesizlikle eş anlamlıdır. Çalışanlar, işgücü vasıflarını geliştirmek ve verimli bir biçimde çalışabilmek için, güvencesizliğin ortadan kaldırılmasına yönelik önlemlere gereksinim duymaktadır. Aynı zamanda, bir çok işletme verimlilik ve vasıf düzeyi yüksek bir işgücü sunumunun bulunduğu istikrarlı, sürdürülebilir bir işgücü piyasası arayışındadır. Bu anlamda, farklı gereksinimler arasında kurulacak bir dengenin biçimi ve niteliği önemlidir<sup>146</sup>.

İşgücü piyasasında esnekliğin geliştirilmesi için alınan bir çok önlem çalışanların ve işsizlerin karşı karşıya kaldıkları gelir güvencesizliğini ve riskleri arttırmaktadır. Güvencenin azalışı ve risklerin artışı çalışanların ücret istemlerine neden olmaktadır<sup>147</sup>. Diğer yandan, işletme tercihlerine göre şekillenmiş esneklik uygulamalarına çalışanlar ve örgütleri direnmektedir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütünleşme sürecinde işgücü piyasasında uyumu amaçlayan arayışlar ile sosyal koruma karşılıklı etkileşim içindedir. Uyum sağlamak amacıyla işgücü piyasasında esnekliğin artırılması arayışı sosyal korumanın gerekliliğini azaltmamakta, aksine arttırmaktadır. Bu anlamda, sosyal koruma işgücü piyasasında esnekliğin önünde bir engel oluşturmaktan çok, esnekliğin ortaya çıkardığı olumsuzlukların sonuçlarının giderdiği ölçüde esnekliğin desteklenmesi ve geliştirilmesine yönelik bir işlev üstlenir<sup>148</sup>. Bu durum, esnekliğin sosyal koruma ile yer değiştirmesini savunan yaklaşımların aksine, sosyal korumanın esneklik için bir ön koşul olduğunu ortaya

---

<sup>145</sup> RODRÍK, Gelişmekte, s.13.

<sup>146</sup> ILO, Reducing the Decent Work **Deficit**: A Global Challenge, International Labour Conference, 89th Session 2001, Report of The Director-General, Geneva, 2001, s.22.

<sup>147</sup> ILO, WLR 2000, s.65.

<sup>148</sup> Werner SENBERGER, "Decent Work: The International Labour Organization Agenda", Dialogue + Cooperation, No. 2 (2001), s.40.

koyar<sup>149</sup> Sosyal koruma sağladığı güvencelerle diğer ekonomik ve sosyal işlevleri yanında işgücü piyasasında çalışanlarca kabul edilebilir bir esnekliğin sağlanması işlevini de yerine getirir<sup>150</sup>.

1980'li yılların başında, ABD ve İngiltere'de ekonomik ve sosyal politikalarla yaşama geçirilen ve daha sonra yaygınlık kazanan anlayış işgücü piyasasındaki düzenlemelerin azaltılmasıyla birlikte uygulanan sosyal koruma programlarındaki kesintilerin esnekliği geliştireceğine yöneliktir. Ancak, gelişmeler sosyal korumanın işgücü piyasasındaki katılığa yol açtığı yönündeki geleneksel düşünce üzerinde ciddi bir biçimde yeniden düşünülmesini gerekli kılmaktadır<sup>151</sup>.

Özellikle Avrupa ülkelerinde işgücü piyasasının yeniden yapılandırılmasına yönelik çoğu strateji, sosyal koruma önlemleriyle desteklenmektedir. Bu sayede esneklik karşısındaki direnç azaltılırken, çalışanların desteği sağlanmaya çalışılmaktadır. Avrupa ülkelerinde erken emekliliğin özendirilmesi, çalışma saatlerinin azaltılması, yeni esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ya da işletmelerin yeniden yapılanma arayışları sosyal korumanın varlığı ve yaygınlığı ile olanaklı olmaktadır. Aynı zamanda, sosyal koruma sistemi işgücü piyasasındaki yeni koşulların gereklerine uyum sağlayacak biçimde yeniden örgütlenmeye, yeni kurum ve kurallar oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda, esnekliğin ortaya çıkardığı ve arttırdığı gelir güvencesizlikler sosyal koruma tarafından azaltılabildiği ölçüde, toplumun geniş kesimleri ve çalışanlar esneklik üzerinde uzlaşmaya yaklaşmaktadır.

Hollanda'da ücret artışlarının sınırlanması, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması amacıyla uygulanan işgücü piyasası politikası sosyal yardımların ve sosyal sigortaların yaygınlaşmasına koşut uygulanmıştır<sup>152</sup>. Esnek çalışma biçimlerinin sosyal korumanın kapsamında sokulmaya, bireysel ya da toplu iş ilişkileri içinde diğer koruyucu önlemlerle desteklenmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu durum, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması üzerinde belirleyicidir. 1999 yılında Avrupa ülkelerinde kısmi süreli çalışanların işgücüne oranının en yüksek olduğu ülke Hollanda'dır. Bununla birlikte, "gönülsüz" kısmi çalışanların en az

---

<sup>149</sup> Alessandra BOSCO, "İşsizlik Yardım Sistemleri", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.212.

<sup>150</sup> BEGG, s.9

<sup>151</sup> Rebecca M. BLANK-Richard B. FREEMAN, "Evaluating the Connection Between Social Protection and Economic Flexibility", (içinde) Social Protection versus Economic Flexibility-Is There a Trade-off?, Edit.: Rebecca M. BLANK, The University of Chicago Press, Chicago, 1994, s.30.

<sup>152</sup> ILO, Deficit, s.22.

oranı da bu ülkededir<sup>153</sup>. Finlandiya ve Danimarka'da uyum süreci ve işgücü piyasasında esnekliğin geliştirilmesine yönelik süreç, yüksek sosyal koruma harcamaları ve yaygın sosyal koruma kapsamı ile birlikte gerçekleşmiş ve önemli sonuçlara ulaşılmıştır<sup>154</sup>.

Doğu Asya krizi sonrasında geleneksel dayanışma ilişkilerinin yaygın olduğu G. Kore'de sosyal koruma sisteminin geliştirilmesine yönelik girişimler artmıştır. G. Kore'de sosyal koruma sistemindeki ilerlemeler işgücü piyasasında esnekliğin geliştirilmesi süreci ile koşut olmuştur. Özellikle çalışanlar ve örgütleri işgücü piyasasında işten çıkarmaları da kolaylaştıran bir dizi uygulamayı sosyal koruma sisteminin geliştirilmesi karşılığında kabul etmiştir<sup>155</sup>. Benzer bir biçimde, Türkiye'de yapısal uyum sürecinde öne çıkan işgücü piyasasında esnekliğin geliştirilmesi arayışları öncelikli olarak işsizlik sigortasının kurulması ve iş güvencesi önlemlerinin sınırlı da olsa yaşama geçirilmesiyle sonuçlanmıştır.

Geçiş halindeki ekonomiler olarak adlandırılan ülkelerde planlı ekonomiden kapitalist ekonomiye geçiş gelir güvencesizliğini arttırmıştır. Bu ülkelerde kamu ve sosyal koruma finansmanı önemli engellerle karşılaşmasına rağmen, sosyal koruma geçiş sürecini destekleyici işlevler üstlenmektedir. Orta ve Doğu Avrupa'da geçiş halindeki ülkeler bir kaç istisna dışında, gelişmekte olan ülkeler içinde en çok sosyal koruma harcamasının yapıldığı ülkelerdir. Bu süreçte, sosyal koruma artan gelir güvencesizliklerini azaltma işlevini yerine getirmektedir. Diğer yandan, geçişin önemli bir parçası olan işgücü piyasasının oluşturulmasına ve geliştirilmesine katkı sağlamıştır.

Geçiş sürecinde, sosyal koruma devlet işletmelerinde çalışanların işten ayrılmasını desteklerken, işten çıkarılanların gelirlerini güvence altına almaya çalışmaktadır. Bu politikalarla amaçlanan çalışanların işgücü piyasasındaki akıcılıklarının artırılmasıdır. Bu tür önlemlerin alınmaması durumunda, çalışanlar iş değiştirmeye isteksiz kalmakta ve geçiş sürecine direnç göstermektedir. Devlet işletmelerinde ücretlerin düşük olmasına, bazı durumlarda ise hiç ödenmemesine rağmen, çalışanlar işletmeden sağladıkları sosyal destekleri kaybetmemek için işyeri değiştirmemektedir. Bu nedenle, işgücü piyasasındaki akıcılığın sağlanabilmesi için ulusal bir sosyal koruma sisteminin zorunluluğu ortaya çıkmıştır<sup>156</sup>.

Ulusal ölçekte örgütlenmiş sosyal koruma çalışanların işgücü piyasasındaki akıcılıklarını kolaylaştırır. Çalışanların işletmelerin sağladığı emeklilik ve sağlık olanakları dışında, ulusal programlar tarafından kapsandıkları durumda, emeklilik

---

<sup>153</sup> Wim van OORSCHOT, "Flexicurity for Dutch Workers-Trends, Policies and Outcomes", The EU COST Action 13 Meeting-Ljubljana University, Slovenia, 2001, s.8.

<sup>154</sup> ILO, Deficit, s.22.

<sup>155</sup> ILO, Social Security:, s.16.

<sup>156</sup> ILO, WLR.2000, s.66.

ve sağlık haklarındaki kazanımları azalmaksızın veya ortadan kalkmaksızın bir başka işletmede işe girebilmeleri sağlanır.

Özellikle emeklilik ve sağlık programlarının işletme temelinde örgütlenmesi ya da işletme tarafından sağlanması planlı ekonomilere özgü bir durum değildir. Bir çok ülkede emeklilik ve sağlık programları çalışanların bağlı oldukları işletme temelinde sağlanmaktadır. Bu programların ülkeden ülkeye ya da işletmeden işletmeye farklılık gösterdiği açıktır. İşletme temelindeki bu tür programlar işgücü akıcılığı önünde büyük engel yaratır. Çünkü, çalışanın işletmeden ayrılması zaman içinde elde ettiği bir çok emeklilik ve sağlık güvencesinin azalmasına ya da ortadan kalkmasına neden olabilmektedir. Bu bağlamda, sosyal korumanın kamusal alanda ve işletme dışında bir hak olarak düzenlenmesi işgücü piyasasındaki akıcılığa destek olacaktır<sup>157</sup>.

Yaygın ve yüksek düzeyde gelir güvencesi sağlayan bir sosyal koruma sistemi çalışanların iş değiştirme, yerleşim bölgesinden taşınma ve risk alabilme yetenek ve girişimlerini artırır<sup>158</sup>.

Sosyal koruma kapsamında ailelere ve çocuk bakımına yönelik sosyal programların varlığı kadınların işgücü piyasasına katılımını destekleyen bir unsurdur.

Gelecek yıllarda en önemli konu, değişen koşullara ekonomilerin ve kurumların yapısal uyumunun sağlanması ve aynı zamanda sağlanan bu yapısal uyumun insan gereksinimlerini karşılmasıdır. Ülkeler ya da bölgelere göre farklı uyum süreçlerinin yaşandığı ve yaşanacağı açıktır. Ortaya çıkan değişimler ile insanların özellikle çalışanların gereksinimleri arasında bir denge kurulamazsa, ortaya çıkacak en büyük tehdit giderek artan eşitsizlik ve güvencesizliklerden kaynaklanan istikrarsızlık olacaktır<sup>159</sup>.

Sosyal koruma insan yaşamının temel ve önemli gereksinimlerini karşılamak üzere uygulanır. Ancak, sosyal korumanın olası yararlı etkileri bu amacın daha ötesindedir. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma toplumsal çatışmaları ve huzursuzlukları azaltarak, insanların ekonomik, sosyal ve siyasal değişime uyum sağlamalarını kolaylaştırır ve istikrarı güçlendirir. Sosyal koruma bir yandan işletme ve sektörlerin yeniden yapılanmasına olanak sağlarken, diğer yandan çalışanların bu değişimi daha çabuk ve kolay kabullenmelerine yol açarak ekonomik gelişmeye katkıda bulunur<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> ILO, WLR.2000, s.66.

<sup>158</sup> BLANK-FREEMAN, s.33.

<sup>159</sup> ILO, **Decent** Work, International Labour Conference, 87th Session 1999, Report of The Director-General, Geneva, 1999, s.7-8.

<sup>160</sup> ILO, Decent, s.33.



### C. Verimlilik Faktörü

Sosyal koruma bir verimlilik faktörüdür. Sosyal korumanın yapısal uyum sürecinde koruma sağlaması, esnekliğin ortaya çıkardığı güvencesizlikleri azaltması yanında, işgücü piyasasını düzenlemesi işlevleri bir bütün olarak onun verimlilik faktörü olma niteliğini ortaya koyar. Sosyal koruma bu yönüyle ekonomiye bir yük değildir. Makro ölçekte, sosyal koruma ekonomik, sosyal ve siyasal istikrara katkı sağlayan, esnek, etkin ve daha güçlü performans gösteren bir ekonominin gelişmesine yardım eder. Bir verimlilik faktörü olarak sosyal korumanın yüksek düzeyi sosyal bütünlüğe katkı yaptığı gibi, ekonomik ilerlemenin de önemli bir belirleyicisidir<sup>161</sup>.

Diğer yandan, sosyal koruma işgücü piyasasının işleyişini düzenlemesi işgücü verimliliğini ve niteliğini arttıran sonuçlar doğurur. İşsizlik yardımları işsizlere uygun bir iş bulmak için zaman ve koşullar yaratır. İşsizlerin herhangi bir işe değil, vasıf ve becerilerine uygun bir işe yerleşmesi, işgücü verimliliği üzerinde olumlu bir etkide bulunacaktır.

Sağlık bakım hizmetleri çalışanların sağlıklı bir yaşam sürdürmelerine ve hasta olmaları durumunda gerekli iyileşme hizmetlerinin sunulmasına yardımcı olmaktadır. Sağlıksız olmak düşük işgücü verimliliğinin nedenlerinden biridir. Bu durum özellikle, yeterli bir sağlık sistemi tarafından kapsanmayan, gelişmekte olan ülkelerdeki uygun sağlık bakımına ulaşamayan çalışanlar bakımından belirgindir. Sosyal koruma tarafından desteklenmeyen bir sağlık bakımı, yalnızca çalışanların fiziksel kapasitelerini azaltmakla kalmaz, işe devamsızlıklarına yol açar. Çalışan kendisini işe gitmeye zorlasa bile verimlilik kaybı ortaya çıkar. Sosyal korumanın en eski programı olan iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası, iş kazası ve meslek hastalıklarının önlenmesinde ve bir iş kazasına uğrayan ya da meslek hastalığına yakalanan çalışanların iyileştirilmesinde, rehabilite edilmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Analık sigortası ve yardımları çalışan annelerin sağlıklarını korumaları, sağlıklı bir gelecek çalışan kuşağının yeniden üretimi için önemli koşullardır<sup>162</sup>.

Annelere, çocuklara ve gençlere yönelik sağlık bakımı ve hizmetlerinin gelişimi işgücünün uzun dönemde niteliği ve verimliliği üzerinde olumlu etkilere sahiptir. Sağlık bakım ve hizmetlerinin sosyal alanda etkili bir biçimde sunulması, gelecekte sağlığa ilişkin sosyal harcamaların da artışına engel olacaktır<sup>163</sup>.

Hastalığa bağlı sağlanan gelir destekleri; çalışanların hasta oldukları sürece herhangi bir gelir kaygısına düşmeden sağlıklarını kavuşmalarını sağlar, ayrıca tam olarak iyileşmeden işe dönmelerine engel olduğu için gelecekte hastalığın yeniden

---

<sup>161</sup> EC, **Concerted** strategy for Modernising Social Protection, COM (1999) 347, Brussels, 1999, s.6.

<sup>162</sup> ILO, Social Security, s.15.

<sup>163</sup> BLANK-FREEMAN, s.33.

ortaya çıkması veya daha da ağırlaşmasını önler. Bu tür destekler uzun dönemde çalışanın sağlıklı olarak çalışma süresini arttırır. Emeklilik programları yaşlı çalışanların işgücü piyasasından ayrılmalarını kolaylaştırarak, onların verimliliklerinin azaldığı bir dönemde çalışmaktan kaçınmalarını kolaylaştırır.

Çocuk ve aile yardımları ise, ailelere çocuklarına sağlıklı bir yaşam çevresi, uygun bir beslenme sağlama bakımından yardımcı olur. Gelişmekte olan ülkelerde bu tür yardımlar çocuk çalışmasının azaltılmasında ve okula devamda önemli katkılar sunar. Bu tür destekler ve sonuçları gelecekte çocukların daha verimli olmalarında ve yüksek gelir elde etmelerinde belirleyici olacaktır<sup>164</sup>.

#### D. İşsizliğin Düzenlenmesi

İşsizlik gelişmiş ülkelerde olduğu kadar gelişmekte olan ülkeler içinde önemli bir sorundur. Bir başka deyişle, evrenseldir. İşsizlik yalnızca toplumun işgücü potansiyelini tam olarak kullanılmaması değildir. Aynı zamanda, işsizlik çok sayıda olumsuz bireysel, sosyal ve siyasal sonuçları da doğurmaktadır.

Diğer yandan, işsizlik kapitalist toplumlarda geçici, ender görülen bir durum değildir. Tarihsel gelişme bakıldığında tam istihdamın sınırlı bir dönemde gerçekleştiği görülmektedir. Tam istihdamın ve düşük işsizlik düzeyinin yaşama geçirilmesi, işgücü piyasası yanında diğer piyasaların devlet tarafından düzenlendiği ve tam istihdama yönelik ekonomik ve sosyal politikaların yaşama geçirildiği, sosyal koruma uygulamalarının kurumsallaştığı döneme rastlamaktadır.

İşsizlik sigortası ve yardımlarının, işsizliği sürekli bir hale getirdiğine, işsizlerin iş kabul etme isteklerini azalttığına, çalışanların ise iş bırakma eğilimlerini güçlendirdiğine ilişkin eleştiriler artmıştır<sup>165</sup>. Bu eleştirilere göre, işsizlik ekonomik ve sosyal nedenlerin bir sonucu olmaktan çok, bireylerin çalışma istekleri ile ilgili bir konudur. Bu durum, bir yandan işsizliğe ilişkin sonuçları bireylerin sorumluluğuna bırakmayı öne çıkarmaya, diğer yandan işsizliğin ve işsizlerin ekonomik, sosyal ve siyasal önemini gizlemeye yaramaktadır<sup>166</sup>. Bu bağlamda, işsizlik bireylerin istek ve seçimleriyle ortaya çıkan gönüllü bir olgudur ve bireyler işsizlikten yarar sağladıkları için işsiz kalmaktadır savı ileri sürülür<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> ILO, Social Security, s.16.

<sup>165</sup> Şerife Türcan ÖZŞUCA, “İşsizlik Sigortası ve İşsizlik”, TÜRK-İş Yıllığı 1997, C. 2, Ankara, 1997, s.131.

<sup>166</sup> Adrian SINFELD, “İşsizlik Yardımını Suçlama: Aktif ve Pasif Programlar Arasında Ayrım Yapmanın Bedelleri”, (içinde) Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.282.

<sup>167</sup> STANDING, Structural, s.39.

İşsizlik ödemeleri iki biçim almaktadır. Bunlar, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımudur. İşsizlik ödemelerinin en yaygın ve karmaşık yapısının Avrupa ülkelerinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Yunanistan ve Portekiz gibi ülkelerde işsizlik sigortası işsizliğin neden olduğu gelir güvencesizliğinin giderilmesinde temel programdır. Almanya, Fransa, Hollanda gibi bir çok Avrupa ülkesinde işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları birlikte uygulanmaktadır. İşsizlik sigortasının sosyal yardımlarla birlikte uygulandığı ülkelere İtalya, İngiltere ve Danimarka örnek verilebilir<sup>168</sup>.

Yardım ilkesine dayanan programlarda daha önce çalışılan işin süresinin, elde edilen gelirin ya da ödenen katkının belirleyiciliği yoktur ve temel gereksinimlerin karşılanmasına yöneliktir. Yardımlar vergi gelirlerinden finanse edilir ve yardımın süresi çoğunlukla belirsizdir. Ancak, yardım miktarı oldukça düşük düzeydedir. İşsizlik ödemelerinden yararlanma gelir yoklamasına bağlıdır. Yararlanma koşulu temel gereksinimlerini karşılamayacak düzeyde yeterli veya hiç gelire sahip olmama olarak belirir<sup>169</sup>.

Sosyal korumanın işsizliği düzenleme işlevi yalnızca işsizlik ödemeleri ile sınırlı değildir. Sosyal koruma sistemi çoğu durumda işsizlere ve işsizlerin bakmakla yükümlü olduğu kişilere sağlık, eğitim gibi hizmetleri sunmaktadır. Bir çok ülkede işsizlere yönelik kamu çalışma programları oluşturulmakta, çalışanların işgücü piyasası ile ilişkilerini güçlendirmek ve istihdam edilebilirliklerini arttırmak amacıyla aktif politikalar izlenmektedir.

## 1. Sınırlamalar ve Yaptırımlar

İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımları aracılığıyla işsizliğin ortaya çıkardığı gelir güvencesizliğinin giderilmesine karşı çıkılmakta ve eleştirilmektedir. İşsizlik ödemelerinin işsizlerin çalışma isteğini olumsuz etkilediği ve uzun süreli işsizliği teşvik ettiğine ilişkin eleştirilerin en önemli dayanaklarından biri iş arama teorisidir<sup>170</sup>, diğeri ise etkin ücret teorisidir<sup>171</sup>. İş arama teorisine göre; işsizlik ödemeleri işsizlerin iş arama çabalarını azaltarak, işsizlik süresini uzatmaktadır.

---

<sup>168</sup> BOSCO, İşsizlik, s.213.

<sup>169</sup> Bernd REISSER, "İşsizlik Hakları Sistemleri İstihdam Piyasasında Meydana Gelen Değişikliklerle Nasıl Başa Çıkıyor?-Karşılaştırmalı Bir Çalışma", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.230.

<sup>170</sup> BOSCO, İşsizlik, s.215.

<sup>171</sup> ÖZŞUCA, İşsizlik, s.142-143; Vincenzo SPIEZIA, "The Effect of Unemployment and Wages: A Comprasion of Unemployment Compensation Systems", International Labour Review, Vol. 139, No. 1, 2000, s.73.

Etkin ücret teorisine göre; bu ödemeler işsiz kalmanın maliyetini azaltmakta ve işsizlerin daha yüksek düzeyde ücret istemelerine neden olmaktadır<sup>172</sup>.

Bu kuramsal yaklaşımların geçerliliği kuşkuludur<sup>173</sup>. Özellikle iş arama teorisinin işsizlik sürelerinin uzun olduğu, iş bulmanın güçleştiği yüksek işsizlik dönemlerinde geçerli olmadığı belirtilmektedir. Sorun, yalnızca bununla sınırlı değildir. İşsizlik ödemelerinin işsizliği arttırdığına ilişkin kuramsal yaklaşımların temel açmazı, işsizlik ödemelerine ilişkin temel varsayımlarıdır. Bu varsayımlar kuramların açıklayıcılığını zayıflatmakta ve gerçek yaşamda programlarda var olmayan özellikleri, sanki işsizlik programlarının nitelikleriymiş gibi kabul etmektedir<sup>174</sup>.

İşsizlik ödemelerinin işgücü piyasasında olumsuz sonuçlar doğurduğuna ilişkin yaklaşımlar, insanların çalışmak ile boş zaman arasında seçim yapabildikleri esasına dayanır. Toplumun geniş kesimleri ve çok sayıda işsiz böyle bir seçim olanağına sahip değildir. Bireyler ve hanehalklarının büyük bir çoğunluğunun yaşam düzeylerini korumaları ve yaşayabilmeleri ücret gelirine bağlıdır. Bu anlamda, çalışma ile boş zaman arasındaki seçim yaşama ile boş zaman arasındaki bir seçimdir. Kuramsal yaklaşımların kabul ettiğinin aksine, işsizlik ödemeleri bireylere çalışma ve boş zaman arasında bir seçim yapma olanağı tanımaz. Çünkü, işsizlik ödemelerinden yararlanmak her işsiz için ve her koşulda olanaklı değildir. İşsizlik ödemelerine hak kazanılması koşulları yasal ve yönetsel düzenlemelerle belirlenmektedir. Aynı zamanda, ödemelerin düzeyi düşük ve süresi sınırlıdır. İşsizlik ödemesinin süresi bittikten sonra ya da ödeme miktarının yaşam düzeyini önemli ölçüde azaltacak bir miktara gerilemesi durumunda, işsizlerin çalışılacak ve yüksek gelir elde edebileceği bir işi hemen bulmak her zaman olanaklı değildir<sup>175</sup>.

İşsizlik ödemelerinin olumsuz etkilerini öne çıkaran açıklamaların varsayımlarına değinmekte yarar vardır. Gerçekçi olmayan varsayımlardan birisi işsizlik sigortası ödemelerinin işsiz kalmış tüm çalışanlara yapılacağıdır. Bu varsayım işsiz kalma nedeni ne olursa olsun işsizlerin ödeneğe hak kazanacağına dayanır. Gerçekte, işsizlik sigortası ödemelerinden yararlanabilmek için çalışanın kendi iradesi dışında ve kusuru olmaksızın oluşan nedenlerle işsiz kalması gerekir. Çalışan kendi iradesi ve kusuruyla işsiz kalmışsa işsizlik sigortası ödemelerinden yararlanamaz. İşsiz işten çıkarılmamış kendisi işten ayrılmışsa, işsizlik

---

<sup>172</sup> SPIEZIA, s.73.

<sup>173</sup> SPIEZIA, s.73-75; ÖZŞUCA, İşsizlik, s.134-136.

<sup>174</sup> Jon KVIST, "Complexities in Assessing Unemployment Benefits and Policies", International Social Security Review, Vol. 51, No. 4, 1998, s.1-10; ÖZŞUCA, İşsizlik, s.135.

<sup>175</sup> KVIST, s.1-12.

ödemelerinden yararlanabilmek için haklı bir gerekçeye dayanarak işten ayrıldığını kanıtlamak zorundadır<sup>176</sup>.

Diğer yandan, işsizlik sigortasının uygulandığı ülkelerde tüm işsizler işsizlik sigortası ödemelerini hak edemez. Gerçekten yeteri kadar çalışma süresine sahip olmayan ve katkı ödemeyen işsizler ile işgücü piyasasına yeni katılan işsizler işsizlik sigortası ödemelerinden yararlanamaz. Bu anlamda, işsizlik sigortasının uygulandığı çoğu ülkede işsizlik ödemelerinden işsizlerin tümü değil belirli bir kısmı yararlanır<sup>177</sup>.

İkinci gerçekçi olmayan varsayım, işsizlik sigortası ödemelerinin tüm işsizlik süresince ve değişmeyen bir oranda ödendiğine ilişkindir. Ülkeden ülkeye farklılıklar olmasına rağmen, işsizlik ödemelerinin süresi işsizlik öncesi çalışma ve katkı ödeme süresi tarafından belirlenir ve işsizlik süresinin tümünü kapsamaz<sup>178</sup>. Çoğunlukla, işsizlik başta öngörülen belirli bir süreden fazla sürerse, işsizlik ödemeleri devam etmez. İşsizlik ödeneğinin miktarı, uzayan işsizlik süresi ile birlikte azaltılabilmektedir. Bu konuda belirtilmesi gereken bir başka sınırlama ise, işsizlere yapılan sigorta ödemelerinin en son çalışılan işte elde edilen ücret düzeyinin altında olmasıdır<sup>179</sup>.

İşsizlik sigortasının işsizliği arttırdığına ilişkin savların dayandığı bir başka varsayım, işsizlik sigortası ödemelerinin işsizlerin iş arama çabalarından bağımsız olarak verildiğidir. Ancak, gerçekte işsizlik sigortası ödemeleri işsizlerin çalışmaya hazır olması, iş araması, resmi iş ve işçi bulma kurumlarına kaydolması ile bu kurumlar tarafından iş arama çabalarının izlenmesine bağlıdır<sup>180</sup>. Aktif olarak iş aramayan kişilere işsizlik ödemesi yapılmaz.

İşsizlere yapılan uygun boş iş önerilerinin kabul edilmemesi durumunda, işsizlik ödeneğinde bir değişikliğin olmayacağı varsayılmaktadır. Bu varsayıma rağmen, işsizlerin vasıf, beceri, yaş ve cinsiyeti önce çalıştığı iş temelinde belirlenen uygun iş önerilerinin işsiz tarafından sürekli ve belirli bir sayıdan sonra kabul edilmemesi durumunda işsizlik ödeneği kesilecektir<sup>181</sup>.

Sonuç olarak, işsizlik sigortası düzenlemeleri bir çok sınırlama içerir. Bu sınırlamalar hangi işsizlerin ödemelere hak kazanacağını, ödeme süresi ve miktarının ne kadar olacağını, işsizlerin iş arama çabalarını doğrudan belirler. Bu

---

<sup>176</sup> OECD, *Employment Outlook 2000*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2000, s.129-151.

<sup>177</sup> Guy STANDING, "Unemployment and Income Security", InFocus Programme on Socio-Economic Security, Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2000, s.4-6.

<sup>178</sup> Abdurrahman AYHAN, *İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulama Olanığı*, Muğla, 1995, s. 47.

<sup>179</sup> ILO, WLR 2000, s.152-154.

<sup>180</sup> STANDING, *Unemployment*, s.18-21.

<sup>181</sup> STANDING, *Unemployment*, s.20.

sınırlamalar önemlidir ve kurumsaldır. İşsizlerin ödemeler nedeniyle daha uzun süre işsiz kalma ve çalışanların ise işten çıkıp işsiz kalma seçeneklerini kullanmalarına engel oluşturur.

Buraya kadar yapılan değerlendirmelerden anlaşılacağı gibi, işsizlik sigortası programları işsizlerin çalışma isteklerini azaltıcı ya da iş kabul ücretlerini yükseltici bir etkiye bulanabilecek tüm unsurlardan önemli ölçüde arındırılmıştır. Bu anlamda, işsizlik sigortası işsizlere süresiz, yüksek oranda ve koşulsuz ödenek sağlayan bir program değildir. Aksine; belirli süreli, önceki ücret düzeyine göre düşük oranda ve çok sayıda koşula bağlı ödeme sağlayan bir program olarak görülmelidir. Aynı zamanda, ödeme alındığı süre içerisinde işsizlerin iş arama çabası ve önerilen iş seçeneklerini değerlendirme süreci izlenir. Bir başka deyişle, iş arama ve etkin ücret teorilerinin varsayımlarının aksine, çalışanların veya işsizlerin çalışma ile işsizlik ödemesi alma arasında özgürce bir seçim yapmaları söz konusu değildir<sup>182</sup>.

İşsiz kalmanın ve işsizlik ödemelerinden yararlanmanın işgücü açısından bir seçenek olup olmadığı tartışmaya açıktır. İşsizlik ödemelerinden yararlanılması durumunda bile işsizlik istenir bir durum değildir. Bu durumun farklı koşullar altında çeşitli nedenleri vardır. İşgücünün temel stratejisi işsizlik ödemelerinden yararlanılarak geçirilen boş zaman ile çalışmak arasında yararı en çoklaştırmaya yönelik tercihler yapmak değildir.

İşsizlik ödemeleri tarafından kapsansın ya da kapsanmasın çalışanlar bakımından işsizlik her durumda öngörülemeyen önemli riskleri barındırmaktadır. Yeni bir iş bulmanın güvencesi yoktur. Yeni bulunan işin önceki işten veya önceden kabul edilmeyen işten daha iyi çalışma koşulları ve ücret düzeyi sunacağına ilişkin belirsizlik her zaman vardır. Aynı zamanda, işsizlik (ödemeler yoluyla desteklenmesin ya da desteklenmesin) gelirin azalması anlamına gelir. Azalan gelirin gelecekte tamamen ortadan kalkma olasılığı söz konusudur. Bu sınırlılık ve belirsizlikler özellikle işsizliğin yoğun, ekonomik büyümenin yavaşladığı dönemlerde işsizler üzerinde iş bulmaya yönelik baskıyı artırır. İşsizliğin önemli olumsuz sosyal sonuçları da vardır. Bu olumsuz sonuçlar aile içi ilişkilerde ortaya çıktığı gibi, yakın çevre ya da daha geniş toplumsal ilişkilerde de ortaya çıkar. Farklı ülkelerde yapılan araştırmalarda işsizlik programları tarafından kapsansın ya da kapsanmasın işsizlerin önemli sağlık sorunlarıyla karşılaştıkları ve özellikle ruhsal sağlık sorunlarında bir artışın ortaya çıktığı belirlenmektedir<sup>183</sup>.

İşsizlik ödemelerinden yararlansın ya da yararlanmasın işsiz insan mutsuzdur<sup>184</sup>. Bu çerçevede, işsizlik ödemelerinin varlığı işsizlere ekonomik,

---

<sup>182</sup> KVIST, s.33-56; STANDING, Unemployment, s.10-25.

<sup>183</sup> Joseph E. STIGLITZ, “**Employment**, Social Justice and Societal Well-being”, International Labour Review, Vol. 141, No. 1-2, 2002, s.9; SINFIELD, s.272-273.

<sup>184</sup> STIGLITZ, Democratic, s.1-2.

sosyal veya kültürel güvence sağlamaya, gelecek güvencesi oluşturmaya, kaygılarını bütünüyle gidermeye yetmeyecektir. İşsizlerin bu durumu işsizlik ödemelerinin çalışma isteği üzerindeki etkilerinin geleneksel kuramlarda öngörüldüğü gibi ortaya çıkmasına engel olur.

Diğer yandan, işsizlik ödemelerinin işsiz kalmaya neden olduğu söyleniyorsa ve bu duruma ilişkin örnekler verilebiliyorsa, bunun temel nedeni işgücü piyasasında var olan açık işlerin insanlara işsiz olmaktan daha iyi yaşam koşulları sağlayamamasıdır. Bir başka deyişle, işsizlerin işsizlik ödemelerinin sağladığı güvencelerle düşük vasıflı ve ücretli, eğreti, kötü çalışma koşullarına sahip işlerde çalışmaya rıza göstermemeleri işsizlik ödemelerinin kusuru değildir. Bu noktada, işgücü piyasasındaki açık işlerin insan onuruna yaraşır çalışma ve yaşam koşulları sunmayan niteliği belirleyicidir<sup>185</sup>.

Çalışma isteğini işsizlik ödemelerinin azalttığı argümanı günümüzde sıkça ileri sürülmekte ve kabul görmektedir. Bu argüman tek başına işsizlik ödemelerinin amaç ve sonuçlarını belirlemekten uzaktır. İşsizlik ödemelerinin öncelikli ve tek amacı çalışma isteğini arttırılmak değildir. Bu anlamda, önemli ekonomik ve sosyal işlevler yerine getirmesi amacıyla tasarlanmış işsizlik programlarını yalnızca çalışma isteğini azalttıkları gibi bir varsayımla eleştirmek ve işsizliğin bir nedeniymiş gibi göstermek pek de anlamlı değildir. İşgücü piyasasında işsizlik ödemeleri yüzünden insanların çalışma isteklerinin azalması ve işe yerleşmekten vazgeçmeleri tehlikesi özel koşullarda çok sınırlı bir gerçekliğe sahiptir. Asıl ve önemli tehlike hükümetlerin, sendikaların ve işletmelerin işsizliği azaltmaya, istihdam yaratmaya yönelik girişimde bulunma isteklerinin azalmasıdır<sup>186</sup>.

İşsizlik ödemelerine karşı yapılan eleştirilerden bir başkası işsizlerin aradıkları işten bekledikleri ücret düzeyini yükseltmesidir. Çünkü, işsizlik ödemelerinin işsiz kalmanın maliyetini azaltır. Bu kuramsal yaklaşımın eleştirisine karşı sürülecek savlar, iş arama teorisi karşı sunulan savlardan çok farklı değildir.

Yukarıda biraz önce belirtildiği gibi, işsizlik ödemelerinin iş kabul ücretinin artmasına engel olan bazı önemli özelliklerini vurgulamak gerekmektedir. Öncelikle, işsizlik ödemeleri işsizlere sunulan işler arasında seçim yapma hakkını sınırlar. İşsiz önceden belirlenmiş sayıda iş önerisini kabul etmeyebilir. Ancak, kabul etmediği bu iş sayısı belirlenen sayıyı aştığı zaman, çoğu ülkede işsizlik ödemesi kesilir. İşsizlik ödemesinin kesilmediği ülkelerde, ödeme miktarı önemli ölçüde azaltılır. Bu durum iş kabul ücretinin yükselmesine yönelik bir etkiden çok, iş kabul ücretinin azalmasına yönelik bir baskı yarattığı söylenebilir.

---

<sup>185</sup> Lieve De LATHOUWER, "Unemployment Traps: Necessary Social Security Reforms to Increase Labour Supply", Conference-The European Employment Strategy: Challenges for a New Decade, High Employment Council, Brussels, 2001, s.17.

<sup>186</sup> SINFIELD, s.281-282.

İşsizlik ödemelerinin sürdürülmesi, işsizlerin önerilen işleri kabul etmemesini teşvik etmek yerine, kabul etmesine yönelik zorlamalar ve düzenlemeler içeren koşullara bağlıdır. İşsizlik ödemelerinin bulunduğu bir grup ülkede işveren ya da iş ve işçi bulma kurumu tarafından işsizlere önerilen işi bir kere kabul etmeme hakkı tanınır. Önerilen işin bir kereden fazla kabul edilmemesi durumunda işsiz yaptırımla karşılaşır. Bir başka ülke grubunda ise, işsiz kendisine sunulan ilk iş önerisi kabul etmek zorundadır. Eğer kabul etmezse, işsizlik programından dışlanacak ya da ödeme düzeyi önemli ölçüde azaltılacaktır<sup>187</sup>.

İşsizlik düzenlemelerinin en temel öğelerinden biri bu yaptırımlardır. İşsiz kalma, sunulan işi kabul etmeme nedenleri, işsiz kalan süre içinde iş arama davranışları bir boş zaman seçiminden ya da beklenti ücret düzeyinin yüksekliğinden kaynaklanıyorsa, işsiz yaptırımla karşı karşıya kalır. Yaptırımlar çeşitli biçimlerde ortaya çıkar. Ödemelerin sürekli ya da geçici olarak durdurulması, belirli bir süreyle geciktirilmesi veya programdan dışlanması bu yaptırımlara örnektir<sup>188</sup>.

## 2. İş Arama Süreci

İşsizlik ödemeleri iş arama sürecini destekleyerek, ekonomik anlamda istihdamın etkinliğini geliştirme işlevi de üstlenir<sup>189</sup>. İşsizler iş arama çabası ile birlikte gelir kaybı veya yoksunluğu nedeniyle ortaya çıkan yeni koşullara uyum sağlamaya çalışır. İşsizlik ödemelerinden yararlananların gelir kaybı veya yoksunluğuna ilişkin koşullara kolay bir biçimde uyum sağlayarak, iş aramaya daha çok zaman, dikkat ve çaba ayırarak yoğunlaşacakları açıktır<sup>190</sup>.

İşsizlik ödemeleri koşulları gereği, işsizlerin işgücü piyasasına katılmalarını gerektirir. İşgücü piyasasına katılmayan, iş başı yapmaya hazır olmayan ve aktif olarak iş aramayan bireylere bir ödeme yapılmaz. Bu anlamda, işsizlerin işgücü piyasasından dışlanmaları önlenirken, işgücü piyasasına katılım arttırılır.

Aktif olarak hem bireysel, hem de resmi kanallar aracılığıyla iş aramak ve iş görüşmeleri yapmak ödemelerin bir koşulu olduğu için, işsiz iş aramaya teşvik edilir veya zorlanır. Bu durum, işsizlerin işgücü piyasasındaki açık işler hakkında bilgi sağlaması sonucunu da doğurur.

İş arama sürecinin işsiz için bir maliyeti olacaktır. İş aramanın maliyeti işsizlik nedeniyle uğranılan gelir kaybına da bağlı olarak finansman gerekliliğini doğurur. İşsizlik ödemeleri işsizlere iş ararken üstlenmek zorunda kaldıkları

---

<sup>187</sup> OECD, Outlook 2000, s.; KVIST, s.35-56; ÖZŞUCA, İşsizlik, s.134-136.

<sup>188</sup> OECD, Outlook 2000, s.134.

<sup>189</sup> ILO, WLR 2000, s.148.

<sup>190</sup> ILO, WLR 2000, s.173.



malîyetleri karşılamada yardımcı olur. Aynı zamanda, iş aramanın düzenliliğini ve sistemli hale gelmesini sağlar<sup>191</sup>.

İşsizlik ödemeleri işsizlere uygun bir işe yerleşme konusunda makul bir zaman tanır<sup>192</sup>. İşsizlik programlarından sağlanan destekler işsizlerin deneyimlerine ve vasfına uygun işlere yerleşmesini kolaylaştırır. Çünkü, bu tür gelir desteklerinin yokluğunda işsiz, ücret gelirin'e ulaşmak için deneyim ve vasıflarının altında herhangi bir işe girme konusunda aceleci davranacaktır. Bu bağlamda, işsizlik ödenekleri işsizlere deneyim, vasıf ve beklentilerine en uygun işi arama ve istihdam edilme konusunda zaman ve seçenekler tanır.

Diğer yandan, işsizlik programları işsizlerin sahip olduğu deneyim ve vasıf düzeyinin üzerinde deneyim ve vasıf gerektiren iş beklentilerine yaptırımlarla engel olur. Bu çerçevede, işsizlerin işgücü piyasası gerçeklerinden ayrık, kendi deneyim ve vasıflarını gözetmeyen iş arama çabalarına engel olur. Bu durum, hem bireysel hem de toplumsal bakımdan iş arama sürecinin etkililiğini arttırır. İş arama sürecinin etkililiği ve başarısı çalışanlar kadar, işletmeler içinde önemlidir. Çünkü, iş arama sürecinin düzenlenmiş ve desteklenmiş olması, işletmenin işe alma süreci üzerinde de belirleyici olur. Bu çerçevede, işletme işe alma sürecinde uygun seçim yapmamış olmanın maliyetlerinden kurtulur<sup>193</sup>. Etkili bir iş arama süreci işletmelerin işgücü devir oranı üzerinde olumlu bir etki yapacaktır<sup>194</sup>. İş arama sürecinin başarısı işgücü verimliliğinin gelişmesi üzerinde olumlu etkilerde bulunur<sup>195</sup>. Buna karşılık, işsiz kendisine uygun bir iş bulabilme olanağını kullanmış<sup>196</sup> ve yeni işten sağlayacağı geliri arttırmış olacaktır<sup>197</sup>.

### 3. Gelirin İstikrarı ve Ekonomik Etkisi

Gelir güvencesizliği karşısında, gelir istikrarının sağlanması gelir aktarımını gerekli kılar. İşsizlik ödemeleri sisteminde gelir sahibi olanlardan ve çalışanlardan, işsizlere bir gelir aktarımı vardır. İşsizlik ödemeleri yoluyla gerçekleşen gelir aktarımının varlığı, işgücü piyasasında gelir güvencesinin düzeyini yükseltir. Diğer

---

<sup>191</sup>Günter SCHMID-Bernd REISERT, "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions", (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996, s.260.

<sup>192</sup> ILO, WLR 2000, s.152.

<sup>193</sup> SINFIELD, s.268.

<sup>194</sup> Andrew JACKSON, "The Impacts of Unemployment Insurance-The Case for the Defence", CLC-CTC Research Paper No. 3, s.11, <http://www.clc-ctc.ca/policy/vi/research3.htm>. (25.12.2002)

<sup>195</sup> ÖZŞUCA, İşsizlik, s.145.

<sup>196</sup> JACKSON, s.11.

<sup>197</sup> SCHMID-REISERT, s.260.

yandan, birey ve hanehalkının gelirinde istikrarı sağlayarak, önemli makro ekonomik sonuçların ortaya çıkmasında etkili olur.

İşsizlik birey ve hanehalkı açısından gelirin düzenliliğini ve yeterliliğini ortadan kaldıran bir durumdur. Bu riske karşılık, işsizlik ödemeleri gelirin düzenliliğini ve yeterliliğini sağlamada önemli bir işlev görür. Özellikle düşük gelir elde eden birey ve hanehalkı için gelirin en önemli kaynaklarından biridir. Kanada'da düşük gelirli grubun toplam geliri içinde işsizlik ödemelerinin oranının yüzde 43 olduğu hesaplanmıştır. Bu bağlamda, toplam gelir içinde işsizlik ödemelerinin payının yüksek olduğu toplumsal gruplar bakımından, işsizlik düzenlemeleri yaşamsal öneme sahiptir. Bu nedenle, işsizlik ödemelerindeki bir kesinti tüm gelir gruplarına eşit yansımacaktır. Kesintilerden, yüksek ve orta gelir gruplarından çok, düşük gelir grupları zarar görecektir. Bu anlamda, gelir eşitsizliğinde bir artış ortaya çıkacaktır<sup>198</sup>.

Gelirin yeterliliği ve düzenliliği doğrudan yaşam düzeyini ve koşullarını belirleyen bir unsurdur. Gelirin istikrarı bireylere ve hanehalkına uzun dönemde gelirini ve harcamalarını öngörme olanağı sağlar. Aynı zamanda, gelir ve harcamalardaki değişimlere uyum sağlamayı kolaylaştırır.

İşsizlik durumunda, çalışanların en önemli gelir kaynaklarından biri olan ücret ortadan kalkar. Ücretin ortadan kalkması gelirin yeterliliğini ve düzenliliğini yok eder. Birey ve hanehalkı birden çok açmazla karşılaşır. Bireyler ve hanehalkları belirli harcamalarını ve borçlanmalarını uzun döneme yayabilmektedir. Beklenmedik bir iş kaybı nedeniyle ortaya çıkan gelir kaybı, işsizliğin öngörülmeyeceği ve dolayısıyla gelir kaybının hesaba katılmadığı dönemde taahhüt edilmiş borç ve harcamaların karşılanmasını güçleştirir. İşsizlik ödemelerinin sağladığı gelir güvencesi işsizlik oluşmadan önce, uzun dönemli harcama ve borçlanma konusunda teşvik edicidir. İşsizlik oluşuktan sonra ise, bu borçlanma ve harcamaların sürdürülebilmesini bir ölçüde kolaylaştırır.

İşsizlik ödemelerinin makro ekonomik yapı üzerindeki düzenleyici işlevleri bir kaç unsurdan oluşmaktadır. Ekonominin durgunluk ya da gerileme dönemlerinde bu işlevler öne çıkar. Çünkü, bu dönemlerde işsizliğin artması olağan bir durumdur. İşsizliğin artışına bağlı olarak oluşan gelir kayıpları harcamaların azalmasına yol açar. Harcamaların azalması ürün piyasalarda düşen isteme koşut, işgücü piyasasında da istemi düşürecektir. Bu da, döngünün yeniden başa dönmesi anlamına gelir ve işsizliğin daha da artmasına neden olur. Bu döngünün hızını yavaşlatan, etkilerini azaltan etmenlerden biri de işsizlik ödemeleridir. İşsizlik ödemeleri durgunluk ve gerileme dönemlerinde artana işsizliğe koşut olarak artar. İşsizlik ödemelerindeki bu artış, bireylerin ve hane halklarının gelirinde istikrar sağlayarak harcamaların azalmasını yavaşlatacaktır. Bu anlamda, baskın ekonomik anlayışın aksine, işsizlik ödemeleri dönemsel

---

<sup>198</sup> JACKSON, s.9-10.

ekonomik çevrimler karşısında bir yük olmaktan çok, işsizliğin artmasına engel olabilecek veya azalmasına da yol açabilecek bir unsur olarak görülür<sup>199</sup>.

İşsizlik ödemelerinin bu işlevini destekleyen görgül araştırma sonuçları uzun süredir ortaya konulmaktadır. Örneğin Kanada'da yakın geçmişte yaşanan iki durgunluk döneminde işsizlik ödemelerinin olası iş kayıplarını yüzde 11-14 arasında önlediği hesaplanmıştır. Kanada'ya ilişkin bir başka çalışmada ise işsizlik ödemelerinin 1990 yılında olası iş kayıplarını yüzde 7 düzeyinde engellediği ortaya konulmuştur<sup>200</sup>.

Ekonomik dalgalanmalar çerçevesinde, işsizlik ödemelerinin olumlu etkisini belirleyen üç değişkenden söz edilebilir. Bunlardan birincisi ekonominin genişleme döneminde sağlanan finansmanın ve biriktirilen fonun büyüklüğüdür. İkincisi, ödemelerin yüksek düzeyidir. Üçüncüsü ise, durgunluk dönemlerinde işsizlik ödemelerinden yararlanabilecek işsiz grubunun genişliğidir<sup>201</sup>.

## E. Uygun İş

İnsanların ekonomik ve sosyal süreçlerine katılımı yanında yaşam koşullarını da belirleyen işlerin niceliksel boyutu, niteliksel boyutundan ayrı değildir. Bu anlamda, bir ekonomide yaratılan işin miktarı kadar, yaratılan işlerin insanlar için uygun bir nitelik taşıyıp taşımadığı da önemlidir<sup>202</sup>.

Bir işe uygun niteliği kazandıran unsurlar; istihdam, sosyal koruma, sosyal diyalog ve çalışmaya ilişkin haklardır<sup>203</sup>. Çalışmaya ilişkin hakların desteklenmesi ve uygulanması ekonomik gelişmenin ana çerçevesini ve olmazsa olmaz temel kurallarını oluşturur. Sosyal koruma ise, insanların güvence içinde toplumsal yaşama katılmalarını sağlar ve ekonomik yenilenmeyi olanaklı kılar. İstihdam ve bağlı olarak gelir unsuru, üretimin efektif talebe dönüştürülmesinin ve insana yararlı yaşam koşullarının oluşturulmasının bir aracıdır. Uygun işin son unsuru olan sosyal diyalog ise, üretimin paylaşımıyla ilişkilidir, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinde eşitliği ve katılımcılığı güvence altına alır<sup>204</sup>.

Bu unsurlar temelinde uygun iş yalnızca istihdamın yaratılması anlamına gelmez. Aynı zamanda, uygun iş, yaratılan istihdamın kabul edilebilir niteliklerinin

---

<sup>199</sup> Mete TÖRÜNER, İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991, s.17-18.

<sup>200</sup> JACKSON, s.10.

<sup>201</sup> TÖRÜNER, s.17-18.

<sup>202</sup> ILO, Decent, s.2.

<sup>203</sup> Nomaan MAJID, "Economic Growth, Social Policy and Decent Work", Employment Paper No. 2001/19, International Labour Office, Geneva, 2001, s.1.

<sup>204</sup> ILO, Decent, s.3.

olması gerekliliğini öne çıkarmaktadır<sup>205</sup>. Uygun iş bağlamında gerekli olan, yapısal uyuma koşut, diğer güvencelerle birlikte sosyal korumada sağlayan toplumsal ve ekonomik sistemlerin kurulmasıdır<sup>206</sup>.

Sosyal koruma uygun işin olmazsa olmaz unsurlarından biridir. Sosyal ve ekonomik güvenceler sağlayan kurumsal yapılardan olan sosyal korumadan yoksun bir işi, uygun iş olarak nitelemek olası değildir. Bir yönüyle, uygun iş açığı sosyal koruma sistemlerinin kapsamının genişletilmesi ile bağlantılıdır. Varolan ve yeni yaratılan işlerin sosyal koruma tarafından kapsanması uygun iş açığını azaltacak bir yoldur.

İşgücü piyasasında istihdamın geliştirilmesi tek başına uygun iş amacına ulaşıldığını göstermez. Başarılı bir istihdam politikasından ve sonuçlarından söz etmek için, bunun sosyal koruma ile desteklenmesi de gerekir.

Diğer yandan, uygun iş yalnızca bir istihdam stratejisi değildir. Temel özellikleri ve amacı işe yöneliktir. Bu bağlamda, yalnızca ücretli işler değil, enformel sektördeki işler, ev içi işler de uygun iş arayışının bir parçasıdır. Uygun iş yaklaşımı işlerin tümü için sosyal korumayı bir zorunluluk olarak görmektedir. Ekonomik uğraşının insan onuruna yaraşır bir nitelik kazanmasında uygun işin diğer amaç ve unsurları yanında, sosyal korumada belirleyicilik taşır<sup>207</sup>.

Uygun iş yaklaşımı çerçevesinde sosyal korumanın işgücü piyasası üzerindeki etkilerini incelemek zorunluluğu, işgücü piyasasına ilişkin bir çok veri ve yöntemin sorgulanmasını gerektirmektedir. Örneğin, etkili bir işgücü piyasası sıklıkla istihdamın hızla arttığı ve işsizliğin düşük olduğu bir piyasa olarak görülmektedir. Çoğunlukla işsizlik oranına ve istihdam düzeyinde gerçekleşen yıllık değişim hızı öne çıkarılmaktadır.

Sosyal korumanın işgücü piyasasını olumsuz etkilediğini ileri süren düşünceler özellikle bu iki veriyi temel alır. Sosyal korumanın yaygın olduğu ülkelerde işsizlik oranının yüksek, istihdam artış hızının düşük olduğu, buna karşılık, sosyal korumanın yaygın olmadığı ve harcamaların düşük düzeyde kaldığı ülkelerde işsizlik oranının düşük ve istihdam artış hızının yüksek olduğu önermesi bu düşüncelerin temel dayanağıdır. Oysa, sosyal korumanın yaygın, harcamalarının yüksek olduğu bir grup ülkede oldukça düşük işsizlik oranlarının varlığı gözden kaçmaktadır<sup>208</sup>.

Bu çerçevede, günümüzde ekonomileri ve işgücü piyasalarını karşılaştırmada kullanılan en önemli ölçütler işsizlik oranı ve yeni yaratılan işlerin

---

<sup>205</sup> Gary S. FIELDS, "Decent Work and Development Policies", Staff Conference- Decent Work Issues and Policies, Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2001, s.1.

<sup>206</sup> ILO, Decent, s.4.

<sup>207</sup> ILO, Deficit, s.5.

<sup>208</sup> ILO, WLR 2000, s.61-63.

sayısıdır. Yeni yaratılan işlerin yüksek düzeyi ve işsizliğin düşük oranı tartışmasız bir başarıyı göstergesi olarak sunulmaktadır. Ancak, işsizlik oranındaki düşüşe neden olan yeni işlerin, niceliksel düzeyi kadar, niteliği de önemlidir. Bir başka deyişle, yaratılan işlerin uygun iş niteliği taşıyıp taşımadığı belirleyicidir<sup>209</sup>.

İşsizlik oranındaki azalma ve yeni yaratılan işlerin sayısal çokluğu eğreti işlerin<sup>210</sup> ve uygun olmayan nitelikteki işlerin artışıyla kaynaklanıyorsa, bir iş yaratma mucizesinden söz edilemez. Bu bağlamda, başarılı bir iş yaratma performansı tüm işlerin çalışmaya ilişkin temel haklarla desteklenmesini ve sosyal koruma kapsamında yer almasını gerektirir. Bir ekonomide işsizliğin azalması, istihdam düzeyinin artması çok uzun ve yorucu çalışmayı gerekli kılan, geçimi sağlayacak gelirin elde edilemediği, iş güvenliği ve sağlığı anlamında riskler içeren, çalışmaya ilişkin hakların uygulanmadığı, bireylerin artan oranda gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kaldıkları işlerdeki artış ile sağlanıyorsa, o ekonomide uygun iş açığının varlığını koruduğu söylenmelidir<sup>211</sup>.

Uygun iş yaklaşımı bağlamında tek başına işsizlik oranı işgücü piyasası başarımının temel ölçütü olmaktan çıkar. İşsizlik oranı gibi, niceliksel ölçütlerin yanına uygun iş ve uygun iş açığı gibi niteliksel değerler eklenir<sup>212</sup>. Sosyal korumanın varlığı ve yaygınlığı uygun işlerin sağlanmasında ve işlerin eğretileşmesinin önlenmesinde belirleyici bir unsur olarak görülür.

#### IV. EKONOMİK ETKİNLİK

Sosyal koruma yeni liberal ekonomik düşünce tarafından piyasa işleyişine uymayan, yapay ve zorlama bir biçimde eklenmiş bir unsur olarak görülür. Bu yönüyle, sosyal ve siyasal etmenlerin belirlediği bir yapıdır. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak, piyasa ilişkileri dışında özellikle kamusal alanda gelirin paylaşımı ve yeniden dağıtımı tüm piyasalar üzerinde olduğu kadar, ekonominin bütünü üzerinde olumsuz etki yapacağı varsayılır. Böylelikle, sosyal koruma tasarrufları ve yatırımları azaltır, işsizliğe neden olur, insanların çalışma isteğini ortadan kaldırarak bağımlı yaşamaya yol açar, rant arayışlarını pekiştirir, işgücü piyasasında katılığa neden olur, işgücü maliyetlerini artırır, ücret düzeyini yükseltir. Buna göre, sosyal korumanın olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması için, bireysel özel

---

<sup>209</sup> ILO, Decent, s.3.

<sup>210</sup> İşlerin eğretileşmesi hakkında bkz.: ERDUT, Küreleşme, s.19-32.

<sup>211</sup> Uygun iş açığı hakkında geniş bilgi için bkz.: ILO, Deficit, s.7-14,

<sup>212</sup> Uygun iş düzeyinin ölçülmesinde kullanılacak ekonomik ve sosyal göstergelere ilişkin değerlendirme için bkz.: ILO, "Decent Work: Measures and Indicators", International Labour Organization, <http://training.itcILOit/decentwork/StaffConf2002/presentations/DW%20Indicators.doc>. (12.02.2003)

harcamaların artırılması ve enformel ilişkilere dayalı ilişkilere önem verilmesi savunulmaktadır.

Ancak, sosyal koruma yoluyla yapılan gelir aktarımlarının ve harcamalarının olumlu sosyal sonuçları kadar, olumlu ekonomik sonuçları da vardır. Sosyal korumaya dayalı gelir aktarımları ve harcamalar eşitliğe katkı sağladığı gibi, toplumsal kaynakların daha verimli kullanılmasına yol açar. Diğer yandan yerel ürün ve hizmet piyasalarını düzenlemeye, genişletmeye yardımcı olur. Aynı zamanda ürün ve hizmet istemine istikrar kazandırır.

### A. Gelir Aktarımı

Gelişmişlik derecesi ne olursa olsun toplumlar gelirlerinin belirli bir kısmını piyasa ilişkileri dışında paylaşır. Gelir aktarımı olarak adlandırılacak bu işleyiş farklı toplumlarda farklı ekonomik, sosyal ve siyasal yapıların oluşturduğu bir çevrede gerçekleşir. Gelir aktarımının temel yapıları aile-akrabalık bağları, komşuluk ve topluluk ilişkileri gibi enformel nitelikler taşır. Aynı zamanda, kamusal alanda düzenlenmiş ve öngörülmuş formel nitelikli yapılarda vardır. Bu enformel ve formel yapılar piyasa ilişkileri dışında gelirin yeniden dağılımını sağlamaktadır.

Ülkelere bakıldığında, gelir aktarımının düzeyi GSMH bağlamında çok fazla değişmezken, asıl sorun bu aktarımların hangi yapıya dayanılarak gerçekleşeceğidir. Bu tercihin yapılması, bütünüyle ekonomik olmaktan çok, sosyal ve siyasi bir konu olarak belirir<sup>213</sup>.

Formel bir aktarım yapısı olan sosyal korumanın gelişmesi toplumda yeniden dağıtılan toplam gelirin GSMH'ya oranını değiştirmemekte, yalnızca enformel kanallardan dağıtılan geliri azaltmaktadır. Bu bağlamda, bir toplumda gelir aktarımlarının formel yapılara dayalı olarak gerçekleştirilmesine yönelik yapılacak sosyal ve siyasi seçim, toplam gelir aktarımının düzeyini önemli ölçüde değiştirmeyecektir. Seçimin sosyal koruma yönünde yapılması önemlidir. Çünkü, toplumsal barışın sağlanması, yoksulluğun önlenmesi ve çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi bakımından sosyal koruma sistemleri enformel yapılardan daha başarılı sonuçlar ortaya koymaktadır. Formel dağıtım biçiminin ekonomik gelişme ve büyümeye zarar verdiğine, buna karşılık, enformel dağıtımın ekonomik gelişme ve büyümeye desteklediğine ilişkin kanıtlar yoktur.

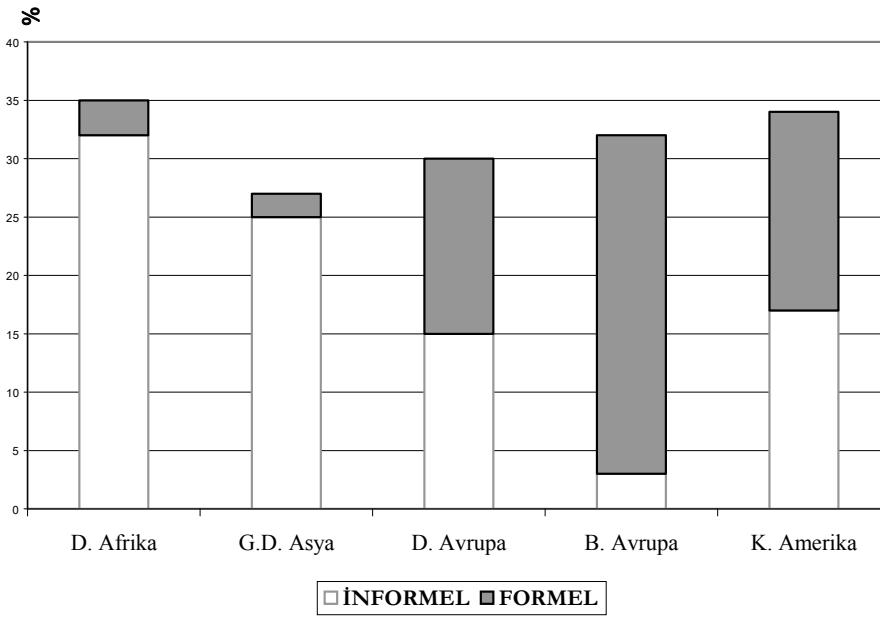
Öte yandan, günümüzde sosyal harcamaların bir sınıra ulaşmış ve ulaşmadığı da belirtilmelidir. Çizim: 2.3'de görüldüğü gibi, tüm ülkelerde ulusal gelirin yüzde 30-35'i formel ve enformel kanallarla dağıtılmaktadır. Bugün çoğu toplum kamusal olarak düzenlenmiş bir sosyal koruma sistemi aracılığıyla bu düzeyde sosyal harcama yapmamaktadır. Sosyal koruma harcamalarındaki artışın enformel gelir aktarımlarını azalttığı bilindiğine göre, devletin yaptığı sosyal harcamanın sınırına geldiğini söylemek güçtür. Sosyal koruma sistemlerinin yaygın olduğu

---

<sup>213</sup> ILO, Social Security, s.52.

toplumlarda daha az olmakla birlikte, sosyal korumanın yaygın olmadığı toplumlarda enformel ve formel kanallardan yapılan toplam gelir aktarımlarının GSMH içindeki oranını değiştirmeksizin, sosyal koruma harcamalarını arttırabilmek olanaklıdır<sup>214</sup>.

Çizim: 2.3  
Bölgelere Göre Toplam Gelir Aktarımları ve Bileşenleri (GSMH.'nın yüzdesi) 1990'lar



**Kaynak:** ILO, Social Security: Issues, Challenges and Prospects, Report VI, International Labour Conference 89. Session 2001, International Labour Office, Geneva, 2001, s. 52

## B. Harcama

Sosyal koruma harcamalarının GSMH'ya oranı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Diğer yandan insanlar emeklilik, sağlık ve işsizlik gibi riskler karşısında güvence sağlamak amacıyla bireysel nitelikli özel harcamalarda yapmaktadır.

<sup>214</sup> ILO, Social Security, s.52-53.

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

Gelişmiş ülkelerdeki verilere bakıldığında sosyal koruma harcamaları ile bireysel koruma işlevi üstlenen özel harcamaların toplamı GSMH'ya oranlandığında da ülkeler arasında çok önemli bir farklılık ortaya çıkmamaktadır. Dolayısıyla, sosyal koruma harcamaları ile bireysel koruma sağlayan özel harcamalarının ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal sonuçların karşılaştırılmasının yapılması önemli hale gelmektedir.

Tablo: 2.14 gelişmiş ülkelerdeki vergi sonrası net sosyal koruma harcamaları ile bireysel koruma amaçlı özel harcamaların toplamını ifade eden net harcama düzeylerini göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde gelir güvencesi sağlamak amacıyla yapılmış bireysel ve sosyal nitelikli harcamalar toplamının GSMH'ya oranı birbirine yakındır. Ancak, ülkelere göre farklılık gösteren sosyal ve bireysel nitelikli harcamaların toplam içindeki ağırlığıdır. Gerçekten, Avrupa ülkelerinde kamu aracılığıyla yapılan sosyal harcamalar öne çıkmakta, bireysel harcamalar oldukça düşük düzeyde kalmaktadır. Buna karşılık, özellikle ABD'de bireysel harcama düzeyinin Avrupa ülkelerine göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Toplumlar GSMH larının yüzde 20-27 arasında bir oranda ister sosyal, isterse bireysel nitelikli olsun koruma amaçlı net harcama yapmak zorunda olduğu anlaşılmaktadır.

**Tablo: 2.14**  
**Seçilmiş Ülkelerde Toplam ve Net Sosyal Harcamalar**  
**(GSMH'nın yüzdesi) 1995**

Toplam Kamu Sosyal Koruma Harcaması (a)		Net Kamu Sosyal Koruma Harcaması (b)		Net Sosyal Harcamalar (Kamu+Özel) (b)	
1. Danimarka	37.6	1. Belçika	26.5	1. Almanya (6)	27.7
2. İsveç	36.4	2. Almanya	25.9	2. İsveç (2)	27.0
3. Finlandiya	35.7	3. İsveç	25.4	3. Belçika (4)	26.5
4. Belçika	31.9	4. Finlandiya	25.1	4. İngiltere (9)	26.0
5. Norveç	31.5	5. Danimarka	23.6	5. Finlandiya(3)	25.7
6. Almanya	30.4	6. İngiltere	22.3	6. Hollanda (7)	25.0
7. Hollanda	30.1	7. Norveç	21.9	7. ABD (13)	24.5
8. İtalya	26.5	8. Hollanda	21.2	8. Danimarka (1)	24.4
9. İngiltere	25.9	9. İtalya	20.9	9. Norveç (5)	22.5
10. İrlanda	21.8	10. Avustralya	18.7	10. İtalya (8)	22.3
11. Kanada	20.8	11. Kanada	17.9	11. Avustralya(12)	21.6
12. Avustralya	20.3	12. ABD	17.5	12. Kanada (11)	21.2
13. ABD	17.1	13. İrlanda	17.4	13. İrlanda (10)	18.7
<b>(a) Vergi Öncesi,</b>					
<b>(b) Vergi Sonrası</b>					

Kaynak: Marjukka HIE/TANIEMI-Mika VIDLUND, "Net Social Expenditure in OECD Countries", Intergroup, Notice 1/2000, s. 1-2, <http://www.etk.fi>. (12.09.2002)



Avrupa ülkelerinin çoğunda net sosyal koruma harcamaları ile bireysel nitelikli özel harcamaların toplamının GSMH'ya oranı ABD'deki orandan yüksek değildir<sup>215</sup>. Hatta, ABD'den daha çok sosyal koruma harcaması yapan çoğu Avrupa ülkesinde, düşük bireysel nitelikli özel harcama yapıldığı için net koruma amaçlı harcamaların düzeyi ABD'deki düzeyden daha düşük gerçekleşmektedir.

Net sosyal harcamaların birbirine yakın düzeyine rağmen, bireysel nitelikli özel harcamaların mı, yoksa sosyal koruma harcamalarının mı ekonomik ve sosyal etkilerinin daha olumlu olduğu sorgulanmalıdır. Özel harcamaların sosyal koruma harcamalarına göre daha eşitsiz yapıldığı açıktır. Buna göre, artan özel harcamalar korumaya erişimde eşitsizliği pekiştirecektir. Buna bağlı olarak, özel harcama düzeyi ile yoksulluk ve gelir eşitsizliği arasında bir ilişkinin varlığı da öteden beri bilinmektedir<sup>216</sup>.

### C. Yerel Piyasaların Gelişmesi

Yapısal uyum sürecinde gelişmekte olan ülkelerde dışarıya ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına dayalı büyüme stratejisini yaşama geçiren politikalar uygulanmaktadır. Bu seçimin bir sonucu olarak ulusal piyasalar ekonomik gelişmenin ve büyümenin sağlanmasında ikinci düzeyde görülmeye başlanmıştır. Ekonomik gelişme ve büyüme ulusal piyasalardan çok, uluslararası piyasalar yoluyla sağlanacaktır. Öngörülen kalkınma stratejisi küçük nüfuslu sınırlı sayıda ülkenin son yirmi yılda gösterdiği ekonomik gelişmeden esinlenmektedir.

Uluslararası piyasalardaki istikrarsızlık, düşen fiyatlar veya özellikle gelişmiş ülkelerin sıklıkla ekonomik durgunluk yaşamaları bu dışarıya dayalı kalkınma stratejisini aksatmaktadır. Diğer yandan, çok sayıda gelişmekte olan ülkenin düşük ücrete dayalı, işgücü yoğun ürünleri gelişmiş ülke piyasalarına sunması, fiyatları ve dolayısıyla dışarıya dayalı elde edilen geliri düşürmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin dışarıya dayalı performanslarını sürdürebilmesi, gelişmiş ülkelere dışarıya yapılan sermaye yoğun ve yüksek fiyatlı ürünlere bağlı kalmaktadır. Bu durum, gelişmekte olan ülkelerin dışarıya dayalı büyümede gelirlerini azaltan bir başka unsurdur.

Ekonomik büyümenin ve istikrarın sağlanmasında dışarıya dayalı ve uluslararası bağımlılığın egemen hale gelmesine rağmen, yerel piyasalar önemini korumaktadır. Öncelikle, yukarıda belirtilen nedenlerle, gelişmekte olan ülkeler bakımından dışarıya dayalı büyümenin sağlanması konusunda kuşku yaygınlaşmaktadır. İkinci olarak, bir ülkede veya ülkeler grubunda yaşanan ekonomik durgunluk ile krizler ülkelerin, piyasaların ve işletmelerin bağımlılığı nedeniyle etkisini geniş bir alanda göstermektedir. Özellikle gelişmiş bir ülkede veya ülkeler grubunda yaşanan ekonomik durgunluk, bağımlılık ilişkilerinin kurulduğu diğer gelişmekte olan ülke veya ülke gruplarını da etkilemektedir.

---

<sup>215</sup> ILO, Social Security, s.90-91.

<sup>216</sup> ILO, Social Security, s.56-57.

Karşılıklı bağımlılığın ortaya çıkardığı bu olumsuzlukların giderilmesi yerel piyasaların düzenlenmesinden ve genişletilmesinden geçmektedir. Özellikle büyük nüfusa sahip gelişmekte olan ülkeler bakımından yerel piyasaların genişletilmesi gerekmektedir. Tarihsel gelişmelere bakıldığında ekonomik gelişmenin ABD, Japonya ve Batı Avrupa ülkelerinde yerel piyasalar temelinde gerçekleştiği görülmektedir. İrlanda bu duruma istisna oluşturmakla birlikte, gelişmiş ülkelerin hiç birinde sanayi sektörü, Latin Amerika ve Asya ülkelerinde olduğu kadar, dışarıya yönelmiş değildir. Bu çerçevede Çin, Malezya ve Meksika gibi ülkelerde yerel piyasaların genişlemesine koşut, iç satışların dışarıya daha hızlı artacağı öngörülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin yerel piyasalar ile uluslararası piyasalar arasında kuracakları uygun bir dengenin, daha istikrarlı bir büyüme sağlayacağı ve gelir artışına yol açacağı beklenmektedir<sup>217</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde yapısal uyum sürecine koşut geliştirilen dışarıya dayalı büyüme stratejisi ve bağılı olarak dışarıların artması, çok sayıda insanın öncelikli olarak üretim süreçlerine katılmaktan alıkoymaktadır. Aynı zamanda, üretim süreçlerine sınırlı ve yetersiz düzeyde katılan ya da tamamen dışlanan geniş nüfus kesimleri mal ve hizmet tüketimine yönelik istemlerini belirleyen gelirlerini kaybetmektedir. Bu bağlamda, ürün ve hizmet piyasaları da genişlememektedir. Çalışanlar vasıfsız veya düşük vasıflı, düşük ücret düzeyinden çalışan, düşük verimliliğe ve gelire sahip bireyler olarak kalmaktadır. Diğer yandan, işgücü piyasasındaki bu eğreti yapı yoksulluğun, gelir eşitsizliğinin artmasına ve alım gücünde bir azalmaya yol açmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde enformel kanallardan aktarılan gelirler ve yapılan özel harcamalar ulusal işgücü ve ürün/hizmet piyasalarının genişlemesine ve istikrar kazanmasına yeterli olmamaktadır. Çünkü, bu aktarımlar ve harcamalar istikrarlı olmadığı gibi, insanlar arasında eşit dağılmış da değildir. Sosyal koruma harcamaları istikrarlı bir gelir aktarımı ve harcama düzeyi sağlayarak, toplumun geniş kesimlerinin alım gücünü yükselttiği ve yerel piyasaları geliştirdiği bilinmektedir.

Sosyal koruma ürün ve hizmet piyasasındaki istemin istikrar kazanmasında ve artmasında önemli bir faktördür. Aynı zamanda, işletmelerin yerel piyasalara olan güvenini pekiştirir. Yerel piyasaların gelişmiş olması uluslararası piyasalardaki belirsizlik ve durgunluğa, dışarıdaki azalmalara işletmelerin uyum sağlamalarını kolaylaştırır. Sosyal koruma harcamaları yerel piyasaların genişlemesini sağladığı ve istem düzeyindeki ani değişimlere yanıt oluşturduğu için, kriz ve durgunluk dönemlerinde ortaya çıkacak olumsuz sonuçları hafifletir. Bu harcamaların çarpan etkisine bağlı olarak olumsuz koşullardan çıkışın olanaklarını da hazırlar. Bu yönüyle, sosyal koruma harcamaları üretimin hızla azalmasını engellerken, diğer yandan da işsiz kalan çalışanların işgücü piyasasında hazır bulunmalarını sağlayarak, dışlanmanın önüne geçer<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> UNCTAD, TDR 2002, s.115-116.

<sup>218</sup> ILO, Social Security, s.16.

## Üçüncü Bölüm

# SOSYAL KORUMA PROGRAMLARININ YENİDEN DÜZENLENMESİ

## I. MALİ UYUM

Sosyal koruma sisteminin en önemli finansman kaynağı vergiler ve sosyal sigorta katkılarıdır. Merkezi hükümet ya da yerel yönetimler vergiler aracılığıyla elde ettikleri gelirin bir kısmını sosyal koruma programlarının yürütümü için kullanır. Bu bağlamda, kamu gelirleri ve kamu harcamalarına ilişkin politikalar sosyal korumanın niteliği ve düzeyi üzerinde doğrudan etkili olmaktadır.

Kamu bütçe açıklarının azaltılması, gelirlerinin artırılması ve harcamalarının nerelere ve nasıl yapılacağına belirlenmesi bütünüyle siyasal bir konudur. Özellikle, 1980 yılı sonrasında hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde, uygulanan mali uyumu amaçlayan politikalar sosyal koruma sistemi üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaktadır.

Bu süreçte, vergi politikaları ve kamu harcamaları önemli ölçüde değişmektedir. Gerçekte, uygulanan tüm parasal politikalara ve devletin küçültülmesine yönelik stratejilere rağmen, özellikle OECD, AB üye ülkelerinde ve yeni sanayileşen ülkelerde kamu gelirleri ve kamu harcamaları azalmamaktadır. Tablo:3.1'de ülkelere göre yıllar içinde vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı gösterilmiştir. Bu ülkelerde kısa dönemli dalgalanma eğilimleri dışında kamu gelirleri ve kamu harcamalarının GSMH içindeki oranı ya değişmeksizin kalmakta ya da artmaktadır<sup>1</sup>.

Bütçe açıklarının azaltılmasına yönelik politikalar ABD, İngiltere gibi ülkelerde ulusal politikaya ilişkin bir belirlemeyi içerirken, Avrupa Para Birliği'ne (APB) üye ülkelerde önceden belirlenmiş ve tüm üye ülkeler için geçerli ölçütler uygulanır. Bu çerçevede, APB üye ülkelerde bütçe açıklarının GSMH'ya oranı yüzde 3'ten fazla olamayacağı ve kamu borçlarının GSMH'nın yüzde 60'ını aşamayacağı öngörülmüştür. Çoğu ülkede bütçe açığı sürmekle birlikte, mali uyum politikalarına bağlı olarak bu açığın düzeyi gerilemiştir.

Gelir güvencesizliğinin ve sosyal koruma gereksiniminin artması bir yandan devletleri daha çok sosyal harcama yapmalarını zorunlu hale getirmektedir. Ancak, izledikleri para ve bütçe politikaları sosyal koruma gereksiniminin karşılanmasına yönelik harcamaların önemli ölçüde artmasına engel olmaktadır<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> STANDING, Global, s.79.

<sup>2</sup> David W. KALISCH, "Social Policy Directions Across the OECD Region: Reflections on a Decade of Change", Department of Family and Community Services, Policy Research Paper No. 4, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2000, s.3.

**Tablo: 3.1**  
**Seçilmiş Ülkelerde Toplam Vergi Gelirleri (GSMH'nın yüzdesi)**

ÜLKE	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999
Avustralya	22,4	22,9	26,6	27,4	29,1	29,3	29,4	29,9	-
Avusturya	33,9	34,9	37,7	39,5	41,6	40,2	41,5	44,4	44,3
Belçika	31,1	35,7	41,6	43,1	46,3	43,1	44,8	45,9	45,4
Kanada	25,9	31,2	33,1	32,0	33,1	36,1	35,7	37,4	-
Cek Cum.	-	-	-	-	-	-	40,1	38,3	37,5
Danimarka	29,9	40,4	41,4	44,0	47,4	47,1	49,4	49,8	50,6
Finlandiya	30,3	32,5	37,7	36,2	40,0	44,7	45,0	46,2	46,5
Fransa	34,5	35,1	36,9	40,6	43,8	43,0	44,0	45,2	46,0
Almanya	31,6	32,9	36,0	33,1	32,9	32,6	38,2	37,0	37,7
Yunanistan	18,2	20,9	21,0	24,0	28,6	29,4	31,7	35,7	37,1
Macaristan	-	-	-	-	-	-	42,4	38,7	37,0
İzlanda	26,2	27,0	29,6	29,2	28,4	31,4	31,2	33,6	35,4
İrlanda	24,9	29,9	30,2	31,5	35,1	33,6	33,1	32,3	31,9
İtalya	25,5	26,1	26,2	30,3	34,4	38,9	41,2	42,7	43,0
Japonya	18,3	19,7	20,9	25,4	27,6	30,9	28,4	28,4	27,7
Kore	-	-	15,2	17,7	16,9	19,1	20,5	21,1	23,8
Lüksemburg	27,7	28,9	39,6	40,8	45,3	40,8	41,9	41,5	42,1
Meksika	-	-	-	16,2	17,0	17,3	16,6	16,0	16,5
Hollanda	32,8	37,1	43,0	43,4	42,4	42,8	42,0	41,0	40,3
Y. Zelanda	24,7	27,4	31,1	33,0	33,6	38,1	37,6	35,2	-
Norveç	29,6	34,9	39,9	42,7	43,3	41,8	41,5	43,6	41,8
Polonya	-	-	-	-	-	-	39,9	37,9	-
Portekiz	15,8	19,8	21,3	24,6	27,1	29,6	32,7	34,2	34,5
İspanya	14,7	16,9	19,5	22,9	27,6	33,0	32,8	34,2	35,1
İsveç	35,0	39,8	43,4	47,1	48,3	43,7	47,6	52,0	52,1
İsviçre	19,6	22,5	27,9	28,9	30,6	30,9	33,5	35,1	35,1
Türkiye	10,6	12,5	16,0	17,9	15,4	20,0	22,6	28,6	31,8
İngiltere	30,4	37,0	35,4	35,4	37,7	36,0	35,0	37,2	36,6
ABD	24,7	27,7	26,9	27,0	26,1	26,7	27,6	28,9	-
<b>OECD Toplamı</b>									
Ortalama	25,8	28,9	31,1	32,1	33,8	35,0	36,1	37,0	37,3
Ağırlıklı Ort.	23,1	25,4	26,7	28,3	29,1	30,3	31,9	32,8	33,0
<b>AB Toplamı</b>									
Ortalama	27,8	31,2	34,1	35,8	38,6	39,2	40,1	41,7	42,1
Ağırlıklı Ort.	29,1	31,6	33,4	34,6	36,8	37,7	39,4	40,3	40,7

**Kaynak:** OECD, Tax and the Economy, A Comparative Assessment of OECD Countries, Tax Policy Studies No. 6, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2001, s.10.

## A. Vergilendirme

Mali uyumun bir unsuru olan yeni vergi politikaları gelir aktarım sürecinin etkinliğini azaltırken, mali politikalar yoluyla sosyal korumanın ve sosyal dayanışmanın sağlanmasını ve güçlendirilmesini sınırlamaktadır<sup>3</sup>. Yaşanan değişimlerin ışığında sosyal koruma harcamalarının bütçe harcamalarına oranı veya GSMH'ya oranı ve bu oranın yıllar içindeki değişimini izlemek sosyal korumanın etkinliği hakkında tam olarak bir fikir vermez. Sosyal koruma harcamalarının oranının büyüklüğü kadar, bu harcamaların hangi kaynaklardan sağlanan gelirler ile karşılandığı da önemlidir.

**Tablo: 3.2**  
**Uluslararası Ticaretten Sağlanan Vergi Gelirleri**  
**(toplam devlet gelirlerinin yüzdesi)**

	1976-1985 Ortalaması	1986-1995 Ortalaması	Değişim
Düşük gelirli ülkeler	34,1	28,6	-5,5
Orta gelirli ülkeler	23,7	19,3	-4,3
Yüksek gelirli ülkeler	8,3	6,4	-1,8

**Kaynak:** Raymond TORRES, Towards a Socially Sustainable World Economy-An Analysis of the Social Pillars of Globalization, Studies on the Social Dimensions of Globalization, International Labour Office, Geneva, 2001, s.41.

Uluslararası ticaretten hükümetlerin elde ettikleri gelirler dışatım ve dışalıma konu olan mal ve hizmetlerden elde edilen vergi ve gümrük gelirlerini kapsar. Tablo:3.2'de görüldüğü gibi, bu tür ticaret vergisi gelirleri ülkelerin tümünde azalmaktadır. Hükümetler bu gelir kaybı karşısında iki seçenektten birini uygulamak zorunda kalmaktadır. Birinci seçenek, azalan gelirlerin kamu harcamalarında bir azalmaya yol açmasıdır. Düşük gelirli ülkelerde bu seçeneğin benimsendiği görülmektedir. İkincisi ise, gelir kaybının başka kaynaklardan sağlanan ek vergi gelirleri ve diğer kamu gelirlerinin arttırılmasıyla karşılanmasıdır. Orta ve yüksek gelirli ülkelerde uluslararası ticaretten elde edilen vergi gelirleri azalırken, kamu harcamaları artmaktadır veya düzeyini korumaktadır. Uluslararası ticaretten sağlanan vergi gelirlerindeki bu azalma, başka kaynaklardan elde edilen gelirlerin arttırılması ile giderilmeye çalışılmaktadır<sup>4</sup>.

Yüksek gelir gruplarının elde ettikleri gelirlerin vergilendirilmesinde kullanılan vergi oranları tüm dünya ölçeğinde düşme eğilimindedir. Bu eğilim bireylerin daha çok çalışmasını, tasarrufa yönelmesini ve yatırımların arttırılmasını

<sup>3</sup> EUZEBY, Financing, s.3-4.

<sup>4</sup> Raymond TORRES, Towards a Socially Sustainable World Economy-An Analysis of the Social Pillars of Globalization, Studies on the Social Dimensions of Globalization, International Labour Office, Geneva, 2001, s.40-44.

desteklemek için hükümetlerin uyguladıkları destek politikasının bir parçası olarak sunulmaktadır (Tablo:3.3). Yüksek gelir grupları üzerindeki vergi yükünün azaltılmasının ekonominin ve toplumun yararına sonuçlar doğuracağı savunulmaktadır. Diğer yandan, toplumun geniş kesimlerinin, bir başka deyişe düşük ve orta gelirli grupların kamu harcamalarının finansmanına katılma yükünü arttıran bir dizi mali politika uygulamaya sokulmaktadır. Yüksek gelir gruplarına dahil olmayan toplumsal kesimler artan dolaylı vergiler ve sosyal katkı payları ile karşı karşıya kalmaktadır<sup>5</sup>.

**Tablo: 3.3**  
**Seçilmiş Ülkelerde Bireylerin Gelirleri Üzerindeki Marjinal Vergi Oranlarındaki Değişim (yüzde)**

Ülke	1980	1986	1992
Kanada	43	34	31,8
Fransa	60	65	56,8
Almanya	56	56	55
İtalya	72	62	50
Japonya	75	70	50
İngiltere	60	60	40
ABD	70	50	31
Avustralya	65	57	48
Avusturya	62	62	50
Danimarka	39,6	45	40
Hollanda	72	42	60
Yeni Zelanda	60	57	33
Norveç	48	40	13
İsveç	50	50	25

**Kaynak:** Ramesh MISHRA, Globalization and the Welfare State, Edward Elgar, Cambridge, 1999, s. 42.

Kamu gelirleri ve harcamaları bağlamında, yaşanan bir diğer sorun sermaye hareketlerine ilişkindir. Hükümetler; ister uzun dönemli, isterse kısa dönemli olsun, uluslararası sermaye hareketlerini vergilendirmekten kaçınmakta veya sermaye hareketlerine ilişkin vergi oranlarını düşük tutmaktadır. Diğer yandan, özellikle uzun dönemli sermaye yatırımları için, uygun ortamın yaratılması amacıyla birçok yeni kamu harcaması yapılmaktadır<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ramesh MISHRA, Globalization and the Welfare State, Edward Elgar, Cambridge, 1999, s.41-43; TORRES, s.40-44.

<sup>6</sup> TORRES, s.40-44.

Kurumlar vergisinin oranında dünya genelinde düşme eğilimi gözlenmektedir. OECD ülkelerinde kurumlar vergisinin standart oranı 1986 yılında ortalama yüzde 43 iken, 1995 yılında yüzde 33'e düşmüştür. Kişisel gelir üzerindeki marjinal vergi yükü düşük ücretli çalışanlar için yükselirken, 1975 yılında ortalama en üst oran yüzde 59'dan 1995 yılında yüzde 42'ye düşmüştür<sup>7</sup>.

Mali uyum sürecinde dolaylı vergilerden elde edilen gelir kamu gelirleri içinde önem kazanmaktadır<sup>8</sup>. Bu anlamda, tüketim harcamalarından alınan vergilerin oranlarının yükseltilmesi ve toplam vergi gelirleri içinde bu tür vergilerin artan miktarı orta ve alt gelir grupları üzerindeki vergi yükünü arttırmaktadır. Aynı zamanda, sosyal yük oranında bir artış vardır<sup>9</sup>.

Kamu harcamalarının finansman yükü daha çok, ortalama düzeye yakın gelir elde eden çalışanlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. G-7 ülkelerinde ortalama kazanca sahip tek bir bireyin 1978'de yüzde 39,7 olan marjinal gelir vergisi oranı 1995'de yüzde 41,4 ulaşmıştır. İki çocuklu ve tek gelirli bir aile için bu oran yüzde 36,2'den yüzde 38,7'ye yükselmiştir. Ortalama kazancın yüzde 66'sı düzeyinde gelir elde edenler göz önüne alındığında; bu oran bireyler için yüzde 32,6'dan yüzde 38,4'e, iki çocuklu ve tek gelirli bir aile için yüzde 27,8'den yüzde 38,4'e çıkmıştır. Buradan anlaşılacağı üzere, vergi oranları ortalama gelirin altında gelir elde eden gruplar için ve bir tek kişinin çalıştığı hanehalkı için yükselmektedir. Bu durum düzenli çalışanların ve ortalama hanehalklarının gelirin yeniden dağıtılması ile kamu harcamalarına dayalı sosyal korumaya olan sosyal ve siyasi desteğini azaltmaktadır<sup>10</sup>.

Sonuç olarak, uyum sürecinde uygulanan vergi politikalarının üç temel özelliği vardır. Birincisi, sermaye gelirlerinden çok, bireysel gelirlerin vergilendirilmesidir. İkincisi, yüksek gelir grubunun vergi oranlarının düşürülmesidir. Üçüncüsü ise, şans oyunları, kullanım ve yararlanma katkısı, tüketim vergisi gibi dolaylı vergilerin ve gelirlerin artmasıdır<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> STANDING, Global, s.281.

<sup>8</sup> TEEPLE, s.94.

<sup>9</sup> MISHRA, s.41-43.

<sup>10</sup> STANDING, Global, s.285.

<sup>11</sup> TEEPLE, s.94.

**Tablo: 3.4**  
**Seçilmiş Ülkelerde Üretim Faktörleri Üzerindeki Tam Vergi Oranı**  
**(yüzde)**

Ülkeler	İşgücü		Diğer Üretim Faktörleri	
	1998 Düzeyi	1985 Yılına Göre Değişim	1998 Düzeyi	1985 Yılına Göre Değişim
Belçika	45,8	+1,5	38,0	-2,5
Danimarka	46,6	+2	31,9	-5,1
Almanya	42,7	+3,2	40,9	-7,1
Yunanistan	39,8	-	08,7	-6,3
İspanya	38,0	+6,1	26,6	+6,7
Fransa	44,4	+4	44,9	-6,6
İrlanda	31,6	+1,4	29,2	+3,6
İtalya	42,9	+6,3	34,8	+7,9
Lüksemburg	29,5	-3,1	49,3	+16,4
Hollanda	51,0	+0,1	37,3	+6,8
Avusturya	43,4	+2,5	37,1	-3,8
Portekiz	35,8	+14,4	16,3	-8,2
Finlandiya	55,0	+12,1	21,3	+5,4
İsveç	52,6	-0,1	34,7	+0,9
İngiltere	26,2	0	32,4	-30,1
AB ortalama	40,5	+3,1	35,2	-8,1

**Kaynak:** Ben PATTERSON-Alicia Martínez SERRANO, "Tax co-ordination in the European Union", Working Paper Economic Affairs Series ECON 125 EN, European Parliament Ya., Luxembourg, 2000, s. 71.

İşletmeler ve yüksek gelir gruplarında yer alanların vergi ödemekten kaçınma olanakları artmaktadır. Örneğin; Almanya'da sermayeden elde edilen gelir ücrete oranla daha fazla artmasına rağmen, ücret dışı gelirlerden elde edilen vergi gelirleri (1992) 41,5 milyar DM'tan (1996, 1997) 11,6 milyar DM gerilemiştir. Bu eğilim, yalnızca Almanya için geçerli değildir. Genel bir eğilimdir<sup>12</sup>. Ağ işletme yapısı içinde elde edilen gelirlerin vergilendirilmesi ulusal hükümetler için gittikçe sorun olmaktadır. ABD'de etkinlik gösteren 40 yabancı işletmeye ilişkin yapılan bir araştırmada, 10 yıl boyunca bu işletmelerin yarıdan daha fazlasının hiç vergi ödemediği belirlenmiştir. Ekonominin hızlı bir gelişme gösterdiği 1987 yılında, bu işletmelerin yüzde 59'u ABD'deki etkinliklerinden hiç kar elde etmediklerini beyan etmiş ve vergi ödememiştir. Diğer yandan, yabancı işletmelerin ABD'de elde ettikleri gelirlerin yüzde 50 oranında arttığı bir dönemde, vergi ödemeleri yalnızca yüzde 2 artmıştır. Dünyadaki dış ticaretin 1/3'sinin ağ işletme yapısı içinde

<sup>12</sup> STANDING, Global, s.285.



gerçekleşmesi bu süreçte bir belirleyicidir. Ağ işletme yapısı içinde gerçekleşen mal ve hizmet değişiminde vergi oranlarının yüksek olduğu ülkelerden, düşük olduğu ülkelere doğru transfer fiyatlandırılması yapıldığı sıklıkla belirtilmektedir<sup>13</sup>.

Yüksek gelir grupları ve işletmeler elde ettikleri gelirlerin vergilendirilmesinden kurtulmak amacıyla vergilendirmenin hiç olmadığı ya da çok düşük olduğu bölgelerin sunduğu seçenekleri kullanmaktadır<sup>14</sup>. Ancak, bu tür vergi sığınağı bölgelere gerçek ekonomik aktivitenin ya da üretimin yerleştirilmesi söz konusu değildir. Burada amaç, vergi oranlarının yüksek olduğu ülkelerde ve bölgelerde ekonomik aktivite ve üretimin gerçekleşmesi ile elde edilen gelirler nedeniyle doğacak olan vergi yükünden kurtulmaktır<sup>15</sup>.

İngiltere’de 1987 yılı sonrasında bir yabancı işletme 1,4 milyar pound kar elde etmesine rağmen, net bir kurumlar vergisi ödemesinde bulunmamıştır. ABD’de 1996-1998 yılları arasında 12.2 milyar ABD dolarından daha fazla gelir elde eden sekiz büyük işletme ile birlikte küresel ölçekte önemli ekonomik etkinliğe sahip 4 işletmenin aynı dönemde, ABD’de hiç kurumlar vergisi ödemediği belirlenmiştir<sup>16</sup>.

Sosyal korumanın sosyal dayanışmayı ve gelirin yeniden dağılımını sağlayan işleyişini zayıflatan başka mali gelişmeler de vardır. Bunlardan biri, sosyal koruma yerine ikame edilmeye veya sosyal koruma sistemi içinde bir unsur olarak yerleştirilmeye çalışılan özel sigorta, bireysel fon ve tasarruf hesaplarının geliştirilmesi için uygulanan vergi teşvikleridir. Teşvikler öncelikli olarak özel harcamaların ve birikimlerinin artması amacıyla uygulanmaktadır. Bu tür programlara katılanlar ve teşviklerden yararlananlar yüksek gelirli gruplardır.

Orta ve özellikle düşük gelir düzeyine sahip gruplarda yer alanlar bu tür bireysel ve işletme programlardan çeşitli nedenlerle dışlanmaktadır. Sistemin sağladığı avantajlar nedeniyle yüksek gelir gruplarının sosyal koruma dışında gelir güvencesi beklentileri yükselmektedir. Yeni liberal politikalar yüksek gelirliilere sosyal dayanışma ve gelirin yeniden dağılımı işleyişinin dışına çıkma olanakları sunmaktadır. Bu tür piyasa işleyişine dayanan uygulamaların, vergi teşviklerinin ve istisnalarının yaygınlaşması sosyal koruma sisteminin finansmanını güçleştirmekle kalmamakta, aynı zamanda sosyal dayanışma değerini zayıflatmaktadır.

---

<sup>13</sup> MISHRA, s.44.

<sup>14</sup> OXFAM., “Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication”, Oxfam GB Policy Papers, 2000, s.7-15,

<sup>15</sup> OECD, Tax and the Economy-A Comparative assessment of OECD Countries, Tax Policy Studies No. 6, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2001, s.21; Andrew MOLD, “Paying a Fair Share? A Proposal for Unitary Taxes on the Profits of Multinational Enterprises”, Madrid, 2001, s.10, <http://www.ucm.es/info/icei/>. (11.12.2002)

<sup>16</sup> MOLD, s.3.

Mali uyum sürecinde sosyal korumayı geriletken bir diğer önemli unsur kullanım katkılarının uygulanması ve oranlarının artmasıdır. Özellikle, sağlık ve eğitim gibi kamusal alanda düzenlenmiş uygulamalardan yararlananlar önceden ödedikleri vergi ve katkı yanında bu hizmetlerden yararlanmaları sırasında harç ödemek zorunda bırakılmaktadır. Maliyete katılım olarak ifade edilen bu uygulamalar gelir güvencesizliğini arttırmakta, hizmetlerden yararlanma koşullarını zorlaştırarak insanların bu hizmetlerden yararlanmasını sınırlamakta veya bazı durumlarda bütünüyle dışlanmalarına neden olmaktadır<sup>17</sup>.

Burada son olarak belirtilmesi gereken bir başka eğilim işletmelere sağlanan vergi teşvikleri, muafiyetler ve doğrudan desteklerdir<sup>18</sup>. Çalışanlar ve tüketiciler yararına kamu tarafından kamu gelirlerinden yapılan doğrudan destekler piyasanın etkinliği adına ortadan kaldırılırken ya da azaltılırken, ulusal ve yerel yönetimler sermaye yatırımlarına verdikleri destekleri artırmaktadır. 1993 yılında ABD’de Mercedes-Benz’e yaratılan her iş başına 168 bin dolar destek sağlanmıştır. Fransa’da Swatchmobile için 1995 yılında yaratılan her iş başına 57 bin dolar destek verilmiştir. İngiltere’de Goldstar işletmesine yaratılan 6100 iş için, iş başına 30 bin pound değerinde destek sunulmuştur. Bu Goldstar yatırımının toplam değeri 1,7 milyar pounddur ve sağlanan destek yatırım değerinin yüzde 10’una eşittir. Aynı ülkede 1987–1997 yılları arasında yabancı işletmelere 1,4 milyar pound destek sağlanmıştır. Burada örneklenen desteklere devletler tarafından sağlanan ucuz arazi ve alt yapı yatırımları dahil değildir. 1997 yılında Almanya’da benzer gelişmeler yaşanmıştır. Devlet eski Doğu Almanya’da Volkswagen firmasında yeni yaratılan 2300 işe karşılık, 780 milyon pound destek sağlamıştır<sup>19</sup>.

## B. Sosyal Koruma Harcamaları

Yapısal uyum sürecinde sosyal koruma sistemlerinde ve harcama düzeyinde gerçekleşen değişim tek bir biçim almaz. Ülkeler farklı seçenekleri yaşama geçirmektedir<sup>20</sup>. Tablo: 3.5’de görüldüğü gibi, 2000 yılında AB’ne üye ülkeler ve diğer Batı Avrupa ülkelerinde 1990 yılına göre; sosyal koruma harcamalarında artış eğilimi belirgindir. Buna karşılık, Lüksemburg, İsveç ve Norveç’te harcamalar artmamıştır, ancak önemli ölçüde azalmada

---

<sup>17</sup> Sanjay REDDY-Jan VADEMOORTELE, “User Financing of Basic Social Services- A Review of Theoretical Arguments and Empirical Evidence”, United Nations Children’s Fund Staff Working Papers, New York, 1996, s.1-25.

<sup>18</sup> MISHRA, s.45.

<sup>19</sup> STANDING, Global, s.73.

<sup>20</sup> Ian GOUGH, “Globalisation and **Regional** Welfare Regimes: The East Asian Case”, Conference on Social Protection in New Are, Tilburg University, Tilburg, 2000, s.10.

görülmemektedir. Hollanda ve İrlanda'da da sosyal koruma harcamalarında önemli ölçüde gerileme kaydedilmiştir.

İsveç AB üye ülkeleri arasında en yüksek sosyal koruma harcama düzeyine sahip olma özelliğini sürdürmektedir. Hollanda'da harcama oranında bir azalma eğilimi görülmesine rağmen, harcamalar yüksek düzeyde korumuştur. Diğer yandan, sosyal koruma harcamaları 1990'lı yılların ortasında önemli ölçüde artmıştır. Ancak, 1996 yılı ve sonrasında çoğu ülkede harcamalarda bir azalma olmuştur, Ancak, uzun dönemde İrlanda dışında, AB'ne üye ülkelerde sosyal koruma harcamaları artmakta veya yüksek düzeyini korumaktadır. Bu duruma koşut olarak, Almanya, Fransa, Avusturya, Yunanistan, Portekiz gibi ülkelerde sosyal koruma harcamalarının uzun dönemde arttığı görülmektedir.

Yapısal uyum sürecinde gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma harcamalarına ilişkin üç eğilim ortaya çıkmaktadır. Birinci eğilim, sosyal harcamaların artmasıdır<sup>21</sup>. İkincisi, sosyal harcamalarda artışın istenmesine rağmen, bunun sağlanamamasıdır. Üçüncüsü ise, sosyal koruma harcamaların artırılmasına yönelik bir tercihin yapılmaması, düşmesi yönünde kararlar almak ya da düşük düzeyde kalmasına göz yummaktır. Bu anlamda, sosyal koruma harcamalarında yaşanan değişimin yönü ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır.

Örneğin, Doğu Asya'da yaşanan ekonomik krizin doğurduğu olumsuz ekonomik ve sosyal sonuçları azaltmak için, G. Kore'de sosyal koruma sistemi geliştirilmiştir. Bu ülkede işsizlik sigortasına, ücret desteklerine ve kamu çalışma programlarına yapılan harcamalar 1999 yılında GSMH'nin yüzde 4'üne ulaşmıştır. Ayrıca, sağlık bakımı sistemi yeniden yapılandırılmış ve kapsamı genişletilmiştir. Malezya ve Filipinler'de ise, gelir güvencesi sağlamaya yönelik kurumlarda bir yenilik olmadığı gibi, sosyal koruma sistemi gerilemiştir. Aynı dönemde, Tayland ve Endonezya'da yerel ve topluluk ilişkileri kriz koşullarında gelir güvencesi sağlamada önemli bir işlev üstlenmiştir<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Lance TAYLOR, "Opening Markets, Closing Doors to the Poor", Social Development review, Vol. 4, No. 2 (2000), s. 3.

<sup>22</sup> GOUGH, Regional, s.18-19.

**Tablo: 3.5**  
**Avrupa Birliği Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları (GSMH'nın yüzdesi)**

	1990	1991	1993	1996	1998	1999	2000
AB-15	25,5	26,4	28,8	28,4	27,6	27,5	27,3
APB-12	25,5	26,2	28,3	28,2	27,4	27,4	27,1
Belçika	26,4	27,1	29,3	28,6	27,6	27,4	26,7
Danimarka	28,7	29,7	31,9	31,4	30,2	29,8	28,8
Almanya	25,4	26,1	28,4	29,9	29,3	29,6	29,5
Yunanistan	22,9	21,6	22,1	22,9	24,2	25,5	26,4
İspanya	19,9	21,2	24,0	21,9	20,6	20,2	20,1
Fransa	27,9	28,4	30,7	31,0	30,5	30,2	29,7
İrlanda	18,4	19,6	20,2	17,8	15,5	14,8	14,1
İtalya	24,7	25,2	26,4	24,8	25,0	25,3	25,2
Lüksemburg	22,1	22,5	23,7	24,0	21,7	21,8	21,0
Hollanda	32,5	32,6	33,6	30,1	28,4	28,0	27,4
Avusturya	26,7	27,0	28,9	29,5	28,4	28,8	28,7
Portekiz	15,2	17,2	21,0	21,2	22,1	22,6	22,7
Finlandiya	25,1	29,8	34,6	31,6	27,3	26,7	25,2
İsveç	33,1	34,3	39,0	34,7	33,4	32,9	32,3
İngiltere	23,0	25,7	29,0	28,1	26,9	26,5	26,8
İzlanda	16,9	17,7	19,4	18,8	18,5	19,1	19,5
Norveç	26,3	27,3	28,4	26,2	27,5	27,9	25,4
Avrupa Ekonomi Bölgesi	25,5	26,4	28,8	28,4	27,6	27,5	27,2
Çek Cumhuriyeti	19,9	21,3	24,8	26,9	28,0	28,3	28,7
Slovakya	-	-	-	20,1	20,4	20,4	20,0
Slovenya	-	-	-	26,1	26,6	26,6	26,6

**Kaynak:** 1990 yılı verileri: Gerard ABRAMOVICI, "The Social Protection in Europe", EUROSTAT-Statistics in Focus, Theme 3-1/2002, <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>. (15.02.2003); 1991 yılı ve sonrası veriler: Gerard ABRAMOVICI, "The Social Protection in Europe", EUROSTAT-Statistics in Focus, Theme 3-3/2003, <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>. (15.02.2003)

Birçok gelişmekte olan ülkede, mali uyum sosyal koruma harcamalarının artmasına engel olmaktadır. Örneğin, Türkiye, Zimbabve gibi ülkelerde sosyal koruma harcamalarını arttırmaya yönelik girişimlerin yaşama geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak, bu ülkelerde kamu gelirlerinin, özellikle vergi gelirlerinin arttırılamaması, sosyal koruma harcamalarının artışına ve bağlı olarak sosyal koruma sisteminin geliştirilmesine engel olmaktadır<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> TAYLOR, Openning, s.2.

**Tablo: 3.6**  
**Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Harcamaları**  
**(GSMH'nın yüzdesi)**

Ülkeler	1985	1990	1996
Mısır	4,8	4,8	5,4
Tunus	6,0	7,0	7,7
Azerbaycan	-	9,5	8,4
Çin	-	5,2	3,6
Hindistan	-	1,7	2,6
İsrail	15,2	14,2	24,1
Ürdün	-	6,8	8,9
Japonya	11,4	11,3	14,1
G. Kore	-	4,1	5,6
Türkiye	3,9	5,9	7,1
Macaristan	-	18,4	22,3
Bulgaristan	-	16,5	13,2
Arjantin	6,6	9,8	12,4
Brezilya	7,6	10,8	12,2
Meksika	3,4	2,8	3,7
Kanada	16,4	17,6	17,7
ABD	13,4	14,1	16,5
Avustralya	14,0	14,5	15,7
Yeni Zelanda	17,6	22,2	19,2

**Kaynak:** ILO, **Social Security: Issues, Challenges and Prospects**, Report VI, International Labour Conference 89. Session 2001, International Labour Office, Geneva, 2001, s.82-84.

Diğer yandan Asya, Latin Amerika ve Afrika'da yer alan çok sayıda ülkede, gerçekte sınırlı olan sosyal koruma harcamaları azalmış ve sosyal koruma sistemi işlevini önemli ölçüde yerine getiremez hale gelmiştir. Orta ve Doğu Avrupa'daki ülkeler dışında, Rusya, Ermenistan, Azerbaycan, gibi geçiş halindeki diğer ülkelerde azalan kamu gelirleri sosyal koruma harcamalarının azalmasına yol açmaktadır<sup>24</sup>.

Yapısal uyuma bağlı olarak, artan gelir güvencesizliği sosyal koruma gereksiniminde bir artışa neden olmaktadır. Devletler bu koruma gereksinimini karşılamada, bir başka deyişle, sosyal koruma açığını gidermede ve sosyal harcamaları arttırmada açmazlarla karşılaşmaktadır. Tablo: 3.5 ve Tablo: 3.6'da görüldüğü gibi, sosyal koruma harcamaları çoğu ülkede düzeyini korurken, daha fazla insan, daha fazla sıklıkta gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum, daha fazla sosyal koruma harcamasının yapılmasını gerektirmektedir. Sosyal koruma sistemlerinin önündeki en büyük sorun bu sınırlanan ve artışı

<sup>24</sup> ILO, WLR 2000, s.51-56; TAYLOR, Opening, s.2

kontrol altında tutulan harcamalar karşısında, toplumda artan güvencesizlik düzeyi ve korunma gereksinimlerinin nasıl karşılanacağıdır.

Mali uyum, işletmelerin ve üst gelir gruplarının sosyal korumanın finansmanına daha az katılmasını dolayısıyla, sosyal koruma harcamalarının artan sosyal koruma gereksinimine koşut olarak artması güçleşmektedir. Bu bağlamda, sorunun çözümü iki seçeneğin gerçekleşmesine bağlı olacaktır. Birinci seçenek, gelir güvencesizliğini arttıran etmenlerin etkilerinin azaltılması ya da ortadan kaldırılmasıdır. İkincisi ise, güvencesizliğin artmasına bağlı olarak, sosyal dayanışmanın geliştirilmesi yoluyla sosyal koruma harcamalarının yükseltilmesi ve koruma sağlayan programların güçlendirilmesidir.

### **C. Sosyal Dayanışmanın Gerilemesi**

Mali uyum sosyal koruma uygulamalarını doğrudan etkilemektedir. Bir ülkede sosyal koruma harcamalarının GSMH'ya oranı zaman içinde artış gösterebilir. İlk bakışta, bu gelişme olumlu olarak değerlendirilebilir. Ancak, harcamalardaki artış kadar, bu harcamaların hangi kaynaklardan ve ne düzeyde karşılandığı da önemlidir.

Günümüzdeki temel eğilim sosyal koruma yükünü üst gelir gruplarının ve işletmelerin daha az paylaşmasıdır. Mali uyum sonucunda, sosyal korumaya en çok gereksinimi olan düşük ve orta gelir grupları karşılaştıkları yüksek düzeyde gelir güvencesizliğine rağmen, sosyal koruma harcamalarına daha çok katkı yapmaktadır. Bu bağlamda, sosyal korumanın bir unsuru olan sosyal dayanışma önemli derecede zayıflamaktadır. Çünkü toplum içinde daha düşük düzeyde gelir güvencesizliği ile karşı karşıya olan bireyler yüksek ve düzenli gelirlerine rağmen, sosyal koruma harcamalarının finansmanına gittikçe daha az katılmakta ya da hiç katılmamaktadır. Diğer yandan, özellikle işletmelere yönelik vergi teşvikleri, muafiyetler, yatırım destekleri gibi politikalarla bireylerin özel (sosyal) harcamalarını ve tasarruflarını artırmaya yönelik uygulanan mali politikalar çoğu durumda, düşük ve orta gelir gruplarının üst gelir gruplarını desteklemesi ile sonuçlanmaktadır<sup>25</sup>.

Sonuç olarak, çoğu ülkede kamu gelir ve harcamalarının GSMH içindeki toplam büyüklüğü azalmamaktadır. Aksine, artmakta ya da belirli bir düzeyde azalmaksızın kalmaktadır. Kamu gelirleri anlamında değişen unsur, toplumsal gruplar üzerindeki vergi yükünün farklılaşmasıdır. Harcamalar yönünde ise, bu değişim doğrudan işletmelere ve üst gelir gruplarının yararına yapılan dolaylı ve doğrudan kamu harcamalarının artması olarak ortaya çıkmaktadır.

Sosyal dayanışmanın gerilemesini belirleyen en önemli etmenlerden birisi ortalama gelir düzeyine sahip bireyler üzerindeki yükün artmasıdır. Üst gelir grupları ve işletmeler sosyal koruma harcamalarının finansmanına daha az

---

<sup>25</sup> TEEPLE, s.94-95.

katılırken, orta ve düşük gelirli olanların oluşturduğu geniş nüfus gruplarının gelir ve harcamaları üzerindeki vergi yükü arttırılmaktadır. Özellikle orta düzeyde gelire sahip bireyler, toplumda artan gelir güvencesizliği ve yoksulluğun önlenmesi için, daha fazla katkı yapmak zorunda kalmaktadır. Bu durumda, sosyal koruma yükünü daha fazla taşıyan gruplar bakımından sosyal dayanışma sorgulanır bir kavram haline gelmektedir. Bu nedenle, ortama gelire sahip ve düzenli çalışanlar, düşük gelirli veya yoksul kesimlerin yükünü taşımak yerine, bireysel yapıların geliştirilmesi ve özel harcamaların arttırılmasına yönelik girişimleri destekleyebilmektedir<sup>26</sup>.

Orta ve Merkez Avrupa ülkeleri dışında, geçiş sürecini yaşayan ülkelerin çoğunda sosyal koruma sistemi önemli ölçüde varlığını ve etkinliğini kaybetmiştir. Sosyal korumanın açık bir biçimde gerilediği veya çöktüğü bir başka ülke grubu ise; düşük gelirli, aşırı borçlu, yoksul olan ve iç çatışmalar yanında uluslararası çatışmaların yaşandığı ülkelerden oluşur. Bu ülkelerde, sosyal koruma sisteminin önemli derecede gerilemesi veya çökmesi, işgücü piyasasındaki esnekliğin hızla artmasıyla koşut ortaya çıkmıştır. Ancak, bu ülkelerin çok önemli bir kısmı, karşılıklı bağımlılığa dayanan küresel ve/veya bölgesel ilişkilerden dışlanmış durumdadır. Ekonomik gelişmeleri tersine dönmüştür.

## II. MALİ UYUM SÜRECİNDE SOSYAL KORUMA

Günümüzde sosyal koruma sistemi ve bağlı olarak çeşitli riskleri düzenleyen programlar sürekli bir değişim halindedir. Değişimin gerekçeleri ise, işsizliğin azaltılması, istihdamın ve ücret gelirinin arttırılması olarak sunulmaktadır. Bir diğer gerekçe ise, bireysel düzenleme ve özel harcamalarla korumanın daha iyi sağlanacağına yönelik savdır<sup>27</sup>.

Ancak, ülkelerle bakıldığında ileri sürülen bu gerekçelerin aksine, sosyal koruma reformlarını yönlendiren temel neden mali uyumun sağlanmasıdır. Bu anlamda, para ve bütçe değişkenleri temel gerekçe haline gelmektedir. Yaşanmakta olan değişimlerin sonucu ise, sosyal koruma sisteminin ve sosyal dayanışmanın gerilemesine bağlı olarak, işgücü piyasasında esneklik adına eğretilişmenin yaygınlaşması ve güvencesizliklerin artmasıdır.

---

<sup>26</sup> STANDING, Eight, s.5, 15-16.

<sup>27</sup> Faruk SAPANCALI, 1980 Sonrası Ekonomik Gelişmelerin İşgücü Piyasasına ve Çalışma Koşullarına Etkisi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1997, s.190.

## A. Emeklilik Programları

Emekliliğe ilişkin programlarda yapılan reformlar iki ekseninde gerçekleşmektedir. Birincisi, varolan kamu emeklilik sistemlerinin yeniden düzenlenmesidir. İkincisi ise, emeklilik programlarının piyasa işleyişine açılması ve bireysel fonlara önem verilmesidir<sup>28</sup>.

Ancak, reformların temel amacının, yaşlılıkta sosyal korumanın geliştirilmesinden çok, kamu emeklilik harcamalarındaki artışın önüne geçilmesi olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, kamu emeklilik sistemlerinin finansal açıdan sürdürülemez olduğu görüşü ileri sürülür. Artan yaşam süresi ve yaşlı nüfusun kamu emeklilik programları üzerinde yük oluşturduğu ve gelecekte bu programların finansmanının olanaksız olacağı belirtilir. Diğer yandan, kamu emeklilik programları özellikle işletmeler tarafından yönetilen bireysel fon programları ile karşılaştırılarak bireysel fonların olumlu ekonomik sonuçlar doğururken, kamu programlarının olumsuz sonuçlara yol açtığı dile getirilir. Bu bağlamda, kamu emeklilik programları toplam tasarruf oranından, işgücü piyasasına kadar uzanan geniş bir ekonomik çevre içinde ortaya çıkan birçok olumsuz sonucun nedeni olarak gösterilir<sup>29</sup>.

### 1. Kamu Sistemi

Kamu emeklilik sisteminin reformu sürecinde öne çıkan birçok değişim vardır. Bunlar; (i) emeklilik yaşının yükseltilmesi, (ii) emeklilik ödemelerinin azaltılması, (iii) katkı oranlarının artırılması, (iv) emekliliği hak etmek için gerekli olan çalışma ve katkı ödeme süresinin artırılması (v) emeklilik gelirin hesaplanmasında temel alınan çalışılan yıl miktarının artırılması (vi) emeklilik ödemesinin kazançlar yerine, fiyat indekslerine bağlanarak hesaplanması (vii) erken emekliliğin güçleştirilmesi ve ödemeler açısından cazip olmaktan çıkarılması, (viii) yaşlı çalışanların işgücü piyasasından ayrılmaları yerine, kalmaları yönünde zorlanmaları olarak sıralanabilir<sup>30</sup>.

Emeklilik yaşının yükseltilmesi ve daha uzun süre katkı ödenmesine yönelik politikaların başansı işgücü piyasası koşulları ile yakından ilgilidir. İş

---

<sup>28</sup> Louise FOX-Edward PALMER, "New Approaches to Multi-pillar Pension Systems: What in the World is Going on?", International Social Security Association, The Year 2000 International Research Conference on Social Security-Social Security in the Global Village, Helsinki, 2000, s.5-20.

<sup>29</sup> Peter R. ORSZAG-Joseph E. STIGLITZ, "Rethinking Pensions reform: Ten Myths About Social Security Sysyems", World Bank Conference on New Ideas about Old Age Security, Washington, 1999, s.1-40.

<sup>30</sup> Guy STANDING, "Globalisation and Flexibility: Dancing around Pensions", International Labour Office Geneva, 2000, s.11-14; John TURNER, "Social Security Reform around the World", Public Policy Institute, Washington, 2001, s.24-28.



yaratmanın sınırlı olduğu, yaratılan çoğu işin düzenli olmadığı veya enformel ekonomide yer aldığı göz önünde tutulursa, bu tür reform çabalarının çalışanlar üzerinde olumsuz etkilere neden olacağı açıktır<sup>31</sup>. Emeklilik yaşının yükseltilmesi ve katkı süresinin uzatılmasına yönelik arayışların bir diğer sınırı ise insanların yaşam beklentisidir.

Kamu emeklilik programlarının mali uyum sağlamaya yönelik reformlara tabi tutulması yaşlılıkta gelir güvencesizliğini arttırmaktadır. Çünkü insanlar işgücü piyasasındaki esnekliğe rağmen, daha fazla süre çalışmak ve daha ileri yaşları beklemek zorunda kalmaktadır. Reformların birçok unsuru çalışanların yaşlılıkta emeklilik programlarından yapılan ödemelerden geç yararlanamamasına ya da sınırlı olarak yararlanmasına yol açmaktadır. Buna karşılık, çalışanların ödedikleri katkı oranı yükselirken, karşılığında daha az düzeyde emeklilik ödemesi (aylığı) almak durumunda kalmaktadır. İşsizliğin yüksek, düşük gelirli ve enformel işlerin yaygın, yaşlılara karşı ayrımcılığın varolduğu, ileri yaşlarda uygun iş bulmanın zorlaştığı bir işgücü piyasasında emeklilik sistemlerindeki reform çabaları çalışanların geniş bir grubunu yaşlılıkta gelir güvencesizliği karşısında önemli ölçüde korumasız bırakmaktadır.

Aynı zamanda, bu durumdan gençler de etkilenmekte, işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde emeklilik yaşının yükseltilmesi, katkı süresinin uzatılması yaşlı çalışanların işgücü piyasasında daha fazla kalmalarına yol açarak, genç işsizler üzerinde olumsuz istihdam sonuçlarına neden olacaktır<sup>32</sup>. Öyleyse, sosyal koruma alanında her reformu ilerleme olarak düşünmemek gerekir.

Gerçekten, kamu emeklilik programlarında gerçekleştirilen reformların amacı istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması değildir ve bu tür sonuçlar da doğurmamaktadır. Bu reformların temel amacı mali uyumun sağlanmasıdır. Ancak, reformun en önemli sonucu yaşlılıkta artan gelir güvencesizliği ve azalan korumadır. Reformlar sonucunda yaşlılıkta gelir güvencesizliği iki biçimde ortaya çıkar. Birincisi, yaşlı emeklilik yardımına hak kazanmak ve hak kazandığı ödeme (aylık) düzeyini yükseltebilmek için işgücü piyasasında daha ileri yaşlarda kalarak, uygun olmayan eğreti işlerde çalışmak zorunda kalmasıdır. İkincisi ise, azaltılan emeklilik ödemeleri nedeniyle yaşlılıkta emeklilere uygun koruma sağlanamaması ve yaşam düzeylerinin gerilemesi olarak belirmektedir.

Kamu emeklilik sistemlerinde görülen bir başka yeniden düzenleme konusu ödenen katkıların miktarı ve süresi ile emeklilikte sağlanan gelirin düzeyi arasında yakın ve doğrudan bir bağ kurulmasıdır. Bu güçlendirilmiş bağ, gelirin

---

<sup>31</sup> ILO, WLR 2000, s.129.

<sup>32</sup> Patrick BOLLE, "Perspectives-Pension Reform: What the Debate is about?", International Labour Review, Vol. 139, No. 2, 2000, s.206.

yeniden dağılımını azaltırken, düşük gelirli ve düzenli çalışmayanlar aleyhine sosyal dayanışmayı zayıflatır. Bu anlamda, yaşlılıkta eşitsizlik belirgin bir hale gelir<sup>33</sup>.

Kamu emeklilik programlarının karşı karşıya kaldıkları sorunların en önemli kaynağı işgücü piyasasıdır. İşsizlik, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlığı, kadınlara ve yaşlılara yönelik ayrımcılık, uygun iş açığı varlığını sürdürükçe, emeklilik programlarında yapılacak yeniden düzenlemeler hem işgücü piyasasında, hem de yaşlılıkta karşılaşılan gelir güvencesizliğinin artması ile sonuçlanacaktır. Bu bağlamda, işgücü piyasası ve istihdam politikaları ile emeklilik programları arasında eşgüdümün sağlanması öne çıkar. Çalışanları daha ileri yaşlarda emekli olmaya, uygun bir gelir elde etmek için yüksek düzeyde ve uzun süreli katkıda bulunmayı teşvik etmek ya da zorlamak, çalışanların işgücü piyasasında karşılaştıkları güçlükleri artırmaktadır. Kamu emeklilik programlarının yeniden düzenlenmesi sürecinde sosyal sonuçların başarısı, çalışanlara uygun istihdam olanaklarının sağlanması ile doğrudan ilgilidir<sup>34</sup>.

Sabit ve zorunlu emeklilik yaşı uygulaması günümüz işgücü piyasası işleyişine uygun düşmemektedir. Dereceli ve esnek emeklilik koşulları arayışı belirlemektedir. Dereceli ve esnek emeklilik sistemlerinin gelişimiyle işgücü piyasasında yaşlıların daha fazla kalması amaçlanırken, diğer yandan da finansal açıdan emeklilik sisteminin geleceği güvence altına alınmaya çalışılmaktadır. İşgücü piyasasında gelişen yeni çalışma biçimlerine bağlı olarak, emeklilik sistemlerinin düzenli olmayan çalışma biçimlerine, farklı kariyer süreçlerine ve işgücü akıcılığının çeşitli biçimlerine uyum sağlaması ve bu işlerde çalışanlara koruma sunması zorunludur<sup>35</sup>.

Değişen işgücü piyasası ve toplumların yaş yapısına bağlı olarak kamu emeklilik sistemlerinin yeniden düzenlenmesi kabul edilebilir bir gerçektir. Ancak, programların finansal bakımdan sürdürülebilirliği kadar, olumlu sosyal etkilerinin sürmesi ve geliştirilmesi de önemlidir. Kamu emeklilik programları, özellikle kapsamı yaygınlaştıkça, önemli düzeyde olumlu sosyal etkilere yol açmakta, yoksulluğu azaltmaktadır.

Kamu emeklilik programları yaşlıların en önemli gelir kaynağıdır. Yaşlıların toplam hanehalkı geliri içinde emeklilik gelirlerinin oranı 1989 yılında Almanya'da yüzde 83, Fransa'da yüzde 81, 1991 yılında İngiltere'de yüzde 68, ABD'de yüzde 67 olduğu bilinmektedir. Bu yönüyle kamu emeklilik programları yaşlılar arasında yoksulluğun önlenmesinde önemli bir işlev üstlenir. 1991 yılında Almanya'da yaşlıların yüzde 65,8'i, 1992 yılında İsveç'te yüzde 91,6'sı piyasa gelir dağılımı temel alındığında yoksuldur. Emeklilik ödemeleri sonucunda yaşlılar arasında

---

<sup>33</sup> ILO, WLR 2000, s.129-130.

<sup>34</sup> EC, "The **Future** Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View : Safe and Sustainable Pensions", COM(2000) 622 final, Brussels, 2000, s.9-10.

<sup>35</sup> EC, Future, s.10.

yoksulluk oranı Almanya'da yüzde 7,5 ve İsveç'te yüzde 6,4 düzeyine düşmüştür. Benzer yoksulluk önleyici işlevin önemi Fransa ve İtalya gibi ülkelerde de belirgindir. ABD'de emeklilik ödemeleri nedeniyle yaşlıların yoksulluk oranı yüzde 58,7'den, yüzde 19,6'ya, İngiltere'de ise, yüzde 68,5'den yüzde 23,9'a gerilemektedir<sup>36</sup>. Reform sürecinin olumlu sosyal sonuçları azaltmaksızın gerçekleştirilmesi, reform çabalarının siyasal olarak kabulünü de sağlayacaktır.

Sonuç olarak, kamu emeklilik programlarının sorunlarının temel gerekçeleri işgücü piyasasında bulunmaktadır. Bunlar; iş yaratmadaki yetersizlik, düşük ücret artışları, artan gelir eşitsizliğidir<sup>37</sup>. İşgücü piyasasındaki bu sorunlar çözümsüz kaldığı sürece, emeklilik programlarında yapılacak reformlar, büyük ölçüde amacına ulaşamayacaktır.

Gelişmiş ülkelerde mali uyum sürecinde kamu emeklilik programlarının yeniden düzenlenmesinin en önemli gerekçelerinden biri, doğurganlık oranının azalmasına koşut, nüfus içinde yaşlıların oranının artması ve uzun dönemde bu eğilimin süreceği beklentisidir. Uzun dönemde yaşlı nüfusun artması yalnızca gelişmiş ülkelere özgü bir durum değildir. Gelişmekte olan ülkelerin büyük bir çoğunluğunda doğurganlık oranları azalmaktadır. Bu yönüyle yaşlılıkta gelir güvencesi sağlamaya yönelik sorunlar küresel niteliklidir. Örneğin, Çin dünya da en fazla yaşlının olduğu toplumdur ve doğurganlık oranının azalması nedeniyle gelecekte, yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı hızla artacaktır<sup>38</sup>. Benzer durum, Hindistan ve Türkiye gibi ülkeler için de geçerlidir.

Nüfusun yaşlanması bakımından, gelişmiş ülkelerin geliştirmekte olan ülkelere göre koruma sağlamada önemli avantajları olduğu görülmektedir. Birincisi, geliştirmekte olan ülkelere yaygınlaşmış ve kurumsallaşmış sosyal koruma ve emeklilik programlarının bulunmasıdır. İkincisi ise, gelişmiş ülkelerin işgücünün uluslararası akıcılığının merkezinde bulunmasıdır. AB'nde uzun dönemde istihdamın, nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak daralmayacağı öngörülmektedir. Çünkü dış ülkelere vasıflı işgücünün Birliğe doğru akıcılığının, nüfusun yaşlanmasının doğurduğu sorunların çözümünde katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Aynı zamanda, aile yapısı ile uyumlu işgücü piyasası ve istihdam politikaları yanında, yaygın sosyal korumanın üye ülkelere doğum oranlarını yükselteceği beklenmektedir<sup>39</sup>.

Gelişmekte olan birçok ülkede uzun dönemde ortaya çıkacak yaşlanma sorununun gelişmiş ülkelerdekine aksine, daha güç çözümleneceği

---

<sup>36</sup> Christian E. WELLER, "Programs without Alternative: Public Pensions in The OECD", Center for European Integration Studies, Working Paper No. B 15, Bonn, 2001, s.1-2.

<sup>37</sup> WELLER, s.25.

<sup>38</sup> STANDING, Flexibility, s.19.

<sup>39</sup> EC, Future, s.10.

anlaşılmaktadır. Öncelikli olarak yaygın ve kurumsal bir sosyal koruma ve emeklilik programı alt yapısı eksikliği vardır. Varolan programların kapsamı dardır. Bir diğer neden, işgücü piyasasındaki düşük ücretli düzensiz, belirsiz ve güvencesiz işlerin artmasıdır. Bu işler çalışanlara çalıştıkları sırada güvence sağlamaktan uzaktır. Çalışırken güvence insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamayan bu işlerin, işgücü piyasasından ayrılmayı izleyen yaşlılık yıllarında gelir güvencesi de sağlamayacağı ve yoksulluktan korumayacağı açıktır.

## 2. Çok Bileşenli Sistemler

Yaşlılık veya emekliliğe ilişkin ödeme sağlamak amacıyla çok bileşenli bir sistemin varlığı yaygınlaşmaktadır. Ülkeler arasında bu çok bileşenli sistemin önceliklerinde, tasarlanmasında ve uygulamasında farklılık olmakla birlikte, temel eğilim ülkelerde emeklilik ödemeleri için birden fazla programın bulunmasıdır. Genelde emeklilik sistemlerini sınıflandırmak güçtür. Çünkü her ülkede farklı nitelikleri taşıyan program ve düzenlemelerin bir karması bulunur<sup>40</sup>. Bu anlamda, çok bileşenli sistem içinde, ikili bir yapı temel olabileceği gibi, üçlü bir yapının da varlığı söz konusu olabilmektedir. Örneğin, bir ülkede çok bileşenli emeklilik sistemi tüm nüfusu kapsayan kamu emeklilik programı ile özel işletmeler tarafından yürütülen bireysel fonlardan oluşabilmektedir. Bir başka ülkede ise, tüm nüfusu kapsayan bir emeklilik programı yanında, zorunlu sosyal sigortalar ilkesine bağlı oluşturulmuş bir program ile yine özel işletmeler tarafından yürütülen bir bireysel fon programı bulunabilmektedir. Bazı ülkelerde ise, çalışanlara emekliliğin sağlanmasında çalıştıkları işletme tarafından oluşturulmuş fonlardan yararlanıldığı görülmektedir<sup>41</sup>.

Emeklilik sistemlerinde oluşturan dört bileşenin varlığından söz edilmektedir<sup>42</sup>. Birinci bileşen, gelir yoklamasına dayanan, yoksullara yönelik yaşlılıkta gelir güvencesi sağlayan ve vergilerden finanse edilen yardım programlarından oluşur. İkinci bileşen fonlama esasına dayanmayan sosyal sigorta programlarıdır. Üçüncü bileşen, devlet ya da özel işletmeler tarafından bireysel fonlarla sağlanan programlara dayanır. Dördüncü bileşen ise, gönüllü ve tamamlayıcı nitelikte gelir sağlayan girişimlerden oluşur. Bu bileşende özel

---

<sup>40</sup> STANDING, Flexibility, s.15.

<sup>41</sup> John TURNER, “Retirement Income Systems for Different Economic, Demographic and Political Environments”, International Labour Office, Geneva, 2002, s.10-11.

<sup>42</sup> Sosyal koruma sistemi içinde emeklilik programlarına yönelik çalışmalarda bileşenler farklı biçimlerde sınıflandırılmaktadır. Farklı bir bileşen sınıflandırması için bkz.: ORSZAG-STIGLITZ, s.4-5.

birikimler, gönüllü mesleki emeklilik programları, gönüllü bireysel emeklilik hesapları, aile üyelerinden ve topluluktan sağlanan yardımlar yer almaktadır<sup>43</sup>.

Birinci bileşenin yaygınlığı daha az olmakla birlikte Kanada, İngiltere, Japonya, Danimarka gibi ülkelerde sistem içinde yer aldıkları görülmektedir. Birinci ve ikinci bileşen devletin vergi ve katkı toplama gücü ile yakından ilgilidir. Sermaye ve finans piyasalarının gelişmişliğini gerektirmez ve bu piyasalara doğrudan bağlı değildir. Emeklilik gelirinin sağlanmasında dünyada var olan sistemler içinde öne çıkan ikinci bileşendir<sup>44</sup>.

Sosyal sigortaları içeren ikinci bileşenin yaygınlığı sistem içinde üçüncü ve dördüncü bileşenlere geniş bir alan bırakmaz. Üçüncü bileşenin Endonezya, Malezya, Singapur, Avustralya, Arjantin, Şili, Meksika, Peru, İsveç ve İsviçre gibi geniş bir ülke grubunda yaygınlaştığı görülmektedir. Şili, Avusturya, Singapur, Malezya ve Endonezya'da sistem içinde egemen olan üçüncüsü, yani fonlamaya dayanan bileşendir. Düşük gelirli ülkelerde ise, yaşlılıkta gelir güvencesi sağlayan temel bileşen dördüncüsüdür. Aile gelirleri ve dayanışması öne çıkar. Gelişmiş ülkelerde dördüncü bileşen geniş olmamakla birlikte, Kanada, İngiltere ve ABD gibi ülkeler de gönüllü mesleki emeklilik fonlarının gelirleri emeklilikte de önemli bir işlev üstlenir<sup>45</sup>.

Ancak, çok bileşenli yapıların üç bileşene dayalı olarak açıklandığı da görülmektedir. Bu açıklamalarda birinci bileşen gelirin yeniden dağılımının egemen olduğu yaşlılık yardımı ve emeklilik sigortası gibi kamu programlarını kapsamaktadır. Diğer yandan, ikinci bileşen bireysel zorunlu tasarruflardan, üçüncü bileşen ise, bireysel gönüllü tasarruflardan oluşmaktadır<sup>46</sup>. Bu çalışmada çok bileşenli yapılar dört bileşeni esas alan açıklamalara dayanılarak yapılacaktır. Bu son belirtilen üçlü açıklama kullanılmayacaktır.

Çok bileşenli yapılara geçiş süreci ile birlikte ülkelerde bulunan emeklilik sistemini bir modele bağlı açıklamak gittikçe güçleşmektedir. Emeklilik sistemleri geleneksel modellerden uzaklaşmakta, melez yapılar haline gelmektedir. Özellikle bireysel fonları içeren bileşenlerin ağırlığı artmaktadır<sup>47</sup>.

Kuramsal olarak bireyler emeklilik gelirlerini yalnızca bir bileşenden sağlamamaktadır. Toplam yaşlılık geliri farklı bileşenlerden elde edilir. Ancak,

---

<sup>43</sup> TURNER, Retirement, s.9-10; Üçüncü ve dördüncü bileşenlerin yaygınlaştırılmasına ilişkin bkz.: Abdulhalim ÇELİK, Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 2002, s. 93-102.

<sup>44</sup> TURNER, Retirement, s.10.

<sup>45</sup> TURNER, Retirement, s.10-11.

<sup>46</sup> Lary WILLMORE-Guido BERTUCCI, "Public versus Private Provision of Pensions", UN-DESA Discussion Paper No. 1, 1999, s.1.

<sup>47</sup> STANDING, Flexibility, s.15-17.

OECD ülkelerinde gelir dağılımının en gerisinde bulunan toplam emekli nüfusun yüzde 40'ını oluşturan kesim, sosyal dayanışmaya dayanan kamusal nitelikli birinci ve ikinci bileşen dışında herhangi bir gelir kaynağına sahip değildir<sup>48</sup>.

### 3. Bireysel Fonlar

Emeklilikte gelir güvencesi sağlayan birinci ve ikinci bileşenlerin dayandıkları nitelikler nedeniyle sosyal koruma sistemi içinde yer aldıkları açıktır. Emeklilik programlarının reformundan kastedilen, gerçekte birinci ve özellikle ikinci bileşenin daraltılması, bireysel fonlamaya dayalı, özellikle işletmeler tarafından yönetilen bireysel fonların<sup>49</sup>, yani üçüncü bileşenin genişlemesidir.

Bireysel fonlara dayalı üçüncü bileşenin genişletilmesi yöntemleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Kamu sosyal koruma sistemi içinde yer alan emeklilik programlarının işletmeler tarafından yönetilen bireysel fonlarla ikame edilmesi yöntemlerden biridir. Burada devletin işlevi gözetim ve denetim yapma ile sınırlıdır. Aynı zamanda, devlet asgari düzeyde emeklilik gelirini garanti edebilir. İkame yöntemi 1981 yılında Şili'de, ardından 1997 yılında Bolivya ve Meksika'da uygulanmıştır<sup>50</sup>.

Bir diğer yöntem, kamu ve fon programlarının birbirlerine koşut olarak varlıklarını sürdürmeleridir. Ancak, çalışanlar kamu ya da bireysel fon programlarından birini seçmek zorundadır. Peru ve Kolombiya'da varolan emeklilik sisteminin işleyişi bu yöntemde dayanmaktadır. Üçüncü bileşenin genişletilmesine yönelik bir başka yöntem karma sistem oluşturmaktır. Bu yöntemde, kamu emeklilik programları yanında, özel işletmeler tarafından yönetilen bireysel fonlar da bulunur. Bu yöntemde bireysel fonlar tamamlayıcı işlev üstlenmek üzere uygulanır. Karma yöntemde çalışan iki program arasında bir seçim yapmak zorunda değildir. Her iki sistem tarafından kapsanabilir. 1994 yılında Arjantin ve 1996 yılında Uruguay'da bu tür yöntemde dayalı karma bir sisteme geçilmiştir<sup>51</sup>. Türkiye'de 2002 yılında benzer bir yapı oluşturularak bireysel fon programlarına geçilmiş, kamu programları varlıklarını korumuştur. Çalışan zorunlu olarak kamu programları kapsamında kalmakta ve isterse bireysel fon sistemine de katılmaktadır.

---

<sup>48</sup> TURNER, Retirement, s.10.

<sup>49</sup> Bireysel fonlar hakkında bkz.: Ufuk AYDIN, Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 1999, s.111-116.

<sup>50</sup> Bernd AICHMANN, "Pension Insurance, health Care, Poverty Alleviation: Recent Development in Latin America", (içinde) Social Security at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century, Edit: Dalmer D. HOSKINS vd., International Social Security Association, International social Security Series Vol. 2, New Jersey, 2001, s.100.

<sup>51</sup> AICHMANN, s.101.

Üçüncü bileşenin yaygınlaştırılmasına yönelik girişimlerin gerçekte "efsane" niteliği taşıyan varsayımlara dayandığına yönelik değerlendirmeler vardır. Bu değerlendirmeler bireysel fonlara dayalı programların evrensel anlamda geçerliliğini sorgulamaktadır. Makro ekonomik bağlamda, bireysel fonlar ulusal tasarrufları artırır, bireysel fonların getiri oranı daha yüksektir ve sosyal sigortaların düşük getiri sağlaması programın yapısal sorunudur gibi yeni liberal önermelerin her ülke için ve her koşulda doğru olmadığı belirtilmektedir. Bireysel fonların gelişmesi ile birlikte, ülkede tasarrufların artacağı ve ekonomik büyümenin hızlanacağına yönelik öngörü bütünüyle tartışmaya açıktır. Bu konuda açık bir uzlaşma yoktur. Bireysel fonların gerçekte tasarruf ve büyüme üzerinde etkisinin olamayacağına yönelik görüşler de bulunmaktadır<sup>52</sup>.

Aynı zamanda, bireysel fonların mikro düzeyde ve siyasal yapı çerçevesinde geliştirilmesini zorunlu gören başka bir dizi varsayımın da benzer biçimde efsane niteliği taşıdığı söylenmektedir. Bu bağlamda, işgücü piyasasının işleyişi bireysel fonlarla daha iyi sağlanır, sosyal sigortalar erken emeklilik için daha çok olanak sağlar, rekabet bireysel fonlarda daha düşük yönetim maliyetlerine neden olur, yolsuzluk ve yönetim başarısızlığı bireysel fonlarda yoktur, kamu yatırımları ve fonları her zaman kötü yönetilir ve israf edilir türü önermelerin her koşulda doğru olmadığı ve bireysel fonların da kolaylıkla çeşitli sosyal ve ekonomik olumsuz sonuçları ortaya çıkarabildiği belirtilmektedir. Kamu emeklilik programlarının önemini azaltılarak, bireysel fonlara dayalı emeklilik sistemine geçilmesini öneren düşüncenin temel varsayımlarının gerçekleri yansıtmadığı sıklıkla vurgulanmaktadır<sup>53</sup>.

Bireysel fonların yaygınlaştırılması çabaları temelde sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, sosyal bütünlüğün sağlanması, yaşlılıkta uygun bir gelir güvencesinin oluşturulması gibi amaçlara yönelik değildir. Bu nedenle, sosyal bir işlev üstlenmez. Emeklilik programlarının reform sürecinde öne çıkan bireysel fonlar gerçekte sosyal koruma sistemi içinde yer almaz, bu fonların işleyişi sosyal dayanışma ve gelirin yeniden dağıtılması unsurlarına dayanmaz. Aksine, sosyal dayanışmayı ve gelirin yeniden dağıtımını engelleyen unsurlar içerir. Bireysel fonların yaygınlaştırılması amacıyla birçok vergi ayrıcalıkları tanınır. Bu ayrıcalıklar gerçekte tersine bir gelir aktarımına neden olur. Çünkü bireysel fonlar ister zorunlu olsun, isterse gönüllü olsun her zaman üst gelir gruplarının yararlandığı programlardır. Kişilerin gelir düzeyi azaldıkça bireysel fonlara katılım ve yararlanma oranı da azalmaktadır.

Bireysel fonların geliştirilmesindeki temel amaç emeklilik programları üzerinde devletin etkisini ve bütçe açıklarını azaltmak olmasına rağmen, bireysel fonlar ile devlet arasında sıkı bir ilişki vardır. Bireysel fonların etkinliği ve başarısı

---

<sup>52</sup> ORSZAG-STIGLITZ, s.1-40.

<sup>53</sup> ORSZAG-STIGLITZ, s.1-40.

devletin etkinliği ve başarısı ile doğrudan bağlantılıdır<sup>54</sup>. Bir başka deyişle, herhangi bir emeklilik programının sonuçları, devletin ekonomik ve sosyal politikası yanında yönetimdeki etkinliğine de bağlı olacaktır. Bireysel fonların işletilmesi ve getirileri politik risklere açıktır. Devlet harcamalarına ve borçlanmasına ilişkin mali uyum politikaları ile doğrudan bağlantılıdır. Bireysel fonlardaki birikimler çoğunlukla devlet borçlanmasının bir aracı olarak görülmektedir. Devlet çoğu ülkede bireysel fonlara garanti sağlar. Bu çerçevede bireysel fonlar, gerçekte kamu sisteminden bütünüyle yalıtılmış piyasa kurumları değildir. Aksine, devletin mali uyumda göstereceği etkinlik bireysel fonların da etkinliğini belirleyecektir<sup>55</sup>.

Bireysel fonların sermaye piyasalarını geliştireceği umulur. Ancak, sermaye piyasalarının gelişmiş olmadığı ülkelerde, yani gelişmekte olan ülkelerde, bireysel fonlar daha yüksek oranda risk taşıırken, kolayca tahrip olabilmektedir. Diğer yandan, gelişmekte olan ülkelerde bireysel fonlardaki birikimin çok önemli bir kısmı devletin iç borçlanma kaynağını oluşturmaktadır. Örneğin, Şili’de özel bireysel fon birikimlerinin büyük bir kısmı devlete borç verilerek değerlendirilmektedir. Meksika’da özel fonların tamamına yakın bir kısmı devlet borçlarına bağlanmıştır<sup>56</sup>.

Bireysel fonların istihdamı arttırdığına ve işsizliği azalttığına ilişkin bir sonuca ulaşmak zordur. İşgücü piyasasında yaratılan işlerin miktarını belirlemede bir etkisinin olmadığı söylenebilir. Ancak, istihdamın niteliği üzerindeki etkisi açıktır. Bireysel fonlar enformel ekonomide istihdamı azaltmamakta, aksine düşük gelirli, düzensiz iş ve gelire sahip çalışanlar sistemin dışında kalmaları nedeniyle enformel istihdamı büyütmektedir. Bireysel fonların yapısal niteliklerinden kaynaklanan risklerle birlikte, sistemin dışında kalanların sayısındaki artış toplumdaki gelir güvencesizliğini artırır. Bireysel fon sistemine dayalı emeklilik programları emekliler için önemli ayrımcılık ve güvencesizlik içermektedir. Kadınlara yapılan fon ödemelerinin hesaplanmasında olduğu gibi, cinsiyete dayalı ayrımcılıklar da görülmektedir. Aynı zamanda, bireysel fonların yaygınlaşması toplumda gelir eşitsizliğinin artması ile sonuçlanmaktadır<sup>57</sup>.

Diğer yandan, kadınlar için olduğu kadar, erkekler için de emeklilik sonrası dönemde birikimin düşük olması, getirilerin yeterli olmaması ve beklenilenden uzun yaşanılması gibi durumlarda yaşlılar yaşamlarının son dönemlerinde fonun sağladığı gelirden hiç yararlanamama riski ile karşı karşıya kalabilmektedir.

---

<sup>54</sup> Katharina MULLER, “Public-Private Interaction in Structural Pension Reform”, Private Pensions Conference, Organisation for Economic Co-operation and Development, Sofia, 2001, s.6-8.

<sup>55</sup> Bireysel fonların taşıdığı politik riskler konusunda bkz.: WILLMORE-BERTUCCI, s.4-5.

<sup>56</sup> WILLMORE-BERTUCCI, s.4-5.

<sup>57</sup> ILO, Social Security, s.29-32; 53-60; ILO, WLR 2000.



Yaşlılıkta güvencesizliği artıran bir başka etmen de ekonomik veya finansal kriz durumunda bireysel fonların değer yitirmesi, getirilerinin önemli derecede azalması ya da zarar etmesidir<sup>58</sup>.

## B. Sağlık Bakımı

Sağlık bakımının diğer sosyal koruma önlemlerinden ayrılan yönleri vardır. Emeklilik ve işsizlik gibi riskler karşısında koruma ödemeler yoluyla sağlanır. Sağlık bakımında ise, sağlık bakım hizmetinin sunumu ve sunulan bu hizmetin finansmanı için oluşturulmuş programlar bulunmaktadır<sup>59</sup>.

Mali uyum sürecinde sağlık bakım sistemine ilişkin bir dizi reformun yaşama geçirildiği görülmektedir. Reform kavramı genellikle olumlu bir değişimi niteler. Ancak, sağlık bakımı alanında gerçekleşen reform sağlığın ve sağlık bakımının iyileştirilmesi ve geliştirilmesinden farklı bir anlam ve önem taşımaktadır. Bu yönüyle sağlık bakımı reformu sürekli, belirli bir amaca yönelik, kökten bir değişimi ifade eder<sup>60</sup>.

Sosyal koruma sisteminin bir unsuru olan sağlık hizmetlerinin finansmanı ve sunumu önemli ölçüde değişmektedir. Değişim tek tip olmaktan uzaktır. Ülkeler arasında önemli ayrımlar olduğu gibi, bir ülkede sosyal koruma sistemi içinde yer alan farklı sağlık bakım programları farklı biçimlerde değişime uğramaktadır. Sağlık sistemlerinin değişiminde gözlenen eğilimlerden biri, piyasa temelinde işleyişin öne çıkarılmasıdır. İkincisi ise, ademi merkezileşmedir<sup>61</sup>. Sağlık bakımına ilişkin reformlar temelde maliyetlerin düşürülmesini amaçlamaktadır. Sağlık bakımı programlarına yönelik reform çabalarında, mali uyumun sağlanması, yani kamu harcamalarının sınırlanması sağlık politikasının diğer temel amaç ve konularından daha öncelikli hale geldiği görülmektedir<sup>62</sup>.

Sağlık harcamalarındaki artışa bir tepki olarak sağlık bakım sisteminin etkinliğini arttırmaya yönelik arayışlar ve girişimler reformun bir parçasını oluşturmaktadır. Bu çerçevede, bireyler tarafından yapılan özel sağlık harcamalarının arttırması, kamu sağlık harcamalarındaki artışın önlenmesi veya harcamaların azaltılması amaçlanır. Ancak, bu tür bir etkinlik arayışları sağlık bakımını niteliksel ve niceliksel olarak gerilemekte ve toplumsal gruplar arasında sağlık bakımına ulaşmada eşitsizlikleri arttırmaktadır.

---

<sup>58</sup> ILO, WLR 2000.

<sup>59</sup> ILO, WLR 2000, s.78.

<sup>60</sup> Peter A. BERMAN-Thomas J. BOSSERT, "A Decade of Health Sector Reform in Developing Countries: What Have We Learned?", Appraising a Decade of Health Sector Reform in Developing Countries-Symposium, Washington, 2000, s.2.

<sup>61</sup> ILO, Term of Employment and Working Conditions in Health Sector Reform, Sectoral Activities Report, International Labour Office, Geneva, 1998, s.11-12.

<sup>62</sup> ILO, WLR 2000, s.94.

Ancak sağlık bakımı alanındaki gelişmelerin tek düze olduğu düşünülmemelidir. Bu bağlamda, sağlık bakımının niteliksel ve niceliksel anlamda geliştirilmesini öne çıkaran yaklaşımlarda görülmektedir. Bazı reform çabaları önceliklerin belirlenmesi, planlama, izleme, denetim, bilgilendirme gibi bir dizi önlemi yaşama geçirerek, sağlık bakımının niteliğini geliştirmeye çalışmaktadır. Sağlık bakımının niteliğinin iyileştirilmesi ve sistemin verimliliğinin artırılmasına yönelik çabalar çoğunlukla sağlık sektöründe çalışanların verimliliğini geliştirmeye ve yönetsel yeniliklerin uygulanmasına ilişkin politikaları kapsamaktadır. Öte yandan, birçok ülkede, özellikle gelişmiş ülkelerde, sağlık bakımı sisteminin kapsamının genişletilmesine yönelik girişimlerin olduğu da belirtilmelidir<sup>63</sup>.

Reform sürecinin en önemli özelliklerinden biri özelleştirme. Özelleştirme ile sağlık bakımı hizmetinin sunulması ve finansmanında kamunun rolü azaltılır ve özel sektörün rolü artırılır. Diğer yandan, reform girişimleri sağlık bakımının ademi merkezileşmesi ile sonuçlanmaktadır. Ademi merkezileşme ile birlikte, yönetim ve finansman sorumlulukları büyük ölçüde yerel yönetimlere, yerel sağlık birimlerine ve hastanelere kaydırılmaktadır. Özelleştirme ve ademi merkezileştirme sürecine koşut olarak sağlık bakımının finansmanını sağlayan kaynakların genişletilmesi arayışı da ortaya çıkmaktadır. Yararlanma katkıları, topluluk finansmanı, özel sigorta gibi yeni finansman yöntemlerinin uygulandığı görülmektedir<sup>64</sup>.

## 1. Hizmet Sunumunun Düzenlenmesi

Hükümetler öncelikle sağlık bakım hizmetlerinin sunumunu düzenleyerek sağlık harcamalarındaki artışın önüne geçmeye çalışmaktadır. Sunum iki biçimde düzenlenmektedir. Birincisi sağlık bakımına ilişkin ücretlerin ve fiyatların belirlenmesi ve denetlenmesidir<sup>65</sup>. İkicisi ise, sağlık bakım hizmetinin sınırlandırılmasıdır.

Devlet pek çok ülkede sağlık bakımına ilişkin mal ve hizmetlerin fiyatını doğrudan belirleyerek, denetleyerek ya da sözleşme konusu yaparak maliyet artışlarını kontrol altında tutma yoluna gitmektedir. Sağlık bakımı alanında hizmet sunumunu kapsayan çeşitli sözleşmelerin uygulanmasındaki güçlükler nedeniyle, doğrudan ve etkili sonuç doğurduğu belirtilen fiyat düzenlemeleri tercih edilmektedir. Ancak, fiyat düzenlemelerinin yeni sorunlar doğurduğu da görülmektedir. Çünkü mal ve hizmet sunumunda bulunanlar daha yüksek fiyat

---

<sup>63</sup> ILO, Health, s.11-12.

<sup>64</sup> ILO, Health, s.12.

<sup>65</sup> David W. KALISCH vd., "Social and Health Policies in OECD Countries: A Survey of Current Programmes and Recent Developments", Labour Market and social Policy Occasional Papers No. 33, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1998, s.90.

belirlenmesi için hükümetlere baskı yapmaktadır. Diğer yandan, fiyat düzenlemelerini aşmak için işletmelerin, hastanelerin, doktorların veya uzmanların sağlık bakım hizmetinin miktarını gereksiz bir biçimde arttırabildikleri ve pahalı hizmet ve mal kullanma yoluna gidebildikleri bilinmektedir<sup>66</sup>.

Bir başka düzenleme hizmet sunumunun sınırlandırılmasıdır. Bu düzenleme çerçevesinde daha eğitim sürecinin başında sağlık hizmetlerine ilişkin işgücü niceliksel anlamda sınırlanır. Aynı zamanda, sağlık hizmetinin verildiği hastane gibi kurumların sayısını ve büyüklüğünü sınırlandırma yoluna gidilir. Bu bağlamda, hastane planlaması önem kazanır. Ancak, bu tür politikaların başarılı olmaktan çok, sorun yarattığı görülmektedir. Sağlık hizmetlerine yeterli kadar ulaşamama, hizmete ulaşmak için uzun süre bekleme, hizmet sunan işgücünün iş yükünün artması bu tür politikaların doğal sonuçlarıdır<sup>67</sup>.

## 2. Bütçe Kısıtlamaları

Sağlık harcamalarının denetlenmesinde izlenen yöntemlerden biri, harcama düzeyinin önceden belirlenmesidir. Bu çerçevede yıllık bütçe onayları ve yıl sonunda hesapların dengelenmesi zorunlu hale getirilir. Bütçe kısıtlamasının uygulamada birçok sorun doğurduğu bilinmektedir. Özellikle dönem başında bütçenin gerçeğe yakın bir düzeyde harcama öngörmesi gerekir. Buda çoğu durumda olanaksızdır<sup>68</sup>.

Bütçe harcama düzeyinin aşılması durumunda, aşan harcamaların onaylaması için gerekli açıklamaların çoğu zaman yöneticiler tarafından yapay biçimlerde yaratıldığı bilinmektedir. Diğer yandan, bütçe sınırının altında harcama yapan birimlerin dönem sonuna doğru harcamalarını arttırdıkları görülmektedir. Bir başka durumda ise, hizmet sunucuları bütçe amaçlarına uyum gösterebilmek için çoğu zaman gerçekte gerekli, ancak maliyeti yüksek hizmet ve malları sağlık bakımında kullanmaktan çekinebilmektedir<sup>69</sup>.

## 3. Maliyet Paylaşımı

Maliyet paylaşımı uygulamaları, kamu harcamaları yerine, özel harcamaların artmasını amaçlamaktadır. Aynı zamanda, hizmetlerden yararlananların, yani hastaların maliyete katılmak için ödeme yapmak zorunda olmaları nedeniyle sağlık bakımı isteminin azalması beklenir. Hastalar getirilen çeşitli düzenlemelerle sağlık bakımı hizmetlerinden ve mallarından

---

<sup>66</sup> Jef van LANGENDONCK, “Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik ve Nitelik”, (içinde) Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.347-348.

<sup>67</sup> KALISCH vd., s.90-91; LANGENDONCK, Sağlık, s.348-349.

<sup>68</sup> LANGENDONCK, Sağlık, s.351-352.

<sup>69</sup> LANGENDONCK, Sağlık, s.353.

yararlandıklarında, yapılan harcamaların bir kısmını ödemek durumunda kalmaktadır. Maliyet paylaşımı, tüm nüfusu kapsayan ve katkı koşulu aranmayan bir sağlık sisteminde uygulandığı gibi, önceden katkı ödeme koşulu olan sosyal sigortanın sunduğu sağlık bakımı için de geçerli olabilmektedir<sup>70</sup>.

Uygulamada maliyet paylaşımı farklı biçimler almaktadır. İlk olarak, hastaların yararlandıkları her hizmet için önceden belirlenmiş sabit miktarda ödeme yapmaları gerekebilir. Maliyet paylaşımının ikinci biçiminde hastalar yararlandıkları hizmetlerin toplam maliyetinin belirli bir oranında ödeme yapar. Son maliyet paylaşım biçiminde ise, sigorta belirli bir düzeyde maliyeti karşıladıktan sonra, bu düzeyi aşan maliyetlerin hasta tarafından ödenmesi esastır<sup>71</sup>.

Maliyet paylaşımı politikalarının amaçlanan sonuçları doğurduğu kuşkuludur. Maliyet paylaşımının uygulamaya konulduğu ilk dönemin ardından, kısa bir süre içinde maliyetlerde, kullanılan mal ve hizmetlerin düzeyinde bir azalma olabilmektedir. Ancak, uzun dönemde sağlık bakımı istemi olağan düzeyine çıkmaktadır<sup>72</sup>.

Diğer yandan maliyet paylaşımına dayalı sistemler sağlık bakımına ulaşmada eşitsizlikler yaratmakta ve düşük gelirli, yoksul grupların sağlık bakımına ulaşmalarını güçleştirmektedir. Aynı zamanda, maliyet paylaşımının erken tanı ve zamanında tedaviye engel olabildiği görülmektedir. Bu nedenle, gerçekte erken tanı ve zamanında tedaviyle düşük maliyetlerle iyileştirilebilecek bir hastalığın, ağırlaşmasına, daha yoğun tedavi ve daha yüksek harcamanın yapılmasına yol açtığı belirtilmektedir. Maliyet paylaşımı önlemleri kronik hastalar ve geniş aileler için önemli düzeyde harcama yapmaları anlamına gelmektedir. Maliyete katılım uygulamaları gelir düzeyi düşük, yoksul ve kalabalık ailelerin, yüksek gelirli ailelere göre, daha fazla özel sağlık harcaması yapmasına yol açmaktadır<sup>73</sup>.

#### 4. Rekabetin Sağlanması

Sağlık bakımına ilişkin en köklü reform uygulamalarından biri sisteme piyasa işleyişinin ve rekabetin dahil edilmesidir. Sağlık bakımının sunulmasına ve finansmanına işletmelerin ve rekabet unsurunun katılımıyla kamu harcamalarının azalacağı beklenir<sup>74</sup>. Bu uygulamalar aynı zamanda özel sağlık harcamalarının da artması anlamına gelir. Piyasa işleyişi temelinde sağlık bakımında rekabetin benimsenmesi ile etkinliğin ve niteliğin artacağı da umulmaktadır<sup>75</sup>.

---

<sup>70</sup> ILO, WLR 2000, s.91,

<sup>71</sup> KALISCH vd., s.89.

<sup>72</sup> BALANDI, s.336-338; LANGENDONCK, Sağlık, s.348-349.

<sup>73</sup> REDDY-VADEMOORTELE, s.1-15; ILO; WLR 2000, s.91; KALISCH vd., s.102; LANGENDONCK, Sağlık, s.349.

<sup>74</sup> LANGENDONCK, Sağlık, s. 341-360.

<sup>75</sup> KALISCH vd., s.96.

Yalnızca sağlık bakımının finansmanı değil, aynı zamanda hizmetlerin sunulması da işletmelere bırakılır ve bu işletmeler arasında gerçekleşecek olan rekabete bağlı tutulur. Sağlık bakımının finansmanı için özel sigorta işletmeleri kendi aralarında rekabet ederken, hizmet sunucuları da kamu ve özel harcamalardan daha fazla gelir elde edebilmek için kendi aralarında rekabet eder<sup>76</sup>. İnsanların özel sağlık sigortaları arasındaki rekabetten, sigorta işletmelerinin de sağlık bakım hizmeti sunanlar arasındaki rekabetten etkin bir biçimde yararlanacakları kabul edilir<sup>77</sup>. Diğer yandan, sağlık bakımı hizmeti sunan işletmelerden hizmet satın alanlar yalnızca özel sağlık sigortası işletmeleri değildir. Kamu tarafından finanse edilen genel sağlık programları ve katkılardan finanse edilen sosyal sigortalar da sağlık hizmetlerinin tümünü ya da belirli bir kısmını bu özel işletmelerden sağlama yoluna gitmektedir.

Sağlık bakımına yönelik kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik reformlar çoğu zaman kısa süreli sonuçlar doğurmakta, uzun dönemde harcamalardaki artış sürmektedir. Kamu harcamalarının kontrol altına alındığı veya azaltıldığı durumlarda toplam sağlık harcamaları azalmamakta, özel harcamalar artmaktadır<sup>78</sup>. Gerçekte dünyanın her yerinde sağlık bakımına ilişkin mal ve hizmetlerin fiyatı yükselmektedir. Bu durum sağlık bakımının niteliklerinden kaynaklanmaktadır. Sağlık bakımı mallarının ve hizmetlerinin sağlandığı piyasaların çoğunun oligopol veya tekelci özellikler taşıdığı bilinmektedir<sup>79</sup>.

### C. İşsizlik Programları

İşsizlik programları işsizlere doğrudan gelir desteği sunan işsizlik ödemelerinden ve işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik tasarlanmış aktif işgücü piyasası politikalarından oluşmaktadır. İşsizlik ödemeleri işsizliğin yol açtığı gelir kayıplarını giderir ve işsizlerin yaşam düzeylerinin gerilemesine engel olur. Aktif işgücü piyasası politikaları ise, işsizlerin iş arama çabalarını geliştirme, bölgeler ve meslekler arasında işgücü akıcılığını destekleme, işsizlerin iş bularak çalışma yaşamına dönmelerini kolaylaştırma amaçlarına ulaşmak için uygulanmaktadır<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> LANGENDONCK, Sağlık, s.352-354.

<sup>77</sup> KALISCH vd., s.96.

<sup>78</sup> ILO, WLR 2000, s.95.

<sup>79</sup> ILO, WLR 2000, s.95.

<sup>80</sup> Ulrich WALWEI-Heinz WERNER, "Employment Problems and Active Labor Market Policies in Industrialized Countries", (içinde) Social Security at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century, Edit: Dalmer D. HOSKINS vd., International Social Security Association, International Social Security Series Vol. 2, New Jersey, 2001, s.153-154.

## 1. İşsizlik Ödemeleri

İşsizlik ödemeleri sistemi işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarından oluşur. İşsizliğin neden olduğu gelir kayıplarına karşı koruma sağlayan işsizlik ödemeleri sosyal koruma sistemi içinde çoğunlukla en son uygulanan ve kurumsallaşan programlardır. Bu programların yapısal uyum süreci ve işgücü piyasasında artan esneklik arayışları ile birlikte önemi artmaktadır. İşsizliğin tüm ülkelerde yaygın ve uzun süreli niteliklerinin belirginleşmesine koşut olarak işsizlik programlarına yönelik istemler ve beklentiler yükselmektedir. Öte yandan, devletlerin mali ve bütçe politikaları işsizlik programlarının yeniden düzenlenmesine ve programların temelinde bulunan değerlerin değişmesine neden olmaktadır.

Son yıllarda işsizlere ve ailelerine gelir desteği sağlayan işsizlik sigortasını ve yardımlarını “pasif işgücü piyasası politikaları” olarak adlandırmak yaygınlık kazanmıştır. Ancak, çalışanlar, işsizler ve aileleri için gerçekte çok önemli bir koruma kaynağı olması yanında ekonomik, sosyal ve siyasal istikrara da katkısı olan işsizlik ödemelerini “pasif” olarak adlandırmak ve sınıflandırmak gerçekte bir önyargıya dayanmaktadır. Bir başka deyişle, “pasif politikalar” kavramının kullanımı siyasal bir tercihin sonucu olup, işsizlik ödemelerini öncelikli ve önemli görmeyen, bunların ikinci sınıf önlemler olduğuna yönelik kanıları pekiştirmeye yaramaktadır<sup>81</sup>.

İşsizlerin aktif hale getirerek iş aramalarını sağlamak, bir işe girmeye yönlendirmek yalnızca aktif işgücü piyasası politikalarının değil, aynı zamanda işsizlik ödemelerinin de amacıdır. Gerçekten, işsizlik ödemeleri işsizleri aktif hale getirmek için gerekli bir çok unsuru içermektedir. İşsizlik ödemelerinden yararlanabilmesi ve bu ödemelerin sürmesi için, işsizlerin öncelikle aktif olması gerekmektedir. Bir başka deyişle düzenli olarak iş araması yanında, iş arama çabalarını işsizlik ödemesi yapan kuruma bildirmek ve belgelemek zorundadır. İşsizlik ödemeleri programlarının tümünde iş arama ve iş başvurusu yapma yükümlülüklerinin yerine getirilmesi yetmemektedir. Aynı zamanda, işsizlerin kendisine önerilen uygun işi kabul etmesi gereklidir. İşsiz kendisine önerilen uygun işlere girmeye kabul etmezse ödemelerden yararlanmaz. İşsizlik ödemelerinin işsizleri aktif hale getiren bir başka unsuru, işsizlere yapılan ödemenin düzeyinin düşük olmasıdır. İşsizlik sigortası ödemeleri işsizlerin çalıştığı dönemde aldığı ücretin altındadır. İşsizlik yardımlarında ise, yardım miktarı çoğunlukla asgari ücretin altındadır bir başka deyişle yüksek değildir. İşsiz kendisine önerilen işleri kabul etmemekle, iş aramayı geçirdiği süre içerisinde işsizlik ödemelerinin düşüklüğü nedeniyle gelir kaybına uğrayacaktır.

Bu unsurlar işsizlik ödemelerinin işsizleri aktif hale getirmeye yönelik en önemli ve etkili araçlardır. İşsiz bu unsurları yerine getirmekle yükümlüdür. Eğer

---

<sup>81</sup> SINFIELD, s.280.

aktif olma yükümlülükleri yerine getirilmezse ödeme yapılmaz, kesilir ve önemli ölçüde azaltılır. Bu nedenle, işsizleri aktif hale getirmeyi yalnızca aktif politikaların üstlenebileceği bir işlev olarak görmek doğru olmayacaktır. Aktif politikalar ve işsizlik ödemeleri farklı biçimlerde de olsa, işsizleri aktif hale getirmekte, iş aramalarını ve bir işe yerleşmelerini desteklemektedir<sup>82</sup>.

#### a. İşsizlik Ödemelerinin Yaygınlığı

İşsizlik durumunda gelir güvencesi sağlamaya yönelik üç araç vardır. İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımları bunlardan ikisidir. Diğeri ise, işsizlerin aile, akrabalık, topluluk içinde gerçekleştirilen gelir aktarımlarıdır. İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımları sosyal koruma sistemi içinde yer alır ve işsizlik ödemeleri olarak nitelenir. İşsizlik ödemeleri işsizliğe karşı gelir güvencesi sağlarken, işgücü piyasasının düzenlenmesine ilişkin bir işlev de üstlenir<sup>83</sup>. İşsizlik ödemelerinin temel amacı istem dışı işsizliğe karşı gelir güvencesi sağlamaktır<sup>84</sup>.

Dünyada işsiz olarak kabul edilen insanların yalnızca yüzde 25'inin işsizlik ödemelerinden yararlandığı tahmin edilmektedir. İşsizlik ödemeleri gelişmiş ülkelerde yaygın olmakla birlikte, orta gelir düzeyindeki bir grup gelişmekte olan ülkede de geçerlidir. Çoğu gelişmekte olan ülkede işsizlik programları yoktur. Fakat bu ülkelerin belirli bir grubunda işgücü yoğun kamu çalışma programları ile işsizlere sınırlı bir düzeyde çalışma ve gelir elde etme olanağı sunularak işsizliğe karşı koruma sağlanmaya çalışılmaktadır<sup>85</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde işsizliğe karşı koruma sağlamak için bazı önlemlerin alındığı görülmektedir. Bu önlemlerin çoğu işgücü yoğun kamu istihdam programlarıdır. Bu programlar tarımsal işlerin ortadan kalktığı dönemlerde uygulanır ve tarımsal üretimden başka gelir kaynağı olmayan küçük çiftçileri ya da topraksız tarım çalışanlarını kapsamaktadır. Kentsel alanda ise, ekonomik krizlerin ve ekonomik durgunluğun varlığı belirleyicidir. Bu programlarda temel kamu yatırımları için işgücü yoğun tekniklerin kullanılması ile düşük gelir grupların sosyal ve üretim gereksinimlerinin karşılanması, yoksulluğun azaltılması ve istihdam yaratılması amaçlanmaktadır. Programlar bazı ülkelerde geniş ölçeklerde uygulanabilmektedir. Programlara katılmanın bireylerin isteklerine bırakılması ve koşul aranmaması esastır. Bu anlamda, programlara katılımı belirleyen ana etmen ödenen ücret düzeyidir. Ücret düzeyi oldukça düşük tutularak yalnızca yoksul, düşük gelirli ya da bu gelire en çok gereksinimi olan işsizlerin katılımı sağlanmaktadır. İşgücü yoğun istihdam programları yılın belirli

---

<sup>82</sup> Rik van BERKEL, "Activation Programmes as an Alternative?", The TSER Project 'Inclusion through Participation, UWWCLUS Workshop, Brussels, 2000, s.3.

<sup>83</sup> STANDING, Global, s.227-228.

<sup>84</sup> ILO, WLR 2000, s.148.

<sup>85</sup> ILO, Social Security, s.19.

bir döneminde geçici istihdam sağlayarak, yoksulların yanında işsizlerin gelirini güvence altına almaya çalışır<sup>86</sup>.

Tablo: 3.7 işsizlik ödemelerinin ülkelere göre kurumsallaşma ve gelişme düzeyini göstermektedir. İşsizlik ödeme sisteminin yüksek düzeyde kurumsallaştığı Avrupa ülkelerinde, ödemelerin süresi uzundur ve ödeme düzeyi yüksektir. Orta düzeyde kurumsallaşmanın görüldüğü ülkelerde ise, ödemeler daha kısa süreli ve düşük düzeydedir<sup>87</sup>.

**Tablo:3.7**  
**OECD Ülkelerinde İşsizlik Ödeme Sisteminin Düzeyi**

Yüksek Düzey		Orta Düzey		Gelişen Düzey
Avusturya		Kanada Avustralya		Çek Cumhuriyeti
Belçika	İrlanda	Yeni Zelanda	Yunanistan	Polonya
Danimarka	Japonya	İngiltere	İtalya	Meksika
Portekiz		ABD		G. Kore
Finlandiya				Türkiye
Fransa				Macaristan
Almanya				
İsveç				
İspanya				
İzlanda				
Lüksemburg				
Hollanda				
İsviçre				
Norveç				

**Kaynak:** Klaus SCHÖMANN vd., “Moving towards Employment Insurance-Unemployment Insurance and Employment Protection in the OECD”, WZ-Berlin Discussion Paper FS I 00-201, Berlin, 2000, s. 11.

Geçiş sürecindeki Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri bu süreçte, işsizlik ödeme sistemlerini kurmaya başlamışlardır. Bu ülkelerdeki yüksek işsizlik oranı işsizlik ödemelerinin daha kısa süreli ve daha düşük düzeyde yapılmasına yol açmaktadır. Ödemelerden yararlanan işsizlerin sayısı azdır. İşsizlerin ortalama olarak yarıdan fazlası ne işsizlik sigortası, ne de işsizlik yardımlarından yararlanmaktadır. Örneğin, Polonya’da kayıtlı işsizlerin sadece üçte birinin işsizlik ödemelerinden yararlandığı belirlenmiştir<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> ILO, Social Security, s.23.

<sup>87</sup> Klaus SCHÖMANN vd., “Moving towards Employment Insurance-Unemployment Insurance and Employment Protection in the OECD”, WZ-Berlin Discussion Paper FS I 00-201, Berlin, 2000, s.11.

<sup>88</sup> ILO, WLR 2000, s.157-158.



Brezilya, Meksika, Şili ve Uruguay gibi ülkelerde işsizlik sigortası programları oluşturulmuştur. Diğer Latin Amerika ülkelerinde işten çıkarma tazminatı uygulamalarının var olduğu bilinmektedir. Brezilya'da işsizlik sigortası işletme gelirlerinden alınan vergilerle, Şili'de genel vergilerden, Uruguay'da ise sigorta katkılarından ve katma değer vergisinden finanse edilmektedir. Bu ülkelerde işsizliğe karşı sağlanan güvencenin düzeyi düşüktür. Latin Amerika ülkeleri yanında Asya ülkelerinde de sınırlı da olsa işsizlik ödeme programları bulunmaktadır. Güney ve Güney-Doğu Asya'da, Çin ve G. Kore'de işsizlik sigortası uygulamaları başlamıştır ve G. Kore'deki işsizlik sigortası son yıllarda önemli bir gelişme göstermiştir<sup>89</sup>.

#### **b. İşsizlik Ödemelerinin Yeniden Düzenlenmesi**

Yeni liberal politikaların egemen olmasıyla birlikte işsizlik ödemelerinin sağladığı koruma ağır eleştirilere uğramaktadır. Eleştiriler iki yönlüdür. Birincisi, işsizlik harcamalarındaki artış ve bunun mali uyumu güçleştirmesidir. İkincisi ise, işsizlik ödemelerinin işsizlerin çalışma isteğini azalttığı ve işsizliği arttırdığına yöneliktir.

İşsizliğe karşı sosyal korumanın var olduğu bütün ülkelerde işsizlik ödemelerinin finansmanı sorun olarak görülmektedir. Mali uyum işsizlik programlarının değişimini belirleyen en önemli etmenlerden biridir. Bir diğeri ise, özellikle çerçevesi OECD tarafından belirlenen işgücü piyasasında esnekliğin yaygınlaştırılması için işsizlik programlarının yeniden düzenlenmesi gerekliliğidir<sup>90</sup>.

Gerçekten, işsizlik ödemelerine karşı çıkan ve bunların yeniden düzenlenmesini veya kaldırılmasını savunan yaklaşımlar işsizlik ödemelerinin artmasının ekonomik durgunluğa ve işsizliğe neden olduğu üzerinde durmaktadır. Ancak, işsizliğe karşı yapılan harcamalardaki artış ekonomik durgunluğa ve işsizliğe neden olmamaktadır. Aksine, ekonomik durgunluk ve artan işsizlik nedeniyle işsizlik sigortası ve yardımlarından yapılan harcamalarda bir artış olmaktadır. Artan ekonomik durgunluk ve işsizliğe bir tepki olarak işsizlik ödemelerinin geliştirilmesi 1970'lerden 1980'e kadar sürmüştür. Günümüzde işsizliğe karşı koruma sağlayan sigorta ve yardım programlarına getirilen kısıtlamalar, bu programların "çalışma isteğini azalttığı" ve işsizliği arttırdığı varsayımından hareketle uygulanmaktadır. Ancak, bu kısıtlamalarla amaçlanan sosyal koruma harcamalarının kontrol altında tutulması, olanaklı ise azaltılmasıdır. Aynı zamanda, getirilen kısıtlamaların ortaya çıkardığı

---

<sup>89</sup> ILO, WLR 2000, s.159-160.

<sup>90</sup> ILO, WLR 2000, s.155.

güvencesizlikler işgücü piyasasında her işi, her koşulda kabul edebilecek çalışanların ve işsizlerin sayısını arttırmaktadır<sup>91</sup>.

İşsizlik sigortasının finansmanı mali uyum nedeniyle zorlaşmaktadır. Finansmanda karşılaşılan güçlükler işsizlik sigortasının sınırlandırılmasını ve gerilemesini belirlemekte ve bu değişim işsizlik sigortasının tüm unsurlarını etkilemektedir. Bu değişim işsizlik sigortasından ve yardımlarından yapılan ödemelerin düzeyinin gerilemesi ve ödeme süresinin kısaltılması yanında ödemeleri hak etme koşullarının güçleştirilmesi, çalışmaya hazır olma ve sunulan işi reddetmenin zorlaştırılması olarak ortaya çıkmaktadır<sup>92</sup>. Tablo: 3.8'de toplam işsizler içinde işsizlik ödemelerinden yararlananların oranı görülmektedir.

Avusturya, Belçika, Almanya, Hollanda, Norveç ve İspanya'da işsizlik sigortasının tüm unsurları yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler işsizlik sigortasından yararlanmanın güçleştirilmesini, ödemelerin süresinin ve miktarının azaltılmasını içermektedir. Avusturya'da hak etme koşulları zorlaştırılmış ve ödeme miktarının önceki ücreti karşılama düzeyi geriletilmiştir. Belçika'da iş güvencesi düzenlemeleri geriletirken, işsizlik ödemelerini hak etme koşulları ve çalışmaya hazır olma kuralları güçleştirilmiştir. Almanya'da da benzer biçimde işsizlik ödemelerinin düzeyi azaltılırken hak etme ve çalışmaya hazır olma koşulları zorlaştırılmıştır. Hollanda'da ise, işsizlik ödemelerinin süresi kısaltılırken, diğer ülkelerin çoğunda olduğu gibi, iş güvencesi düzenlemeleri geriletilmiş, işsizlik ödemelerinden yararlanma ve çalışmaya hazır olma koşulları sıkılaştırılmıştır. Norveç'te ödeme süresi kısaltılmış ve hak etme koşulları da zorlaştırılmıştır. İspanya'da da ödemelerin önceki ücreti karşılama düzeyi azaltılmış, hak etme koşulları ve çalışmaya hazır olma koşulları sıkılaştırılırken, bu ülkede bazı bölgelerdeki tarım çalışanları için hak etme koşulları kolaylaştırılmıştır<sup>93</sup>. İşsizlik sigortası programlarının orta düzeyde geliştiği Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi ülkelerde de aynı eğilimler görülmektedir.<sup>94</sup>

Orta gelir düzeyindeki gelişmekte olan ülkelerde işsizlik programları kuruluş ve gelişme aşamasındadır. Gelişme aşamasındaki bu programların ortak özellikleri işsizlerin küçük bir grubunu kapsamaları ve ödeme düzeyinin düşük, süresinin kısa olmasıdır. İşsizlik programı olsun ya da olmasın, bu ülkelerin bazılarında formal sektörde çalışanlara yönelik çeşitli biçim ve düzeylerde iş güvencesi uygulamalarının olduğu görülmektedir. Bu iş güvencesi düzenlemeleri işten çıkarma ödemesi (kıdem tazminatı) biçiminde de olabilmektedir. Ancak, bu ödemeler peşin yapıldığı gibi, miktarı da önceki hizmet süresinin uzunluğuna

---

<sup>91</sup> FREYSSINE, s.249-250.

<sup>92</sup> SCHÖMANN vd., s.33.

<sup>93</sup> SCHÖMANN vd., s.34.

<sup>94</sup> SCHÖMANN vd., s.33.

bağlıdır. İşten çıkarma ödemeleri geleneksel olarak işverenin sorumluluğundadır. Latin Amerika ülkelerinde 1990 yılından bu yana bu tür ödemelere ilişkin zorunlu işten çıkarma ödemesi tasarruf programları oluşturulduğu görülmektedir. Bu değişim, fonların işletme içinde tutulması yerine, sermaye piyasasında değerlendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu değişim işten çıkarma ödemelerini yapamayacak durumda olan işletmelerde çalışanlar için bir güvence sağlayabilmektedir. Ancak, bu yeni fon sistemi çalışanların alacakları yardım miktarının önceden belirlenmesini olanaksız hale getirmektedir<sup>95</sup>. Diğer yandan, fon sistemi iyi kurgulanmadığı ve işletilmediği durumda işverenlerin çalışanları işten çıkarma maliyetlerini azaltarak, işten çıkarmaları teşvik edebilmektedir.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde geçiş sürecinde işsizlik ödemelerine ilişkin programların oluşturulmaya başlandığı görülmektedir. Programların başlangıçta yardım düzeyi yüksek belirlenmişti, ancak geçen zaman içinde özellikle ödeme miktarında ve yardım süresinde kesintiler yapılmaktadır. Bu ülkelerdeki ödeme düzeyinin ücrete oranı, bir başka deyişle karşılama oranı Batı Avrupa ülkelerine benzerdir. Ancak, kapsamdaki işsiz sayısı azdır<sup>96</sup>. Macaristan'da ödeme süresi kısaltılmış ve hak etme koşulları sıkılaştırılmıştır. Çek Cumhuriyeti'nde sosyal yardımları hak etme koşulları zorlaştırılmış, Polonya'da ise, ödemelerin düzeyi bölgeler arasındaki işsizlik oranındaki farklılıklar esas alınarak hesaplanmaktadır<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> ILO, Social Security, s.21.

<sup>96</sup> ILO, Social Security, s.19-20.

<sup>97</sup> SCHÖMANN vd., s.33.

**Tablo: 3.8**  
**Seçilmiş Ülkelerde İşsizlik Sigortası ve Yardımlarından Yararlananlar**  
**(toplam işsizlerin yüzdesi)**

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Avusturya	Toplam	-	-	-	-	-	63,1	68,9	65,9	69,7	74,2
	Kadın	-	-	-	-	-	53,4	59,1	55,6	62,5	63,9
Belçika	Toplam	81,5	77,4	83,8	83,3	84,5	81,1	82,6	80,3	77,9	66,3
	Kadın	82,5	80,5	82,9	84,2	86,1	82,1	82,2	81,1	77,8	64,4
Danimarka	Toplam	82,3	82,6	79,9	82,6	64,2	65,4	55,1	59,0	61,9	62,6
	Kadın	82,1	82,2	80,5	81,4	64,3	64,7	54,2	59,5	61,7	62,7
Fransa	Toplam	38,8	41,9	45,0	45,0	46,5	43,6	43,6	44,2	43,6	42,4
	Kadın	34,3	38,6	40,7	40,9	42,0	41,6	40,1	41,3	41,3	39,9
Finlandiya	Toplam	-	-	-	-	-	67,6	60,4	55,7	53,3	51,6
	Kadın	-	-	-	-	-	60,5	57,9	52,5	49,7	49,4
Almanya	Toplam	58,7	67,4	69,5	68,4	69,9	67,1	73,1	73,0	73,5	74,2
	Kadın	50,5	63,2	67,7	63,9	65,0	61,5	67,1	66,9	67,1	68,6
Yunanistan	Toplam	5,3	8,7	7,1	6,7	7,1	8,1	5,8	6,4	8,0	-
	Kadın	4,1	6,7	4,9	5,1	5,0	6,5	4,4	5,2	6,5	-
İrlanda	Toplam	58,1	60,5	63,2	61,5	61,8	61,5	64,3	63,7	-	-
	Kadın	30,2	34,1	37,5	38,9	36,7	37,6	41,0	41,1	-	-
İtalya	Toplam	16,9	17,6	4,6	6,0	7,0	5,8	5,1	5,7	5,1	-
	Kadın	17,1	17,4	4,1	5,5	6,1	4,8	4,7	5,0	4,6	-
Lüksemburg	Toplam	22,7	23,6	30,8	21,0	36,0	37,9	36,5	27,2	25,9	29,3
	Kadın	20,1	21,2	22,7	14,5	27,3	27,7	32,2	24,4	25,0	28,2
Hollanda	Toplam	37,6	37,3	36,9	41,3	45,0	40,8	42,2	38,4	32,4	31,2
	Kadın	25,0	24,7	23,7	27,1	30,7	27,7	32,1	28,9	23,1	23,6
Portekiz	Toplam	10,1	16,0	18,7	25,9	25,3	27,9	25,5	25,3	21,8	28,4
	Kadın	8,6	14,5	17,9	25,1	23,8	25,7	21,7	21,0	21,0	25,8
İspanya	Toplam	25,2	28,7	29,7	31,3	28,1	23,5	20,4	19,1	17,4	16,6
	Kadın	17,5	21,5	21,7	21,3	18,9	15,6	12,9	12,1	11,4	11,8
İsveç	Toplam	-	-	-	-	-	70,3	68,7	66,0	63,6	55,4
	Kadın	-	-	-	-	-	68,9	68,0	63,9	59,1	53,8
İngiltere	Toplam	48,2	55,6	62,3	62,5	59,9	56,4	55,6	48,9	38,9	40,6
	Kadın	27,5	32,8	38,2	40,0	37,7	33,1	33,5	28,0	19,7	21,5

**Kaynak:** Guy STANDING, "Unemployment and Income Security", InFocus Programme on Socio-Economic Security, Workin Paper, International Labour Office, Geneva, 2000, s. 23.

İşsizlik sigortasının 1995 yılında kurulduğu G. Kore'de programın temel özellikleri kapsamın yaygın olmaması, ödeme süresinin kısalığı ve ödeme düzeyinin düşüklüğü biçiminde sıralanabilir. Meksika'da emeklilik ödemelerinin bir kısmının işsizlik yardımına dönüştürülmesi olanaklıdır. Bu durum geçici işsizliğin yol açtığı sorunların üstesinden gelmede çalışanlara bir seçenek sunduğu söylenmektedir. İtalya ve Yunanistan'da işsizlik sigortası programları gelişme göstermektedir. İtalya'da işsizlik ödemelerinin önceki ücrete oranı yüzde 15'ten yüzde 33'e çıkarılmıştır. Diğer yandan, iş arama gerekliliklerine ve çalışmaya hazır olma koşullarına ilişkin bir sıkılaştırma da söz konusudur. Bu ülkede uygulanan

bir başka gelir desteği, işgücünü akıcılığa özendirilen ödemeler ve kısa dönemli özel ödemelerdir. Yunanistan'da işsizlik sigortasından yapılan ödemelerin süresi ile birlikte miktarı arttırılmıştır. Buna rağmen, bu ülkedeki işsizlik ödemelerinin önceki ücreti karşılama oranı oldukça düşüktür<sup>98</sup>.

Mali uyum ve işgücü piyasasındaki esnekliğin artırılması arayışları işsizlerin işsizlik ödemelerini hak etme koşullarını zorlaştırmaktadır. İşsizlik ödemelerinden yararlanmak için işsiz kalmadan önce çalışılması gereken veya katkı yapılması gereken süre uzatılmaktadır. Çalışma veya katkı süresinin uzatılması, özellikle işsizlik ödemelerini tam olarak hak etme üzerinde olumsuz etkide bulunmaktadır<sup>99</sup>.

Hak etme koşulları arasında çalışanın kendi kusuru olmaksızın işten çıkarılması ya da geçerli ve haklı bir nedene bağlı olarak kendi isteği ile işsiz kalması gibi kurallar yer alır. Çalışan bu koşulları taşıyorsa, ödeme yapılmaz veya ödeme için belirli bir süre beklemek zorundadır. İşsizlik ödemelerinin yeniden düzenlenmesi ile bu koşulların ve sonuçların işsizin aleyhine ağırlaştırıldığı görülmektedir<sup>100</sup>. Hak etme koşullarına ilişkin bir başka zorlaştırıcı düzenleme aktif politikaların işsizlik ödemesi ile birleştirilmesidir. Bu durumda, çalışan işsizlik ödemesine ilişkin tüm hak etme koşullarını taşısa bile, hak ettiği düzeyde işsizlik ödemesinden yararlanabilmesi için aktif işgücü piyasası programlarına katılma koşulu getirilmektedir<sup>101</sup>. İşsizlik ödemelerinde yaşanan bir diğer değişim, ödeme süresinin kısaltılmasına yöneliktir. Özellikle uzun dönemli işsizlerin yararlandıkları uzun ödeme süreleri kısaltılmaktadır<sup>102</sup>.

İşsizlik ödemelerinin düzeyi ülkelere göre değişmektedir. Ödeme düzeyi genelde çalışılan dönemde alınan ücrete oranlanmaktadır. İşsizlik ödemelerinin önceki ücreti karşılama oranları genelde işsizlik ödeme programlarının bulunduğu tüm ülkelerde azalmaktadır. Karşılama oranındaki bu azalma, ödemelerden yararlanan tüm işsizleri kapsayabildiği gibi, yalnızca belirli özellikleri taşıyan işsiz gruplar için geçerli olabilmektedir. Örneğin genç işsizler, genç ve bekar işsizler, uzun dönemli işsizler gibi belirli grupların işsizlik ödemelerinin düzeyi azaltılabilmektedir<sup>103</sup>.

İşsizlik ödemesini hak etmek, bu ödemenin işsizlik süresince ya da yasayla öngörülen süre boyunca başka bir koşul aranmaksızın yapılacağı anlamına gelmemektedir. İşsizlik ödemelerini hak ettikten sonra, ödemelerin sürmesi ödeme düzeyinin azalmaması veya kısa süreli durdurulmaması için çeşitli

---

<sup>98</sup> SCHÖMANN vd., s.33.

<sup>99</sup> KALISCH vd., s.49-50.

<sup>100</sup> STANDING, Unemployment, s.17-18.

<sup>101</sup> KALISCH vd., s.50.

<sup>102</sup> KALISCH vd., s.49.

<sup>103</sup> KALISCH vd., s.48-49.

koşulların yerine getirilmesine bağlıdır. Bu koşullar çok sayıdadır ve işsiz iş arama ile iş kabul etme sürecini sıkı sıkıya düzenlenmesine, izlenmesine yol açar. Çalışanın bu koşulları yerine getirmediği veya uymadığı durumlarda özellikle ödemelerin azaltılması, kesilmesi gibi yaptırımlarla karşılaşır.

İş görmeye hazır olmak ve iş aramak bu koşullardan yalnızca ikisidir. İşsizlik ödemelerinin yeniden düzenlenmesi ile birlikte ödeme süresince işsiz uyması gereken koşulların ağırlaştırıldığı görülmektedir. Çalışma denemesine tabi tutulmak, işsizi önerilen işleri reddetme hakkının sınırlanması ödemenin sürmesini zorlaştıran unsurlar olarak belirir. Özellikle işsiz sahip olduğu vasıf ve önceden çalışılan iş temelinde tanımlanan işsiz için kabul edilebilir uygun işin niteliği ve niceliği değiştirilmektedir. Bu yolla işsiz en kısa sürede daha az işi reddederek, vasıflarının ve önceden çalıştığı işin nitelik ve nicelik bakımından gerisinde bir işe girmeye zorlanmaktadır. Diğer yandan, aktif işgücü piyasası programlarına katılmak ve devam etmek işsizlik ödemelerinin sürmesi için bir koşul olarak görülmektedir. İşsiz bu programlara katılmayı ve devam etmeyi reddederse, ödemeler ya geçici süre yapılmamakta ya da kesilmektedir.

## 2. Aktif Politikalar

Yapısal ve mali uyum sürecinde dışlanmanın artmasına koşut olarak, işsizliğin uzun süreli niteliği ve yüksek oranı işsizlik ödemelerine ilişkin sosyal harcamaların artmasını doğurmaktadır. Diğer yandan, mali uyum sürecinde kamu gelirleri ile kamu harcamalarının yeniden düzenlenmesi ve bütçe açıklarını azaltmaya yönelik politikalar işsizlik ödemelerinin sınırlaması yönünde güçlü baskılar ortaya çıkarmaktadır. Artan ve uzun süreli işsizlik karşısında hükümetler işsizlik ödemeleri sistemine aktif işgücü piyasası olarak adlandırılan bir dizi programı yerleştirerek, işsizlere yönelik sosyal harcamaları da sınırlamayı denemektedir. Aynı zamanda, aktif programların işleyişi işgücü piyasasında işsizler arasında veya çalışanlarla işsizler arasındaki rekabeti arttırıcı özellikler taşımaktadır.

1980'li yıllardan sonra popüler olmasına rağmen, aktif işgücü piyasası politikalarının geçmişleri daha eskiye uzanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı öncesinde mesleki eğitim, iş başında eğitim, kamu çalışma programları, istihdam ve iş bulma hizmetleri gibi aktif işgücü piyasası programları gibi bir çok program uygulanmıştır. gelmiştir. Fakat bu programlar o dönemde aktif işgücü piyasası politikaları ya da programları olarak nitelenmemekteydi.

İkinci Dünya Savaşının hemen ardından İsveç'te işgücü piyasası politikalarının bir grubunun ilk defa aktif olarak adlandırıldığı ve sınıflandırıldığı görülmektedir. Bu ülkede aktif işgücü piyasası politikaları kavramı tam istihdama ulaşmaya ve enflasyonun kontrol altında tutmaya yönelik sosyal demokrat bir politika arayışı sırasında ortaya atılmıştır. Daha sonrasında, 1960 yılı itibarıyla OECD yayınlarında, İsveç'te uygulanan bu tür politikaları işgücü piyasası

politikaları arasında ayrı bir grup olarak görmüş ve bunları adlandırmada aktif nitelemesini kullanmıştır<sup>104</sup>.

Daha önce belirtildiği gibi, işsizlik ödemelerinin işgücü piyasasında katılık yarattığı ve işsizliğin artmasına yol açtığı savlanmaktadır. İşsizlik ödemelerinin işsizi işgücü piyasasında aktif olmaktan alıkoyduğu “pasifliğe” ittiği eleştirisi getirilmektedir. Bu nedenle, işsizlik ödemeleri sisteminden aktif politikalara geçilmesi gerektiği belirtilmektedir. İşsizlik ödemelerine ilişkin yapılan bu eleştirilerin haklılığı konusunda geniş bir uzlaşma olmadığı gibi, işsizlik sigortası ve yardımlarından oluşan işsizlik ödemelerini “pasif” olarak adlandırmanın bir önyargıya ve siyasi tercihe dayandığı unutulmamalıdır<sup>105</sup>. Aktif nitelemesi güçlü, olumlu anlama gelen bir ifadedir. Buna karşılık “pasif” deyimini aktif deyiminin tam karşısıdır. “Pasif “ bir kavram olarak olumsuz, etkili olmayan, yetersiz gibi anlamları içermektedir. Ancak “pasif” olarak nitelenen işsizlik ödemeleri gerçekte insanlara yaşamlarını sürdürebilecekleri, kendi kararlarını verebilecekleri özgürlüğe ve özerkliğe dayanan olanaklar sunmaktadır<sup>106</sup>.

Özellikle OECD ülkelerinde işsizlik sigortası ve yardımları yanında, işsizliğe karşı çok sayıda ve çeşitli biçimler alan aktif işgücü piyasası programı uygulanmaya konulmaktadır. Öncelikle, aktif programların üstlendiği işlevlerin, gelir destekleri yoluyla işsizleri korumayı amaçlayan işsizlik ödemelerinin üstlendiği işlevlerden ayrıldığı belirtilmelidir. Aktif politikalar işsizleri boş işlere doğru yönlendirir, işsizlerin işgücü istemine uyum göstermesi ve işgücü piyasası ile olan bağlarının güçlenmesi ya da kopmaması amacıyla geçici destekler, hizmetler veya işler oluşturur. Kamu çalışma programları dışında, aktif programların işsizlik süresince işsizlik nedeniyle ortaya çıkan gelir kayıplarını kısmen gidererek işsizi ve ailesini korumak, onların yaşam düzeylerinin gerilemesine engel olmak gibi bir amacı ve işlevi yoktur. Bu bağlamda, işsizlerin sadece istihdam edilebilirliklerini geliştirmeyi amaçlayan aktif politikalar ile işsizleri ve ailelerini gelir güvencesizliği karşısında gelir aktarımlarıyla koruyan işsizlik ödemeleri işsizliğin neden olduğu farklı ekonomik ve sosyal etkileri gidermek amacıyla uygulanmaktadır. İşsizlik ödemeleri ve aktif programlar işlevleri ve amaçları bakımından benzer programlar olmadığı için birbirlerini de ikame edemez.

Aktif politikalar yaygın olarak uygulandıkları gelişmiş ülkelerde işsizlik ödemelerinden bağımsız olarak, tek başlarına uygulanmamaktadır. İşsizlik ödemeleri ile aktif önlemler çoğunlukla birbirleri ile ilişkilendirilmektedir.

---

<sup>104</sup> Thomas JANOSKI, “Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries”, (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996, s.698.

<sup>105</sup> SINFIELD, s.280

<sup>106</sup> STANDING, Eight, s.14.

Örneğin aktif politikaların yaygınlaşması işsizlik ödemelerini ortadan kaldırmamakta, işsizlik ödemelerinden yararlanma koşulları arasında istihdam edilebilirliği geliştirme amacındaki aktif programlara katılma zorunluluğu getirilmektedir. Çünkü işsizi gelir desteğinin sağlanması, işsizi aktif hale getirmenin en önemli, en güvenilir ve en etkili yoludur. Bu çerçevede, işsizlik ödemeleri ile aktif politikalar sanıldığı aksine, birbirinden bağımsız veya birbirlerinin yerine geçen seçenekler olarak görülmemelidir<sup>107</sup>. İşsizlik ödemeleri sisteminin yaygın olarak bulunmadığı bir ülkede işsizlerin aktif programlara düzenli ve yoğun bir biçimde katılımını sağlamak güçtür. İşsizlik ödemelerinin terk edilerek yerine, aktif politikaların tek başına uygulanması çoğu durumda olanaklı değildir.

OECD ve AB ülkelerinde işgücü piyasası politikalarına yapılan harcamalara bakıldığında, işsizlik sigortası ve yardımlarına ilişkin yapılan harcamaların aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan harcamalar karşısında gerilemediği görülmektedir. Bu ülkelerde halen işgücü piyasası politikaları için yapılan harcamalardan en büyük payı “pasif” olarak nitelenen politikalar almaktadır. Aktif politika harcamalarının hem GSMH'ya oranı hem de toplam işgücü piyasası politikaları içindeki payı sınırlı kalmaktadır. Ulusal ve uluslararası ölçekte işsizlik ödemelerini azaltma buna karşılık aktif politika harcamalarını artırma çabalarına rağmen, bu gerçekleşmemektedir. Bunun en önemli nedeni ülkelerdeki işsizliğin yüksek düzeyidir. Bir başka neden ise, aktif politikaların kendilerinden beklenen sonuçları doğurmada yetersiz görünmesidir. Bu durum hükümetleri aktif politika harcamalarının artırılması konusunda ihtiyatlı davranmaya yöneltmektedir<sup>108</sup>.

Günümüzde sosyal koruma sistemlerinin yeniden düzenlenmesine bağlı olarak, devletlerin işsizlik harcamalarını ve sağlanan korumanın düzeyini sınırlamaya çalışan girişimleri işsizlik ödemeleri ile aktif politikalar arasında kurulan karşılıklı bağları pekiştirilmektedir. Yeni liberal yaklaşımın “pasif” olarak eleştirdiği işsizlik ödemelerinin terk edilerek, aktif işgücü piyasası politikalarına geçilmesinden çok, bu iki farklı nitelikteki programlar birbirine bağlanmakta veya bütünleştirilmektedir. Bütünleşme sonucunda, işsizin aktif işgücü piyasası programlarına katılması zorunluluğu işsizlik sigortasından ya da yardımına hak etme koşullarından biri haline getirilmektedir<sup>109</sup>. İşsiz diğer tüm hak etme

---

<sup>107</sup> BERKEL, s.3.

<sup>108</sup> John P. MARTIN, “What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries’Experiences”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 35, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1998, s.12-13.

<sup>109</sup> BERKEL, s.3.



koşullarını yerine getirse dahi, programa katılım zorunluluğu yerine getirilmezse, işsizlik ödemelerinin sağladığı korumadan tam olarak yararlanamaz.

Aktif politikaların iki işlevi olduğu söylenmektedir. İşlevlerden biri, işsizlere iş bulmada kolaylık sağlamak amacıyla istihdam edilebilirliklerini ve eksik istihdamın önüne geçerek ekonomideki üretkenliği ve gelirleri artırmaktır. Aynı zamanda, bu politikalardan sosyal işlevlerde beklenmektedir. Bu çerçevede, üretken bir istihdam aracılığıyla sosyal dışlanmanın önlenmesi ve topluma katılımın sağlanması öngörülmektedir.

Günümüzde yüksek işsizlik oranı ve uzun süreli işsizliğin baskın olduğu koşullarda uygulanmakta olan bu politikaların, beklenilenin aksine istihdam ve işsizlik üzerinde olumsuz etkileri de olmaktadır. Bunlardan birincisi, kimi durumlarda program uygulanmasaydı veya işsiz programa katılmasaydı, program sonrasında ulaşılan sonuçlara işsizlerin de ulaşabilecek olmasıdır. Bu çerçevede, uygulanan programın ve katılımın gereksizliği ortaya çıkar. Bu etkiye bağlı olarak, kamunun kaynakları ve katılımcının zamanı, çabası boşa gitmiş olacaktır. Çünkü, programa katılma ya da katılmamanın sonucu aynıdır.

İkinci etki, ikame veya yerine geçme etkisidir. Programa katılan işsiz, programın sağladığı üstünlükler nedeniyle, programlara katılmayan diğer işsizler karşısında istihdam önceliğine sahip olacaktır. Benzer bir diğer etki ise, yerinden etme veya işten çıkarma etkisi olarak adlandırılabilir. Aktif programlar tarafından desteklenmiş işlere sahip veya işsizleri çalıştıran işletmeler, işgücü maliyetlerinin bir kısmını programlara yüklediği için, bazı koşullarda diğer işletmeler karşısında rekabetçi avantajlar elde edebilmektedir. Bu durumda, aktif politikalar tarafından kapsanmayan çalışanları istihdam etmeyen işletmelerde istihdam azalması görülebilmektedir. Benzer bir biçimde işverenler aktif programların kapsamındaki işsizleri istihdam etmeye yönelirken, program kapsamında desteği biten katılımcı işsizleri veya normal koşullarda çalışanları işten çıkarabilmektedir. İşinden etme etkisinin bir başka görüntüsü ise doğrudan iş yaratma programlarında ortaya çıkmaktadır. Kamuda veya topluluk hizmetlerinde normal koşullarda yapılan veya yapılacak düzenli işler aktif programlar kapsamında iş edindirme ve aktif hale getirme amacıyla işsizlere gördürüldüğünde, kamudaki normal koşullardaki düzenli istihdam daralacak veya istihdamdaki olması gereken artış gerçekleşmeyecektir<sup>110</sup>. Bu etkilerin gerçekleşme derecesine bağlı olarak, aktif politikaların istihdam üzerinde beklenen olumlu etkileri ortaya çıkmayacak ve işsizliği azaltmaya yönelik işlevi etkisini yitirecektir.

---

<sup>110</sup> Nigel MEAGER-Ceri EVANS, "The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-term Unemployment", Employment and Training Papers No. 16, International Labour Office, Geneva, 1998, s.20; Amit DAR-Zafiris TZANNATOS, "Active Labor Market Programs: A Review of The Evidence from Evaluations", Social Protection Department Working Paper, World Bank, Washington, 1999, s.20.

Başarılı ve etkili programlar bulunmakla birlikte, farklı ülkelerde geniş bir zaman aralığında uygulanan çok sayıda aktif programın istikrarsız, karmaşık ve olumsuz sonuçlarına bakıldığında, programların beklenileni vermekten uzak olduğu anlaşılmaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikalarının etkilerini ve sonuçlarını belirlemek için çok sayıda araştırma yapılmaktadır. Bu araştırmalara göre programların sonuçları bir genelleme yapmaya izin vermekten uzaktır. Bölgelere, ülkelerle, programlara, hatta kapsamdaki grubun özelliklerine veya döneme göre aktif politikaların sonuçları ve etkileri önemli ölçüde farklılaşabilmektedir. Çoğu durumda birbirinin aynısı iki program, dışsal koşullardaki değişkenlerin farklılığı nedeniyle işsizlik, istihdam ve gelir üzerinde birbirine zıt sonuçlar doğurabilmektedir. Buna göre, yerel işgücü piyasası koşulları, toplam ürün ve hizmet istemi, ekonomik büyümenin düzeyi gibi dışsal etmenler programların sonuçları üzerinde çok önemli etkiye sahiptir<sup>111</sup>.

Aktif işgücü piyasası politikaları farklı nitelikler ve işlevler taşıyan çok sayıda programdan oluşmaktadır. Bu programların bir grubu doğrudan ve dolaylı yollardan istihdam yaratarak işgücü piyasasının istem yanına, bir diğer grubu ise, işsizlerin iş arama ve işe yerleşme davranışlarını etkileyerek işgücü piyasasının sunum yanına müdahalelerde bulunmaktadır. Kamu çalışması, ücret ve istihdam destekleri ile bağımsız çalışma programları istem yanlı iş yaratma amaçlı aktif politikaları oluşturmaktadır. Mesleki eğitim, iş arama ve istihdam hizmetleri ile iş bulması durumunda işsize sağlanan ödemeleri içeren programlar ise işgücü piyasasının sunum yanına müdahale etmektedir.

İstem yanlı aktif programlar kapsamında genellikle kamu kesiminde doğrudan, özel işletmelerde ise dolaylı desteklenmiş geçici işler yaratılmaktadır. Diğer yandan, sunum yanlı programlarda, istem yanlı programların aksine doğrudan veya dolaylı iş yaratma amacı güdülmemekte, işsizlerin işgücü istemine uyum göstermeleri sağlanarak, istihdam edilmeleri kolaylaştırılmaya çalışılmaktadır<sup>112</sup>.

Günümüzde sunum yanlı düzenlemeleri içeren programların doğrudan iş yaratmaya dayanan istem yanlı aktif programlar karşısında öne çıktığı görülmektedir. Sunum yanlı programların temel işlevi, işgücü piyasasında işsizler arasında veya işsizler ile çalışanlar arasında çeşitli biçimlerde farklılık yaratarak, özel işsiz gruplarında yer alanları varolan işlere öncelikle yerleştirmektir<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Robert G. FAY, "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries", Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1999, s.32.

<sup>112</sup> MEAGER-EVANS, s.8.

<sup>113</sup> MEAGER-EVANS, s.17-18.

### a. Kamu Çalışma Programları

Uzun süreli işsizliğin ve yoksulluğun artması nedeniyle güvencesizliklere yoğun bir biçimde ve sürekli karşı karşıya kalan dışlanmış grupların işgücü piyasasına katılmaları ve istihdam edilmeleri önemli bir sorun olarak belirmektedir. Kamu çalışma programlarının temel amacı uzun süreli işsizler, yoksullar, dışlanmışlar ve engelliler gibi istihdam edilmeleri oldukça güç olan gruplarda yer alanları geçici kamu işlerinde istihdam edilmeleri karşılığında bir gelir sağlamak ve bu gruplarda yer alanların çalışma ile olan bağlarını güçlendirmektir. Kamu çalışma veya iş yaratma programları hedef grupta yer alan işsizleri kamu alanlarında yaratılan desteklenmiş işlerde geçici süre istihdam etmeyi amaçlamaktadır. Program kapsamında yaratılan işler altyapı (yol, enerji hatları, baraj yapımı gibi), çevre koruma ve iyileştirme, kamusal alanların bakım ve onarımı, sağlık ve refah hizmetleri, belediye hizmetleri gibi alanlardadır<sup>114</sup>. Bu işlerin en belirgin özelliği, kamunun iş yaratma amacı ve müdahalesi olmasaydı, normal koşullarda oluşmayacak işler olmasıdır<sup>115</sup>. Aktif politikalar kapsamında kamuda yaratılan bu istihdam işsizler bakımından geçicidir ve kısa süreli bir güvenlik ağı işlevini yerine getirmektedir<sup>116</sup>.

Kamu çalışma programları kapsamında yaratılan işler genellikle toplumun yararına ve özel işletmelerin yerine getirmediği piyasa dışı işler olarak düşünülmektedir. Bu çerçevede işsizler işletmelerin gerçekleştirmediği piyasa dışı topluma yararlı işleri yaparken bir yandan gelir desteğine ulaşmaları amaçlanır. Bir çok ülkede programların etkililiğini arttırmak amacıyla, kamu çalışma programlarının yürütümü gönüllü örgütlere ve bir tür taşeron benzeri sözleşme ilişkisiyle özel sektör işletmelerine bırakılabilmektedir. Aynı zamanda, ulusal ölçekli, büyük programların uygulanması terk edilmekte, yerlerine daha yerel, özel işsiz gruplarını kapsayan dar programlar uygulanmaktadır.

Yaratılan işlerin doğurduğu işgücü maliyetleri kısmen yada bütünüyle ulusal ya da yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır. Bu tür programlar çoğu OECD ve AB ülkesinde uygulanmıştır. Programlar geleneksel olarak ve çoğunlukla kamu kesiminde ya da gönüllü faaliyet alanlarında yaratılan işleri kapsamakla birlikte, Almanya ve Danimarka'da örnekleri görülen bazı programlarda olduğu gibi özel sektör işverenlerini ve işletmemelerini de

---

<sup>114</sup> DAR-TZANNATOS, s.17; Christine EVANS-KLOCK vd., "Worker Displacement: Public Policy and Labour-Management Initiatives in Selected OECD Countries", Employment and Training Papers No. 24, International Labour Office, Geneva, 1998, s.27.

<sup>115</sup> OECD, "Labour Market Policies: New Challenges Policies for Low-paid Workers and Unskilled Job Seekers", Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1997, s.19.

<sup>116</sup> DAR-TZANNATOS, s.17.

kapsayabilmektedir<sup>117</sup>. Özel sektör işverenlerinin ve işletmelerinde kapsama alınması durumunda, programların kamuda çalışma niteliği ortadan kalkmakta, yerine kamu tarafından özel kesimde ya da işletmelerde yaratılan işlerde çalışma niteliği ortaya çıkmaktadır.

Programlara katılanların ortak özelliği normal koşullarda bir işe yerleşmeleri oldukça güç görünen işsiz ve dışlanmış gruplarda yer almalarıdır. Kamu çalışma programlarının bazılarında yoksulluğun ve işsizliğin yüksek olduğu gelişmemiş bir bölgedeki tüm işsizleri de kapsama alma amacı güdülebilmektedir<sup>118</sup>. Aynı zamanda kamu çalışma programları ekonomik durgunluk veya kriz dönemlerinde artan yoksulluğun önlenmesi ve azaltılmasına yönelik bir amaçla da uygulandığı görülmektedir<sup>119</sup>. Programların bir başka amacı işsizlerin çalışma deneyimi kazanması, çalışmanın gerektirdiği, disiplin ve işleyişlere alışması gibi konularda olanaklar sağlayarak işsizlikten normal koşullarda düzenli istihdama geçişi sağlamaktır<sup>120</sup>.

ABD ve Avrupa uygulamalarına bakıldığında programların uygulama zamanına göre beklentiler değişmektedir. Bu ülkelerde ekonomik durgunluk ve gerileme belirginleştiği dönemlerde hükümetler toplam istemi arttırmak gereği duyduklarında ve geniş kesimlerinin acil gelir yardımlarına gereksinimi olduğunda kamu çalışma programlarına sıklıkla başvurmaktadır<sup>121</sup>.

Aktif politikaların bir bileşeni olarak uygulanan kamu çalışma programları dönemseller olarak ülkelerde önemli kapsama ulaşabilmektedir. 1980'lerin sonu 1990'ların başında İsveç, İsviçre, İtalya, İrlanda; Avusturya, Fransa gibi Avrupa ülkelerinde kamu çalışma programlarının uygulanması artmıştır<sup>122</sup>. Programların uygulanması sonucunda düşük ücrete dayalı ve çalışmaya ilişkin çoğu hakkı içermeyen bir işgücü piyasası katmanı oluşabilmektedir. Çalışanların ve sendikalarının bu tür düşük ücrete ve hakları içermeyen çalışma biçimlerine karşı durdukları açıktır.

Örneğin, veriler çeşitli Avrupa ülkelerinde kamu çalışma programları ve gelir elde etme amacı taşımayan örgütlerde çalışarak işsizlikten kurtulanların işgücü içindeki payının küçümsenmeyecek düzeyde olduğunu göstermektedir.

---

<sup>117</sup> Christine ERHEL vd., "Job Opportunities for the Hard-to-place", (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996, s.283.

<sup>118</sup> Amelita King DEJARDIN, "Public Works programmes, a Strategy for Poverty Alleviation: The Gender Dimension", Issues in Deveelopment Discussion Paper No. 10, International Labour Office, Geneva, 1996, s.1-2.

<sup>119</sup> DAR-TZANNATOS, s.19.

<sup>120</sup> MEAGER-EVANS, s.41.

<sup>121</sup> EVANS-KLOCK vd., s.27.

<sup>122</sup> OECD; s.19.

1993 yılına bu tür çalışanların işgücüne oranı Almanya'da yüzde 1, Belçika'da yüzde 3, Finlandiya'da 3,6 ve İsveç'te yüzde 3.6 dır<sup>123</sup>. Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik ve yoksullukla mücadelede kamu çalışma programlarından beklentiler artmaktadır. Özellikle Afrika ve Asya ülkelerinde milyonlarca insan bu programların kapsamında çalışmaktadır.

Kamu çalışma programları yoksulluğa ve dışlanmaya karşı geçici çözümler üretmekle birlikte, işsizliğe karşı kalıcı çözümler üretmekten, iş olanakları sağlamaktan uzaktır. Aynı zamanda, emek yoğun süreçlerden çok sermaye yoğun süreçlere dayanabilmesi yanında, yüksek harcamalar gerektirmesi programların yaygınlığını ve tercih edilmesini sınırlamaktadır. Kamu çalışma programlarının uygulandıkları süre içerisinde işsizliği azaltacağı açıktır. Çünkü bir grup işsiz programa katılmalarıyla birlikte doğrudan geçicide olsa işsiz grubundan ayrılır. Programlara son verildikten veya katılımcı program kapsamından çıktıktan sonra olumlu etkilerin meydana gelmediği belirtilmektedir. Bu özellikleri dolayısıyla kamu çalışma programları işsizlik ve dışlanma baskısının arttığı zamanlarda veya bölgelerde baskının şiddetini azaltmak amacıyla geçici olarak uygulanabilecek programlar olarak görülmeye başlanmıştır.

Aynı zamanda, programlardan işsizlerin işgücü piyasası ile olan bağlarının güçlendirmesi ya da yeniden uyumlarının sağlanmasına yönelik işlevlerde beklenmektedir. Bu konuda da kamu çalışma programlarının işsizlere uzun dönemde geçerli üstünlükler sunmadığı söylenmektedir. Bir başka deyişle, işsizlerin kamuda geçici olarak yaratılmış bu işlerden, kamu tarafından desteklenmeyen düzenli işlerde normal istihdama geçişi her zaman olanaklı olmamaktadır<sup>124</sup>.

Bir işe yerleşmesi en güç grupta yer alan işsizleri doğrudan çalışma olanağı sunması ve yoksulluğun etkisini azaltması işlevleri bu program türünü diğer aktif programlardan ayırmaktadır. Ancak bu programları uygulanmanın diğer aktif programları uygulamaya göre oldukça maliyetli olduğu ve uzun dönemli işsizler için normal bir istihdama geçişte katkı sağlamakta yetersiz kaldığı için eleştirilmektedir<sup>125</sup>.

Gerçekte, program düzenli işleri olumsuz etkileyebilmektedir. Programlar bazı kamu ve özel işyerlerinde işten çıkarmalara ve daha az yeni işin yaratılmasına neden olmaktadır. Yerinden etme etkisi olarak adlandırılan bu etkiye bağlı olarak, kimi programlarda her bir katılımcı karşılığında normal istihdamda doğrudan bir iş azalmıştır<sup>126</sup>. Örneğin, İsveç'te kamusal sağlık, yardım ve bakım hizmetleri ile inşaat alanında doğrudan iş yaratmaya dayalı uygulanan programların sonuçlarına göre, sağlık, yardım ve bakım hizmetlerinde yerinden etme etkisinin sonuçları

---

<sup>123</sup> BİÇERLİ, s.461.

<sup>124</sup> ERHEL vd., s.293; DAR-TZANNATOS, s.17-18.

<sup>125</sup> DAR-TZANNATOS, s.18.

<sup>126</sup> DAR-TZANNATOS, s.17.

karmaşık olmakla birlikte, inşaat sektöründe yaratılan işler özel işletmelerdeki işlerde bir azalmaya yol açmıştır. İsveç'te yapılan bir başka çalışmada, doğrudan iş yaratma programları kapsamındaki işlerde yüzde 1 düzeyinde bir artışın normal koşullarda düzenli istihdam edilmiş gençlerin istihdamında yüzde 1 düzeyinde bir azalmaya yol açtığı söylenmektedir. Kısacası istihdam artmamış, sabit kalmıştır<sup>127</sup>. Ancak, düzenli işler azalmış, kamu tarafından desteklenmiş düzensiz işler artmıştır.

### **b. İş Arama ve İstihdam Hizmetleri**

İşgücü piyasasındaki boş işlerin niteliği, niceliği, işletmelere ve bölgelere dağılımı hakkındaki bilgilere işsizlerin kendi kendilerine ulaşmaları kolay değildir. İşgücü piyasası ve boş işler hakkındaki bu bilgilere zamanında, düzenli ve doğru bir biçimde erişebilmenin işsizlerin iş arama süreci üzerinde etkili olduğu öteden beri bilinmektedir. Boş işlere ilişkin bilgiler yanında iş arama, iş başvurusu ve iş görüşmesi yapma tekniklerinin ve biçiminin de işe yerleşmede önemli olduğu görülmektedir.

İşgücü piyasasını sunum yanı sıra düzenleyen ve çoğunlukla kamu iş bulma kurumları tarafından yürütülen iş arama ve istihdam hizmetleri kapsamında işsizlere vasıf ve becerilerine uygun boş işler hakkında bilgi sağlanmaktadır. Ayrıca, nasıl iş aranacağı, iş başvurusu yapma, iş görüşme teknikleri gibi konularda işsizlere ek desteklerde verilebilmektedir. Sağlanan bu bilgilere bağlı olarak, işsizlerin açık işlere daha kolay ulaşmaları ve daha kısa süre işsiz kalmaları beklenmektedir. Günümüzde bu programların öne çıkmasının en önemli nedeni, diğer aktif işgücü piyasası politikalarına göre, düşük bir maliyetle, bir başka deyişle daha az kamu harcaması ile uygulanabilmesidir<sup>128</sup>.

Programlar çok çeşitli özellikteki işsiz gruplarını kapsamaktadır. Uzun süreli işsizler, işsizlik yardımı veya sosyal yardım alanlar, işletmelerin veya sektörlerin yeniden yapılanması sonucunda işsiz kalanlar veya genç işsizler gibi farklı nitelikteki çok sayıda işsiz grubu iş arama ve istihdam hizmetlerinden yararlanmaktadır. Bu tür programlar ekonomik koşullardan bağımsız olarak, işsizliğin azaldığı büyüme veya işsizliğin arttığı gerileme, durgunluk dönemlerinde de uygulanabilmektedir<sup>129</sup>. Bir başka deyişle, yardım ve hizmetler belirli dönemlerde uygulanmaktan çok, süreklilik ve kurumsallık arz etmektedir. İşsizlerin programlara katılımı çoğunlukla gönüllüdür<sup>130</sup>. Ancak, işsizlik sigortasından veya yardımlarından yararlanmanın koşulu olarak katılım zorunlu tutulmaktadır. Birçok ülkede işverenlerin işyerlerindeki boş işleri ve işçi

---

<sup>127</sup> FAY, s.22.

<sup>128</sup> KLOCK vd., s.22-25; MEAGER-EVANS, s.10.

<sup>129</sup> DAR-TZANNATOS, s.20.

<sup>130</sup> MARTIN, s.18.

ihtiyaçlarını iş arama ve istihdam hizmeti sunan kamu kurumuna bildirme zorunluluğu bulunmaktadır.<sup>131</sup>

Kamu iş bulma ve istihdam hizmetleri yürüten kurumsal yapılanmadan üç ana işlevi yerine getirmesi beklenmektedir. Kurum, işgücü piyasasındaki boş işler ve işsizler hakkında bilgi toplamak, iş arayanlar ile işçi arayanlara gereksinim duydukları bilgiyi sağlamaktır. Bir başka öne çıkan işlevi işsizlik ödemeleri yoluyla sağlanan gelir desteklerinin yönetilmesidir. Son işlevi ise, aktif işgücü piyasası programlarının oluşturulması, katılımın sağlanması ve yöneltmesidir<sup>132</sup>.

1950'li yıllarda yaygınlaşan istihdam hizmetleri önemli kurumsal ve örgütsel değişiklikler geçirmektedir. Artan ve uzun süreli ortaya çıkan işsizliğin baskısı kamu tarafından oluşturulan ve yönetilen iş arama ve istihdam hizmetleri programlarından beklentilerin artmasına yol açmaktadır. Hizmetlerin halen günümüzdeki temel yürütücüsü kamu kurumları olmasına rağmen, gelir elde etme amaçlı özel işletme etkinliklerinin kamusal programlarla ikame edilmesine yönelik girişimler bulunmaktadır. 1970'li ve 1980'li yıllarda işgücü piyasasında esnekliğin artırılmasını destekleyen yeni liberal politikaların etkisiyle özel istihdam hizmetleri yaygınlaşmaktadır. Kamu programlarının yeniden yapılandırılması ile özel istihdam hizmetlerinin yaygınlaştırılmasının işgücü piyasası ve işsizler üzerindeki etkileri tam olarak bilinmemektedir<sup>133</sup>. Özellikle özel istihdam hizmetlerindeki yaygınlaşma sosyal politikanın değer ve yöntemleri çerçevesinde sorgulanmaktadır.

Özel istihdam hizmetlerinin iş arayanlar arasında ayrımcılık temelinde farklılaştıkları ya da uzmanlaştıkları bilinmektedir. Kamu istihdam hizmetlerinden uzun süreli işsizler, orta derecede vasıflı veya vasıfsız işsizler daha yoğun yararlanmaktadır. Özel istihdam hizmeti veren bir grup işletmeden ise, bir işte çalışan, vasıflı, beyaz yakalılarından oluşan işgücü piyasasının çekirdek bir grubu faydalanabilmektedir<sup>134</sup>. Diğer yandan, bir başka özel istihdam hizmeti verdiği belirtilen özel işletme grubu ise iş arayanları sürekli ve düzenli bir işe yerleştirmek yerine, eğreti koşullarda geçici olarak istihdam edilmelerini sağlama ve düzenleme işlevi üstlenmektedir<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> ERHEL vd., s.286; Ulrich WALWEI, "Improving Job-matching through Placement Services", (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996, s.407.

<sup>132</sup> OECD, Employment **Outlook 1993**, Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects., s. 54.  
<http://www.OECD.org/dataoecd/59/23/2485416.pdf> (10.08.2002)

<sup>133</sup> WALWEI, s.402.

<sup>134</sup> DAR-TZANNATOS, s.19.

<sup>135</sup> WALWEI, s.402.

İş arama ve istihdam hizmetlerinin sonuçları programın yürütüldüğü döneme bağlı olarak değişmektedir. Ekonomik büyüme dönemlerinde yaratılan yeni işler nedeniyle programlar istihdam sonuçları olumlu olmaktadır. Gerileme ve durgunluk dönemlerinde ise programlardan sıklıkla beklenen olumlu sonuçlar ortaya çıkmamaktadır<sup>136</sup>. Programların gerçek etkisinin boyutları sorgulanmaktadır. Diğer bir çok aktif programda olduğu gibi, iş arama hizmetlerinden işsizlerin bütünü eşit olarak yararlanamaz. Özellikle bu programlar genç işsizler üzerinde çok az etkiye sahiptir.

Dönemsel farklılıklara göre sonuçlarının değişmesi aktif politikaların özellikle de sunum yanlı aktif programların genel bir sorunudur. Buna bağlı olarak, programların olumlu sonuçlardan kuşku duyanlar da bulunmaktadır. Önemli ölçüde başarılı olduğu düşünülen programların katılımcı işsizlerin istihdam edilebilirliği üzerindeki etkilerin niteliği ile süresi konusunda tartışma ve belirsizlikler vardır. İşsizliğin yapısal ve uzun süreli nitelikleri yanında günümüz ekonomilerinin uygun iş yaratmadaki yetersizlikleri dolayısıyla iş arama ve istihdam hizmetleri çerçevesinde sunulan destekler işsizler için köklü istihdam çözümleri oluşturamamaktadır<sup>137</sup>. Çünkü programlar, etkili olabilmesi için işgücü piyasasında boş ve yeni işlerin bulunması gerekmektedir. Boş işler yoksa ve yeni işler yaratılmıyorsa programlardan beklenen sonuçlar tam amaçlandığı gibi elde edilemeyecektir.

### **c. Mesleki Eğitim Programları**

İşsizliği daha çok işsizlerin davranışlarına, tutumlarına, çalışma isteklerine ve vasıflarına bağlı bir sorun olarak kabul eden önyargılarla açıklamak yaygınlaşmıştır. Buna bağlı olarak, işsizlerin mesleki vasıflarının olmaması, yetersiz olması veya işverenlerin istemlerini karşılayamaması işsizliğin temel nedenlerinden biri olarak ifade edilmektedir. Mesleki eğitim programlarında öncelikle mesleki vasıf ve becerilere sahip olmayan işsizlere vasıf kazandırmak için yaşama geçirilmektedir. Diğer yandan, belirli bir mesleğe ilişkin vasıflara sahip bireylerin işten çıkarılması veya işten çıkarılma olasılığının yüksek olması durumunda, varolan mesleki vasıfların geliştirilmesi ya da yeni bir mesleğe ilişkin farklı vasıfların kazandırılması amacıyla yeniden mesleki eğitim programları uygulanmaktadır<sup>138</sup>. OECD ülkelerinde yeniden mesleki eğitim programları

---

<sup>136</sup> DAR-TZANNATOS, s.20.

<sup>137</sup> MEAGER-EVANS, s.46,

<sup>138</sup> KLOCK vd., s.21.



işyerleri kapatıldığı için işsiz kalanları, yeniden yapılanma dolayısıyla toplu olarak işten çıkarılanları ve uzun süreli işsizleri kapsamaktadır<sup>139</sup>.

Programların bir kısmı sınıf eğitimini esas alırken, çalışma deneyimi kazandırmaya öncelik veren biçimleri de bulunmaktadır. Çoğu programda ise, sınıfta eğitim ile çalışma deneyimi kazandıran iş başında eğitim yöntemlerinin bir arada uygulandığı görülmektedir<sup>140</sup>.

İnsanların mesleki vasıfları dolayısıyla işsiz kalmalarına yol açan üç süreç vardır. Birincisi işsiz uzun süredir işsiz olduğu ve çalışmadığı için sahip olduğu mesleki vasıf, beceri ve deneyimlerini kaybetmektedir. İkincisi, işsiz gerçekte mesleki bir vasfa, beceriye ve deneyime sahip değildir. Üçüncü çıkış noktası ise, işsiz bir mesleki deneyime, beceriye ve vasfa sahiptir. Ancak değişen işgücü piyasası koşulları ve işletme yapısı nedeniyle sahip olunan meslek, önemini kaybederek mesleğin yapıldığı iş sayısı azalmakta ya da bütünüyle ortadan kalkmaktadır.

Özellikle OECD ülkelerinde işsizliğin çeşitli biçimleri öne çıkmaktadır. İşsiz kalma süresi artarken, işsizler içinde uzun süreli işsizlerin oranı yükselmektedir. Diğer yandan, işsizlik gençleri diğer yaş gruplarına göre daha fazla etkilemektedir. Bir başka deyişle, genç işsizliğin yüksek oranıdır. İşsizliğin bu yaygın biçimleri mesleki eğitim programlarının hedef gruplarına da yansımaktadır. Mesleki eğitim programlarının kapsadığı en önemli gruplardan biri uzun süre işsiz kalanlardır. Bu tür programlar, uzun süre işsiz kalanlar yanında, yenice işsiz kalmış ancak işgücü piyasasındaki koşullar nedeniyle işsizlik süresinin uzama olasılığı yüksek olan işsizleri de önceden öngörerek kapsama alabilmektedir<sup>141</sup>. Uzun süreli işsizlik her şeyden önce mesleki vasıflardaki yetersizlikten kaynaklanabilmektedir. Bir diğer durumda ise, işsiz iş bulup çalışmadığı için gerçekte ilk başlarda yeterli olan mesleki vasıf ve becerisi işsizlikte geçen süre içerisinde gerileyebilmektedir. Vasıflardaki bu gerileme işsizlik süresini daha da uzamasına yol açacaktır.

İşsizlere mesleki vasıf kazandırarak istihdam edilmelerini kolaylaştırma amacındaki aktif programların bir başka önemli hedef grubu genç işsizlerdir. Bu işsiz grubunun genel özelliği herhangi bir mesleki vasfa sahip olmayan, eğitime devam edememiş ya da yeterli eğitimi alamamış, ekonomik ve sosyal olarak güçsüz, dışlanmış ailelerde yetişen genç işsizlerden oluşmasıdır<sup>142</sup>. Bu tür programlarda birbiriyle ilintili çok sayıda amaç güdülmektedir. Gençlerin işgücü

---

<sup>139</sup> DAR Amit-GILL Indermit S., "Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned", The World Bank Research Observer, vol. 13, no. 1 (February 1998), s.83-84.

<sup>140</sup> ERHEL vd., s.285.

<sup>141</sup> ILO, WER 1998, s.184.

<sup>142</sup> DAR-TZANNATOS, s.25.

piyasasına katılmalarını destekleyerek sosyal bakımdan dışlanmalarına engel olmak amaçlardan biridir. Bir başka amaç uzun süreli işsiz kalma veya dışlanma riski yüksek olan bu gençleri önceden belirleyerek iş bulmalarını kolaylaştıracak mesleki vasıflar edindirmektir. Ayrıca, gençlere işyeri ilişkilerine, çalışma koşullarına ve disiplinine uyum göstermelerini sağlayacak alışkanlıkların ve yeteneklerin kazandırılması amaçlanmaktadır<sup>143</sup>.

Uzun süreli ve genç işsizlere göre daha sınırlı bir kapsam alanı bulan bir başka mesleki eğitim programı türü, geçmişte çalışmış daha sonra işsiz kalmış yetişkin veya yaşlılara yönelik uygulanan yeniden mesleki eğitim programlarıdır. Günümüzde özelleştirme, üretimin örgütlenişinde yaşanan değişimler, taşeronlaşma, işletmelerin birleşmesi ve bir çok işyerinin kapatılması durumlarında olduğu gibi özellikle uzun yıllar çalışmış, yetişkin veya ileri yaşlara ulaşmış çalışanlar işlerini kaybedebilmektedir<sup>144</sup>. Çoğunlukla otomobil, maden, gemi yapımı, çelik ve kağıt gibi imalat sanayindeki sektörlerde bir anda sayıları 500 ile 3 bin arasında değişebilen çalışan bir anda işsiz kalabilmektedir<sup>145</sup>. Yeniden yapılanmanın niteliği ve biçimine bağlı olarak bu iş kayıpları çoğu durumda yerel ölçekte küçük bir bölgede aynı zaman aralığında ortaya çıkmaktadır. İstihdamdaki böylesi bir daralma ve işsizlikteki artış yerel işgücü piyasasının tüm işleyişini değiştirecek ve çalışanların, iş arayanların yeni koşullara uyum göstermesini zorlaştıracaktır.

Yeniden mesleki eğitim programları, toplu olarak işten çıkarılanları ve işyeri kapandığı için işsiz kalanları kapsamaktadır. Aynı zamanda, geçmişte bir mesleki vasıf ve beceriye sahip olan, fakat uzun süreli işsizlik nedeniyle çalışamayarak vasıf ve becerilerini yitiren işsizleri de kapsadığı görülmektedir. Kimi durumda. İşsiz işsizlik süresince vasıf ve becerilerini korusa bile, işletmelerdeki yenilenmeye bağlı olarak işsizlerin sahip olduğu mesleki vasfa ve beceriye olan istem ortadan kalkmış olabilmektedir<sup>146</sup>.

Oldukça heterojen bir grup olan uzun süreli işsizler veya genç işsizlere göre uzun süre düzenli bir işte çalıştıktan sonra orta ve ileri yaşlarda işsiz kalanlar farklı özellikler taşımaktadır. Diğer işsiz grupları ülkenin geneline yayılmışken, toplu olarak işten çıkarılan yaşlı işçiler çoğunlukla belirli bir bölgede ve çok sayıda bulunur. Bu nedenlerle yeniden yapılanma veya işyeri kapanması dolayısıyla işsiz kalmış yetişkin veya yaşlılar ayrıca oluşturulmuş programlar tarafından kapsanmaktadır<sup>147</sup>.

---

<sup>143</sup> ILO, WER 1998, s.180.

<sup>144</sup> DAR-TZANNATOS, s.24.

<sup>145</sup> DAR-GILL, s. 84.

<sup>146</sup> DAR-GILL, s.83-84.

<sup>147</sup> DAR-GILL, s.79-80.

Bu tür işten çıkarmaların olumsuz etkilerini üzerinde en çok hisseden çalışan grubu yaşlı çalışanlardır. Bu yaş grubunda yer alan çalışanlar işyerlerindeki yaşa dayalı ayrımcı uygulamalarla birlikte, toplu olarak işten çıkarılmalarına yol açan üretim sürecindeki değişikliklere ve emekliliğin zorlaştırılmasına neden olan güvencesiz bir ekonomik çevreyle karşı karşıya kalmaktadır<sup>148</sup>. İşten çıkarmalar ekonominin genelinde işsizliğin artmakta olduğu, imalat sanayii istihdamının daralmaya başladığı bir dönemde ortaya çıkar. Bu dönemin bir başka önemli özelliği ise, işlerin gerektirdiği vasıfların ve mesleklerin köklü bir biçimde değişmesidir. Bu nedenle, işten çıkarılan çalışanların geçmiş mesleki vasıflarıyla yeni bir iş bulmaları güçtür. Uzun süre aynı sektörde benzer işler yapan bir kişinin, işsiz kaldıktan sonra işgücü piyasası, diğer meslekler, vasıf düzeyleri ve işverenlerin davranışları konusunda etkin bir bilgi sahibi olması beklenemez<sup>149</sup>. Bu olumsuzluğu gidermek için bu tür işsizleri kapsayan mesleki eğitim programları iş arama ve istihdam destekleri ile birleştirilmektedir<sup>150</sup>.

Bu tür programların kapsadığı işsizlerin bölgesel veya yerel olarak yoğunluğu programların başarısını yerel işgücü piyasası koşullarına ve bölgedeki önde gelen sektör ve işyerlerinin durumlarına bağlı hale getirmektedir<sup>151</sup>. Örneğin, bir bölgede çalışanların önemli bir kısmını istihdam eden sektörün gerilemesi, işyerinin kapanması veya istihdamını azaltması durumunda, işsiz kalan çalışanların yeniden mesleki eğitim programının niteliği ne olursa olsun aynı bölgede yeni bir işe girmeleri güç olacaktır.

Daha önce çalışmış veya yetişkin işsizleri kapsayan mesleki eğitim programları uygulamada çok sayıda sorunla karşılaşmaktadır. İşten çıkarılmış işçiler ilgilerini ve çabalarını mesleki eğitimden çok iş ve iş bulma üzerine yoğunlaştırmaktadır. Aynı zamanda, kurumsal eğitimden uzak geçen uzun bir süreden sonra, yeniden okulda/sınıfta eğitim almak zorunda kalmaları programlara karşı bir direnç yaratabilmektedir. Programlarda kazandırılan mesleki vasıf ile işgücü istemi arasında uyum sağlanamaması bir başka önemli sorundur<sup>152</sup>. Uyum sağlamak için programlar çeşitli yöntemleri uygulanmaktadır. İlk yöntem, işçinin varolan mesleki vasıflarının geliştirilmesi ve yenilenmesi yoluyla imalat sanayindeki yeni işlerde istihdam edilmesidir. Bir diğer yöntem ise, işsizler imalat sanayi dışında istihdamın artmakta olduğu sektörlerde ve yeni mesleklerde istihdamını kolaylaştıracak yeni mesleki vasıflar edindirmektir.

Mesleki eğitim programları temelde üç kısım tarafından sınırlanmaktadır. Birinci kısım programların maliyetine ilişkindir. OECD üyesi ülkelerin geneline

---

<sup>148</sup> ILO, WER 1998, s.188.

<sup>149</sup> KLOCK vd., s.22.

<sup>150</sup> DAR-TZANNATOS, s.24.

<sup>151</sup> DAR-GILL, s.84.

<sup>152</sup> ILO, WER 1998, s.190.

bakıldığında mesleki eğitim programları aktif politikalar içinde en çok harcamanın yapıldığı maliyetli programlar olduğu görülmektedir. Diğer yandan programların sonuçlarının genellikle olumsuz olması, maliyetlerinin yüksek olması programların işlevini tartışılır hale getirmektedir<sup>153</sup>.

İkinci kısıt, ekonomik koşullara ve işgücü piyasasındaki boş ve yeni yaratılan işlerin düzeyine bağlıdır. Aktif işgücü piyasası politikaları arasında en popüler programlar olmasına rağmen, mesleki eğitim programları kendilerinden beklenen olumlu sonuçları doğuramamaktadır. Bu programların işsizlere mesleki vasıf kazandırsa dahi, gerçekte işgücü piyasasındaki işlerin sayısı artmamaktadır. Çünkü bu tür sunum yanlı programlar katılımcı işsizleri diğer işsizlerden farklılaştırarak, istihdam edilebilirlik ve mesleki vasıf bakımından öne çıkarmaktadır. Bir başka deyişle, program işsizliği azalmamakta, sadece bir grup işsizi diğer işsizlerin aleyhine, bazı istihdam edilebilirlik özellikleri kazandırmaktadır.

Son kısıt programların mesleki vasıf kazandırmaya bağlı istihdam edilebilirlik üzerindeki etkililiğidir. Programlar koşullar bağlı olarak vasıf kazandırmada önemli sonuçlara ulaşabilirken, kimi koşullarda önemli düzeyde etkisiz kalmaktadır. Araştırmalar işsizlerin bir kısmının programa katılmalarıyla, katılmamaları arasında anlamlı bir fark oluşmadığını göstermektedir. Bu çerçevede, programa katılmasa dahi, istihdam edilebilecek bir grup işsizin programlara katıldığını, bununda, programların başarısızlığı olarak görülmesi gerekmektedir.

Uzun süreli işsizliğe ve genç işsizliği karşı aktif politikaların uygulanması gerekliliği sıklıkla çeşitli kesimlerce dile getirilmesine rağmen, temelde sunum yanlı olan mesleki eğitim programlarının istihdam edilebilirlik üzerindeki beklenen etkileri doğurmaktan uzak olduğu görülmektedir. Programların oldukça yaygın uygulandığı AB ülkelerinin birçoğunda olduğu gibi katılımcı işsizlerin program sonrası istihdam edilme düzeylerinde önemli bir gelişme olmamaktadır<sup>154</sup>.

Mesleki eğitim programlarının başarısız sonuçları iki gerekçeyle açıklanmaktadır. Programların sonuçlarını belirlemede güçlükler bulunmakta, kısa dönemli etkiler üzerinde durulmaktadır. Programların olumlu etkilerinin uzun dönemde daha belirgin olduğu söylenmektedir. Bir diğer başarısızlık gerekçesi, programların yapısı, işleyişi, amacı gibi unsurlarla ilgilidir<sup>155</sup>.

İşverenler mesleki eğitim programına katılan işsizlerin, programlara katılmayan diğer işsizler göre daha fazla mesleki vasıfa sahibi ve bu nedenle daha verimli olabileceklerine düşünebilmektedir. Bu durumda ikame etkisi bir başka

---

<sup>153</sup> MARTIN, s.17.

<sup>154</sup> MEAGER-EVANS, s.45.

<sup>155</sup> FAY, s.17.

deyişle yerine geçme etkisi ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan, mesleki eğitim programları işsizlik yardımları ile ilişkilendirilen ülkelerde ise, işverenler bu programlara katılan işsizlerin yardımları elde edebilmek için programa katıldıklarını ve vasıf ve beceri düzeylerinde bir gelişmenin olmadığına inanabilmektedir. Bu düşünce programa katılan işsizlerin katılmayan işsizlere göre istihdam edilebilirliğini azaltabilmektedir<sup>156</sup>.

Programların bu derece başarısız olmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Öncelikle, program kapsamında verilen eğitimin niteliği, düzeyi ve edinilen vasfın işverenlerin beklentilerine uymamasıdır. Aynı zamanda, işverenlerin sınıfta eğitim yoluyla mesleki vasıf kazanmayı yetersiz bir yöntem olarak değerlendirdikleri söylenmektedir<sup>157</sup>.

Mesleki eğitim programları içerisinde amaçlarına ulaşmada en başarısız olarak kabul edilen programlar genç işsizleri kapsayanlardır. Diğer mesleki eğitim programlarının sonuçlarının görece olarak olumlu olduğu, ekonomik büyümenin gerçekleştiği ve işsizliğin azaldığı koşullarda dahi genç işsizlere yönelik programların istihdam edilebilirlik ve gelir etkilerinin beklenilenin çok altında kaldığı bilinmektedir<sup>158</sup>. Çünkü, gençlerin işsiz kalmasının tek nedeni onların mesleki vasıflarının yetersizliği değildir. Gençlere sadece mesleki vasıf kazandırılması istihdamları için yeterli olmamaktadır. Gençler; iş başında eğitim ve çalışma deneyimi eksikliği gibi mesleki vasıflara ilişkin sorunlar yanında, yetersiz ekonomik büyüme ve yeni iş yaratma eksikliği gibi nedenlerle istihdamdan dışlanmakta ve işsiz kalmaktadır<sup>159</sup>.

Sonuçları başarılı kabul edilen sınırlı sayıdaki programa bakıldığında, bunların küçük ölçekli, işsizlerin tümünü kapsamayan, sadece özel olarak belirlenmiş işsiz gruplarını kapsayan programlar olduğu görülmektedir. Sağlanan eğitimin sıkı ve ciddi bir biçimde verilmesi programların başarısını etkilemektedir. Ayrıca programın uygulandığı bölgedeki işverenlerle ilişki kurulması, işveren beklentilerinin programların içeriğine yansıtılması önerilmektedir<sup>160</sup>. Özellikle, mesleki eğitim programlarının tek başına yeterli olmayacağı, iş deneyimi sağlayan programlarla bir arada uygulanması gerekliliği belirtilmektedir<sup>161</sup>. Ancak, programların ölçeğinin dar tutulması, tüm işsizler yerine özel işsiz gruplarının kapsanması ve işverenlerle yakın eşgüdümün sağlanması, programa katılan işsizlere üstünlük sağlarken, katılmayan işsizlerin işe yerleşmesi güçleşecektir<sup>162</sup>.

---

<sup>156</sup> FAY, s.17.

<sup>157</sup> FAY, s.17-18.

<sup>158</sup> ILO, WER 1998, s.180; DAR-TZANNATOS, s.25.

<sup>159</sup> ILO, WER 1998, s.180.

<sup>160</sup> MARTIN, s. 17.

<sup>161</sup> ILO, WER 1998, s.185.

<sup>162</sup> MARTIN, s.17; MEAGER-EVANS, s.45.

Söz konusu programların uzun süreli işsizlerin istihdam edilebilirlikleri üzerinde olumlu etkide bulunabilmesi çoğunlukla programın uygulandığı dönemdeki ekonomik koşullara ve döngülere yakından ilgili olduğu bilinmektedir. Ekonominin büyüdüğü dönemlerde uygulanan programların daha olumlu sonuçlar doğurduğu belirtilmektedir<sup>163</sup>. Bir başka deyişle, işsizlik oranlarının yükseldiği, iş yaratmada yetersizliklerin ortaya çıktığı durgunluk veya gerileme dönemlerinde programların sonuçları başarısızdır.

#### **d. Kendi İşinde Çalışma**

Kendi işinde çalışma programları diğer aktif programların aksine, işsizleri bir işletmede ücretli olarak istihdam etmeye yönelik bir işlev üstlenmemektedir. Bağımsız çalışma programları olarak da anılan bu programlar işsizlerin kendi işlerini kurarak bu işlerde çalışmalarını teşvik etmek için oluşturulmaktadır. Programın dolaylı bir amacında toplumda girişimcilik değerini ve davranışlarını yaygınlaştırmaktır.

Destekler iki biçimde sunulmaktadır. Birincisi finansaldır, toptan ya da düzenli olarak iş kurana ödenir. İkincisi ise, teknik ve yönetime ilişkin hizmet ve bilgi desteklerini içerir. Bu kapsamda işyerinin kurulması, işletilmesine ilişkin işsizlerin bilgi eksiklikleri giderilir ve rehberlik hizmetler sunulur.

İşsizlerin kendi işlerinde çalışması çoğu ülkede işsizlikle mücadelede ve işsizlerin iş sahibi yapılmasında bir seçenek olarak değerlendirilmektedir. Küçük işyerlerinin ve bağımsız çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasının yeni işlerin yaratılmasında ve işsizliğin önlenmesinde önemli bir görev yerine getireceği umulmaktadır<sup>164</sup>. Bu çerçevede, AB'ne üye ülkelerde dahil olmak üzere, çoğu OECD ülkesinde işsizlerin kendi işlerini kurmaları ve o işlerde çalışmalarını teşvik eden işgücü piyasası politikalarına olan ilgi artmaktadır<sup>165</sup>.

Programlar çok farklı ekonomik koşullarda ve işsizliğin farklı süreçlerinde uygulanabilmektedir. Bu bakımdan programlar ekonominin gelişme döneminde olduğu gibi, gerileme ya da durgunluk dönemlerinde de uygulanmaktadır. Benzer biçimde programlar kimi ülkelerde işsizlik oranının yüksek ve yükselmeye devam ettiği bir aralıkta uygulanmış, kimi ülkelerde ise işsizliğin azalmaya başladığı süreçte yaşama geçirilmiştir<sup>166</sup>.

Kendi işini kurmaya yönelik bağımsız çalışma programlarının uygulandığı ülkelere bakıldığında kapsama alınan işsiz gruplarının farklı özellikler taşıdığı

---

<sup>163</sup> DAR-TZANNATOS, s.22.

<sup>164</sup> Nigel MEAGER, "From Employment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up", (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996, s.489.

<sup>165</sup> MEAGER, s.494.

<sup>166</sup> DAR-TZANNATOS, s.25-26.

görülmektedir. Çoğu durumda programdan yaralanabilecek işsiz gruplarının kapsamı oldukça geniş tutulmaktadır. Kapsamın geniş tutulmasına bağlı olarak, gerçekte kendi olanaklarıyla ve program katılmasalar dahi kendi işlerini kuracak olanlar, programların desteklerinden yararlanabilmektedir. Buda kamu kaynaklarının gereksiz yere harcanması anlamına gelmektedir. Bazı ülkelerde programlar kapsamında yaratılan işlerin yüzde 30'u ile 50'si arasında değişen miktarının bu tür işlerden oluştuğu hesaplanmaktadır. Bir başka deyişle, program kapsamında kurulan işlerin yaklaşık yarısı programlar olmasaydı, gene de kurulacak işlerden oluşmaktadır.

Programlara katılanlar ve sonuçları göz önüne alındığında bu tür desteklerin işsizlerin tümü için olumlu sonuçlar doğurmaktan uzak olduğu görülür. Çoğu programda katılımcılar arasında uzun süreli işsizler, genç işsizler gibi işsizlikten en yoğun etkilenen gruplar yer almaz. Bu tür gruplarda yer alanlar programlara katılınsalar dahi işlerini kurmada ve sürdürmede başarılı olamamaktadır. Bağımsız çalışma programlarının sonuçlarına bakıldığında, özellikle 40 yaşın altında, eğitim düzeyi yüksek ve kısa süreli işsiz olan erkek katılımcıların kendi işini kurmada ve bu işi sürdürmede öne çıktıkları görülmektedir<sup>167</sup>. Ancak kendi işini kurma konusunda önemli ölçüde güdülenmiş, vasıflı uzun süreli işsizlerin küçük bir azınlığının böylesi programlardan yararlanabileceği söylenmektedir<sup>168</sup>.

İşsizlerin kendi işlerini kurmaları ve bu işte çalışma istekleri azdır. İşsizler kendi işinde çalışmanın getirdiği riskleri üstlenmek konusunda fazlaca gönüllü olmadıkları görülmektedir. İşsizler kendi işlerini kurmaları yönünde koşullar ve destekler oluşturulduğunda, bu olanaklardan fazlaca yararlanmamakta, işsizlik yardımı almayı seçmektedir<sup>169</sup>. Ancak işsizleri haklı kılan bir çok neden vardır. Öncelikle, programlar kapsamında yaratılan işlerin belirli bir kısmı uzun dönemde varlığını koruyamamakta, kapanmaktadır<sup>170</sup>. İşsizler işsizliğin getirdiği ekonomik ve sosyal yükün yanında, birde kendi işini kurmanın getireceği yüksek düzeydeki riskleri üstlenmek istememektedir. Ayrıca, her işsizin kendi işini kurma ve sürdürme konusunda yeterli beceri ve vasıflara sahip olmadığı açıktır. Tablo:3.9'da görüldüğü gibi, kurulan işlerin bir kısmı işyerinin kurulmasını izleyen yıllar içinde kapanmaktadır. İngiltere'de program kapsamında kurulan işyerlerinin yüzde 60'ı dört yılda kapanmıştır. Fransa'da ise, dört yılın sonunda işyerlerinin yüzde 47'si faaliyetini durdurmuştur<sup>171</sup>.

---

<sup>167</sup> FAY, s.22.

<sup>168</sup> ERHEL vd., s. 284.

<sup>169</sup> DAR-TZANNATOS, s.26.

<sup>170</sup> MEAGER-EVANS, s.48.

<sup>171</sup> Tabloda yer almayan bazı programların sonuçları hakkında bkz.: FAY, s.21-22; MEAGER-EVANS, s.36-37; MEAGER, s.506-508.

Desteklerle kurulan bu işyerlerinin bir diğer olumsuz etkisi, destek kapsamında olmayan benzer nitelikli küçük işyerlerinin kapanmasına yol açması veya bu tür işyerlerindeki istihdamı azaltmasıdır.

Kendi işini kurmayı teşvik ederek, hem işsizlerin istihdamını sağlamayı hem de toplumda girişimcilik davranış ve değerlerini yerleştirmeye çalışan bu programlar işsizleri çok küçük bir grubunu ilgilendirmektedir. Bu programlardan yararlanabilecek işsizlerin tüm işsizler içindeki oranının yüzde 4'ü geçmediği söylenmektedir. Yukarıda açıklanan olumsuz istihdam etkilerine bağlı olarak programların net istihdam etkisinin çok düşük olduğu söylenmelidir. Aynı zamanda uzun dönemli işsizliğin azaltılmasına pek az katkı sağladığı belirtilmektedir<sup>172</sup>.

**Tablo: 3.9**  
**Bağımsız Çalışma Programları Tarafından Desteklenen İşlerin Kapanma Oranları**

Program	Başarısızlık Oranı
Avustralya (1980'lerin sonu) "yeni işletme desteği"	İlk yıl içinde işlerin yüzde 58'i, ikinci yıl içinde kalanların yüzde 71'i kapandı
Kanada (1990'ların başı) "bağımsız çalışma yardım programı"	İlk yıl içinde işlerin yüzde 20'si kapandı
Danimarka (1980'lerin ortası) "işletme yardım programı"	İlk bir yıl içinde işlerin yüzde 60'ı kapandı
Fransa (1980'lerin başı) "küçük işletme gelişimi"	4,5 yıl içinde işlerin yüzde 50'si kapandı
Macaristan (1990'ların ortası) "MEDA"	İlk 15 ay içinde işlerin yüzde 15'i kapandı
Polonya (1990'ların ortası) "MEDA"	İlk iki yıl içinde işlerin yüzde 15'i kapandı
Hollanda (1990'ların başı)	4 yıl içinde işlerin yüzde 50'si kapandı
ABD-Washington (1990) "bağımsız çalışma deneyimi"	İlk 15 ay içinde işlerin yüzde 37'si kapandı

**Kaynak:** Amit DAR-Zafiris TZANNATOS, "Active Labor Market Programs: A Review of The Evidence from Evaluations", Social Protection Department Working Paper, World Bank, Washington, 1999, s.27.

#### e. Ücret ve İstihdam Destekleri

Bir çok OECD ülkesinde işverenlere uzun süreli işsizleri veya özel belirli gruplarda yer alan işsizleri istihdam ettikleri için destekler sağlanmaktadır. Ücret

<sup>172</sup> MEAGER-EVANS, s.48; DAR-TZANNATOS, s.28.



ve istihdam destekleri işgücü piyasasının istem yanını düzenleme amacındadır ve işverenlere yaratıkları yeni istihdam çerçevesinde işe aldıkları işsizler dikkate alınarak verilmektedir. Programların temel amacı işletmelerin bir başka anlatımla, işverenlerin istihdam kararları üzerinde etkili olmaktır. Aktif programlar kapsamındaki bu destekler özellikle uzun süreli işsizlerin, gençlerin ve işsizliğin yoğun olduğu bölgelerdeki işsizlerin, dışlanmışların istihdamını kolaylaştırmak, işgücü piyasası ile bağlarını güçlendirmek için uygulanır. Sağlanan desteklerle bu özel işsiz gruplarında yer alanların istihdamının artması beklenmektedir<sup>173</sup>.

Programın temel niteliği işletmeye belirli nitelikleri taşıyan işsizleri istihdam etmesi karşılığında belirli bir süre finansal destek verilmesine dayanmaktadır. İşletmeye sağlanan bu ödeme desteğine bağlı olarak, işletmenin aktif program çerçevesinde özellikleri belirlenmiş işsizleri öncelikle istihdam etmesi beklenmektedir<sup>174</sup>. İşletmeye ödenen destekler, işletmenin işgücü maliyetini azaltmayı ve azaltılan işgücü maliyeti nedeniyle istemi, yani istihdamı arttırmayı denemektedir.

Uygulamada ücret ve istihdam destekleri çok farklı biçimler alabilmektedir. Ancak, destekler halihazırda işletmede çalışanlar için sağlanmamaktadır. İşletme program uygulamaya konulduktan sonra program kapsamında yer alan işsizleri istihdam etmesiyle işsiz başına destek almaktadır. Devlet destek kapsamında işletmelere yeni istihdam ettiği işsizin ücretinin tümünü ya da bir kısmını ödeyebilmektedir. Bunun dışında destekler vergi indirimleri, sosyal güvenlik katkı oranının azaltılması ya da katkıdan muaf tutulma gibi biçimlerde alabilmektedir.

Fransa'da program kapsamındaki işsizlerin istihdamın izleyen iki yıl süresince asgari ücret üzerinden işgücü maliyetinin yüzde 43'ü işletmeye devlet tarafından destek olarak ödenmektedir. Hollanda ve İtalya'da olduğu gibi çok sayıda ülkede işveren özel işsizi gruplarında yer alan işsizleri veya işsizliğin yoğun olduğu bölgelerdeki işsizleri istihdam ettiğinde, yarattığı bu istihdamın yüklediği sosyal güvenlik katkısının tümünden ya da önemli bir kısmından muaf tutulmaktadır<sup>175</sup>. ABD'de ise iki yıllık bir süre için ücretin yarısını, İngiltere'de ise 6 ay boyunca ücretin ve mesleki eğitim masraflarının tümünü devlet destek olarak işletmeye ödemektedir<sup>176</sup>.

Programların etkileri üzerine yapılan araştırmalar çoğu durumda olumsuz sonuçların doğduğunu ortaya koymaktadır. Programlar istihdam edilen işsiz başına çok fazla maliyet gerektirmektedir. Destekler amacına ulaşmada yetersiz kalmaktadır. Destekler, program kapsamının dışında kalan normal koşullarda düzenli çalışanların işten çıkarılmasına yol açabilmektedir. Bir başka ifade ile,

---

<sup>173</sup> OECD, Outlook 1993, s.64.

<sup>174</sup> ERHEL vd., s.283.

<sup>175</sup> OECD, Labour, s.20; ERHEL vd., s.284.

<sup>176</sup> DAR-TZANNATOS, s.28.

normal işlerde bir azalmaya neden olmaktadır<sup>177</sup>. Ücret ve istihdam desteklerinin bir başka önemli sonucu etkisizliktir. Uygulanan ülkeler bağlamında bir genelleme yapılırsa, programa katılanların ortalama yarısından fazlası programa katılmasalar dahi, gene de istihdam edilebilecekleri tahmin edilmektedir<sup>178</sup>.

Aynı zamanda program kapsamında yer alan işsizlerin istihdamı teşvik edilmesi, program kapsamında yer almayan işsizlerin istihdamını güçleştirmektedir. İşverenler desteklerden yararlanmak için yalnızca program kapsamında yer alanları işe alabilmektedir. Bir diğer olumsuz sonuç ise, program kapsamındaki çalışan için işletmeye verilen desteğin süresi bitince, işveren çalışmanı işten çıkararak, yerine yine program kapsamındaki bir başka işsizi istihdam edebilmekte ve desteklerden tekrar yararlanmaktadır<sup>179</sup>.

Doğrudan istihdam yaratmaya dayalı kamu çalışma programlarının sonuçlarına ilişkin dikkatli yorumlar yapılmasına rağmen, dolaylı iş yaratmayı amaçlayan ücret ve istihdam destekleri konusunda tam bir kötümserlik oluşmuştur. İstihdamı en zor gruplarda yer alan işsizlerin uzun dönemde sorunlarına kalıcı çözümler üretmekten uzak olduğu belirtilmektedir. Gerçekten, Almanya'da 1982 yılında uygulanan programda uzun dönemli işsizleri, yaşlı işsizleri, mesleki vasfı olmayan genç işsizleri istihdam eden işletmelere istihdamın ilk döneminde ücret maliyetlerinin yüzde 80'i devlet tarafından destek olarak verilmiştir. Ancak, bu kadar yüksek destek miktarına rağmen uzun dönemli, yaşlı ve kadın işsizlere istenildiği gibi ulaşılamamıştır. İşverenler destek miktarının işgücü maliyetinin tamamından fazla olsa bile, bu gruplarda yer alanların istihdam edilebilmesinin çok güç olduğunu ifade etmişlerdir. Fransa ve İngiltere'deki bazı uygulamalarda işverenler desteklere rağmen bu grupları işe almada isteksiz davranmaktadır<sup>180</sup>.

#### **f. Yeniden İstihdam Desteği**

Aktif politikaların kapsamında en az uygulanan ve bilinen programlar işsizlere iş bulmaları karşılığında sağlanan ödeme destekleridir<sup>181</sup>. Yeni bir yaklaşıma dayanan bu programlarda yapılan ödemelerin işsizlik sigortası ve yardımları ile karıştırılmaması gerekmektedir. İşsizi sigortadan veya yardımdan işsiz olduğu için ödeme yapılırken, aktif programlardan biri olan ödeme desteğinde ise işsizi bir iş bulduğu ve o işte çalıştığı için ödeme yapılır. İşsizlere sağlanan ödeme destekleri çeşitli ülkelerde “gelir eklemeleri”, “istihdam sigortası” veya “iş bulma primi” olarak ta anılmaktadır.

---

<sup>177</sup> MARTIN, s.20; FAY, s.20; MEAGER-EVANS, s.39-40.

<sup>178</sup> OECD, Outlook 1993, s.64.

<sup>179</sup> FAY, s.20; DAR-TZANNATOS, s.29.

<sup>180</sup> ERHEL vd., s.284-294.

<sup>181</sup> ERHEL vd., 295.

Bu programlar ilk bakışta bağımsız çalışma programlarına benzemesine rağmen, işsizlere kendi işlerini kurmaları koşulu ile değil, ücretli bir işte çalışmaya başlamaları durumunda ödeme yapılması esası benimsenmiştir. Diğer yandan, işsize sağlanan ödeme destekleri aktif politikalar kapsamında işletmeye sağlanan ücret ve istihdam desteklerinden de ayrılır. Bu ödemeler ücret ve istihdam desteklerinde olduğu gibi işletmeye ya da işverene değil, işsizlik sigortasından yararlanırken işe yerleşen işsizlere yapılmaktadır. Program, işsizlerin vasıf ve deneyimlerine uygun olmayan, normal koşullarda kabul etmeyecekleri düşük ücretli bir işte çalışmayı kabul etmeleri karşılığında, düşük ücretten kaynaklanan gelir kayıpları kısmen giderir<sup>182</sup>. Programın işleyişi, işletmelerin işgücü maliyeti ve istemi üzerinde doğrudan ve öncelikli bir etki amaçlamaz. İşsizlerin iş arama ve boş işleri kabul etmelerini düzenlemesi nedeniyle, bu tür programlar sunum yanlıdır.

İşsiz program kapsamındaki ödemedan yararlanabilmesi için işsizlik sigortasından yararlanma süresi bitmeden bir iş bulup çalışması gerekmektedir. İş bulma primi olarak da adlandırılan bu uygulamalarda geçmişte çalışmış, sonra işsiz kalmış ve işsizlik sigortası ödemelerinden yararlanmaya hak kazanmış bireylerin en kısa süre içerisinde bir işe girmeleri desteklenmektedir. Uygulama ile işsizlerin işsizlik sigortası ödemelerinden kısa süreli yararlanması, olabildiğince çabuk bir işe girmesi ve o işte çalışması amaçlanmaktadır. Bu amaçla, işsize önceden belirlenmiş bir süre içinde iş bulup ve bu işte belirli bir süre çalışması koşuluyla işsizlik sigortası sisteminden iş bulma primi biçiminde ödeme yapılmaktadır. İşsiz kalınan süre uzadıkça, ödenecek desteğin tutarı azalır veya destek tamamen ortadan kalkar<sup>183</sup>.

Diğer bir çok aktif programda olduğu gibi, işsize ödeme desteği sağlayan bu programın uygulanabilmesi için işsizlik ödemeleri sisteminin, özellikle işsizlik sigortasının bulunması gerekmektedir. İşsizlik ödemeleri ile aktif programlar arasında kurulan bu tür bağlar, gerçekte, aktif önlemler karşısında işsizlik ödemelerinin önemini azaltmamakta, aksine arttırmaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi aktif programların bir çoğunun uygulanması işsizlik ödemeleri sistemini zorunlu kılmaktadır.

İşsiz bu ödemeyi alabilmek için farklı boş işleri değerlendirmek, bir süre daha uygun iş bulmak için beklemek, işverenlerle pazarlık etmek gibi iş arama sürecinde normal olan ve işe yerleşmenin etkinliği arttıran davranışlardan işsizlik süresinin uzayacağı ve primin tutarının azalacağı için kaçınılmaktadır. Program işsizlerin ücret ve çalışma koşullarına ilişkin beklentileri azaltırken, işsizler arasında rekabeti arttırıcı bir nitelik taşımaktadır. Bu tür aktif uygulamaların işsizler üzerindeki etkilerini belirlemek için yapılan araştırmalara göre, gerçekte bu

---

<sup>182</sup> KLOCK vd., s.23; ERHEL vd., s.287.

<sup>183</sup> MARTIN, s.18; FAY, s.23-25; DAR-TZANNATOS, s.29; KLOCK vd., s.23.

programlar işsiz üzerindeki işsizlik baskısını ve güvencesizlik düzeyini azaltmamakta, aksine arttırmaktadır. İşsizlere sağlanan ve çeşitli adlarla anılan bu tür uygulamalar işsizlerin işsizlik sigortasından yararlandıkları süreyi kısaltmıştır. Ancak, işsiz ödemeden yararlanabilmek için çalışma koşulları kötü ve ücreti az olan bir işi kabul edebilmektedir. Öte yandan, işsizler ödemeleri alabilmek için işverenlerle anlaşarak sıkça iş değiştirme veya işe başlamış gibi görünme yoluna gidebilmektedir<sup>184</sup>.

Aktif politikalar kapsamında işsize sağlanan ödeme destekleri ile işletmeye sağlanan ücret ve istihdam destekleri istenilen olumlu sonuçları doğurmada yetersiz kalmaktadır. İşsizlik ödemelerini işgücü piyasasının işleyişini bozduğu gerekçesiyle eleştiren, işsizliğin önlenmesi için piyasanın “işleyişini” güçlendirmeyi öne çıkaran ekonomik politikaların sonucunda uygulanan günümüz aktif politikaları oluşturdukları bu tür finansal desteklerle işgücü istemini ve sunumunu etkilemeye çalışmakta, işe alma ve işi kabul koşullarını belirlemektedir. Aynı zamanda, bu tür programlar etkiliklerini arttırmak, kötüye kullanımın önüne geçmek için katı denetim mekanizmalarını ve kapsamlı düzenlemeleri gerektirmektedir<sup>185</sup>.

## D. Sosyal Yardımlar

Sosyal koruma sistemi içinde sosyal sigortalar ile birlikte en önemli kurumlardan biri sosyal yardımlardır. Sosyal yardımlar finansmanı vergi gelirlerinden sağlanan, yeterli bir gelire sahip olmayanların asgari bir yaşam düzeyini güvence altına alan ve yardımlardan yararlanabilmek için katkı yapma koşulunun aranmadığı programlardan oluşur. İşgücü piyasasındaki ve aile yapısındaki değişimler yanında, sosyal sigorta programlarının değişimi sosyal yardıma gereksinimi olan insan sayısını giderek arttırmaktadır. Diğer yandan, sosyal yardım programları önemli ölçüde değişime uğramaktadır<sup>186</sup>.

### 1. Sosyal Yardımların Yaygınlığı

Sosyal yardımlar çoğu ülkede katkılı sosyal koruma programlarından yararlanamayan ve yardıma gereksinimi olan insanlara güvence sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Günümüzde sosyal yardımların sosyal koruma sistemi içinde önemi artmaktadır. Gelişmiş ülkelerde özel gruplara yönelik programları yaygınlaştırma arayışı sürerken, diğer yandan bekar anneler, sosyal olarak dışlanmışlar gibi özel gruplarda yer alanlar için yeni ve farklı sosyal yardım

---

<sup>184</sup> FAY, s.23; MARTIN, s.18; MEAGER-EVANS, s.47

<sup>185</sup> FREYSSINE, s.251.

<sup>186</sup> Ross MACKAY, “Social Protection through Social Assistance”, Social Security at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century, Edit: Dalmer D. HOSKINS vd., International Social Security Association, International social Security Series Vol. 2, New Jersey, 2001, s.302.

programları uygulanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde de geçmişte fazlaca uygulanmayan ve kurumsallaşmamış olan sosyal yardım programlarının yaygınlaşmaya başladığı söylenebilir. Sosyal korumaya en çok gereksinimi olan, diğer sosyal politika ve sosyal koruma düzenlemeleri dışında kalmış toplumsal grupları kapsayan sosyal yardımların uygulanmaya başlandığı gelişmekte olan ülke sayısında belirgin bir artış vardır<sup>187</sup>.

Gelişmiş ülkelerde sosyal yardımlar belirli bir yaşam düzeyin altında geliri olan herkes için bir gelir güvencesi sağlama işlevi üstlenmektedir. Çünkü uzun süreli işsizliğin ve genç işsizliğin varlığı bu grupların işsizlik sigortası ödemelerine hak etmelerini güçleştirmekte veya tamamıyla olanaksız hale getirmektedir. Uzun süreli işsizlerin bir kısmı belirli bir süre işsizlik ödemelerinden yararlınsa bile, bir süre sonra koruma kapsamı dışında kalmaktadır. Sosyal yardımların önemini belirleyen bir başka gelişme, değişen aile yapısı sonucunda belirli yaşam biçimlerinin yaygınlık kazanmasıdır. Değişen aile yapısı ve yeni yaşam biçimleri sosyal yardım programlarının geliştirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Sosyal yardımların öne çıkmasını belirleyen bir diğer süreç, sosyal sigortalardan sağlanan koruma düzeyinin azaltılmasına ve hak etme koşullarının güçleştirilmesine bağlı olarak, sosyal korumanın sosyal yardımlar yoluyla sağlanmaya çalışılmasıdır<sup>188</sup>. Sosyal yardımlar için yapılan harcamaların sosyal güvenlik harcamalarına oranı Tablo:3.10'da gösterilmiştir.

Geçiş sürecindeki birçok ülkede sosyal yardımlara ilişkin kurumlar yenice oluşturulmuştur. Sosyal yardımların düzeyi ve kapsamı yerel finansman ve fon olanakları çerçevesinde belirlenmektedir. Ancak, bu ülkelerde yoksulluğun yüksek düzeyine rağmen, sosyal yardım harcamalarının GSMH'nın yüzde biri civarında olduğu tahmin edilmektedir. Sosyal yardımların bu ülkedeki yoksulların yarısından azına ulaştığına yönelik tespitler bulunmaktadır<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> ILO, WLR 2000, s.179-180.

<sup>188</sup> KALISCH vd., s.25.

<sup>189</sup> ILO, WLR 2000, s.180.

**Tablo: 3.10**  
**Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Yardım Harcamaları**  
**(toplam sosyal güvenlik harcamalarının yüzdesi)**

Ülke	1980	1985	1990	1991	1992	1980-1992 değişim (yüzde)	İndeks 1980=100
Avustralya	67,6	81,2	89,2	90,1	90,3	22,7	134
Avusturya	5,7	5,2	7,2	6,6	6,7	1,0	117
Belçika	2,3	2,2	2,9	3,1	3,0	0,7	129
Kanada	19,6	19,9	18,6	18,5	18,9	-0,7	96
Danimarka	vy.	6,1	7,0	7,6	7,8	vy.	vy
Finlandiya	0,9	1,3	2,0	2,1	vy.	1,2	240
Fransa	3,5	5,2	6,5	6,5	6,4	2,9	184
Almanya	7,1	11,0	11,9	vy.	vy.	4,7	167
Yunanistan	1,3	1,2	0,9	Vy	1,1 (1994)	-0,2	85
İrlanda	30,9	34,7	39,9	43,9	45,9	15,0	133
İtalya	9,1	8,7	8,8	9,6	9,1	0	100
Japonya	7,3	5,5	4,1	3,8	3,7	-3,5	51
Hollanda	8,3	12,4	11,8	11,2	10,9	2,6	131
Y. Zelanda	82,8	85,5	100	100	100	30,3	137
Norveç	2,5	3,7	4,8	4,8	4,8	2,3	191
Portekiz	2,3	6,1	4,7	4,1	3,8	1,5	167
İspanya	2,1	6,0	8,1	7,9	8,4	6,3	403
İngiltere	21,9	30,2	30,9	30,8	33,0	11,1	151
ABD	29,3	32,7	32,8	36,5	39,8	10,5	136

**Kaynak:** David W. KALISCH vd., "Social and Health Policies in OECD Countries: A Survey of Current Programmes and Recent Developments", Labour Market and social Policy Occasional Papers No. 33, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1998, s. 25.

Gelişmekte olan ülkelerde ise, sosyal yardımlar genelleşmiş değildir ve sağlık, eğitim, istihdam gibi diğer sosyal politika uygulamalarına göre önceliği olmadığı söylenebilir. Bu ülkelerde sosyal yardımların kapsamı oldukça sınırlı ve sağlanan yardımların düzeyi yoksulluk sınırının altındadır. Bir grup Latin Amerika ülkesinde yaşlı yoksulları koruma amaçlı sosyal yardım programları bulunmaktadır. Ancak, bunların kapsamı ve sağladığı koruma düzeyi sınırlıdır.

Güney Afrika, Zimbabvey gibi İngilizce konuşulan Afrika ülkelerinde sosyal yardım programlarının olduğu görülmektedir. Bu programların finansmanında sorunlar vardır ve kapsamı çok dardır. Asya'daki gelişmekte olan ülkelerde de sosyal yardım programlarının olduğu bilinmektedir. Bu programların çoğu geçici ve koşullara göre uyarlanan programlardır. Çin ve Hindistan'da sosyal

yardım programlarının sosyal koruma sistemi içinde bütünleşik bir hale getirilmesi için girişimlerde bulunmaktadır. 1995 yılında Hindistan'da üç farklı sosyal yardım programı uygulamaya konulmuştur. Çin'de ise, yoksullara yönelik kentsel ve kırsal alanlarda farklı nitelikte sosyal yardım programlarının sınırlıda olsa uygulamaya başladığı görülmektedir<sup>190</sup>.

Sosyal yardımlardan yararlanabilmenin temel ve en önemli koşulu gelirden yoksun olmak veya yoksul olmaktır. Bu anlamda, sosyal yardımların çoğu gelir ya da gereksinim yoklamasına dayanır. Birçok sosyal yardım programı toplumun kendine özgü güvencesizlikler karşısında en korumasız kesimlerine yönelik geliştirilir. Gerçekten, yaşlılar, çocuklar, uzun dönemli işsizler gibi ekonomik ve sosyal bakımdan güçsüz özel grupları kapsayan gelir yoklamalı programlar oluşturulmaktadır.

Mali uyumla birlikte, sosyal yardımlara ilişkin yeniden düzenlemeler yapılmaktadır. Öncelikle, yardım miktarı azaltılmakta veya sınırlanmaktadır. Aynı zamanda, yardımları hak etme koşulları sıkılaştırılmaktadır. Yardım programları toplum içinde farklı nitelikler taşıyan ve yardım gereksinimi olan tüm gruplara benzer biçimde, koşullarda ve düzeyde koruma sağlamaktan uzaklaşmaktadır. Yardım programının özellikleri ve hak etme koşulları kendine özgü gruplara göre farklılaştırılmakta ve değiştirilmektedir. Genellikle gelir gereksinimi sürdüğü sürece ödeneceği varsayılan sosyal yardımların, ödeme süreleri sınırlanmakta, ödemenin sürmesi için çeşitli koşulların yardımdan yararlananlar tarafından yerine getirilmesi beklenmektedir. Sosyal yardım ödemeleri için ayrılan bütçenin sınırlandırılması, yani azaltılması çabaları bu süreçte öne çıkan bir başka uygulamadır<sup>191</sup>.

Özellikle gelişmiş ülkelerde sosyal yardımlara hak kazanma koşulları değişmektedir. Geleneksel olarak yoksullara yönelik veya gelir yoklamasına dayanan programlar özel gruplara yönelik özel koşullar getirmeye başlamıştır. Örneğin ABD'de AFDC ve TANF olarak adlandırılan sosyal yardımlardan yararlanma bakımından evli kadınlara yönelik ayrıcalıklar tanınırken, bekar kadınların yararlanmaları güçleştirilmektedir<sup>192</sup>.

ABD'de 1980 yılı sonrasında sosyal yardımlarda yaşanan değişimler üç biçim almıştır. Birincisi, ödemelerin düzeyinin azaltılması, hak etme koşullarının zorlaştırılması ile doğrudan sosyal yardım için öngörülmuş bütçenin azaltılmasıdır. İkincisi, eyalet yönetimlerine sosyal yardım sağlama

---

<sup>190</sup> ILO, WLR 2000, s.182.

<sup>191</sup> MACKAY, s.310-311.

<sup>192</sup> Jill Duerr BERRICK, "Targetting Social Welfare in the United States: Personal Responsibility, Private Behavior, and Public Benefits", (içinde) Targetting Social Benefits, International Perspectives and Trends, Edit: Neil GILBERT, International Social Security Association, New Jersey, 2001, s.134-137.

sorumluluğunun kaydırılmasıdır. Üçüncüsü ise, çalıştırıcı uygulamaların sosyal yardım sistemine dahil edilmesidir<sup>193</sup>. Bu bağlamda, sosyal yardımların önemi artmasına rağmen, yararlanmak için gittikçe daha fazla koşulun arandığı, parçalı bir niteliğe bürüdüğü görülmektedir.

## 2. Sosyal Yardımların Değişen Niteliği

Sosyal yardım programları önem kazanmakla birlikte, köklü değişimlerde geçirmektedir. Sosyal yardımların yaygın olarak uygulandığı ülkelere bakıldığında yardımlardan yararlanma koşulları bakımından örnek ve belirgin bir modelin olmadığı açıktır. Ülkeler arasında yardım sistemleri ve yararlanma koşulları açısından geniş bir çeşitlilik vardır. Bu bağlamda, mali uyum sürecinde yeni liberal politikaların etkisiyle özellikle çalışma çağındaki nüfus grubunda yer alanlar için yardımlardan yararlanma koşulu olarak aktif olma ile çalışma programlarına katılma ya da eğitim alma zorunluluklarının getirildiği görülmektedir.

Bir başka deyişle, yardımlardan yararlanacakların aktif işgücü piyasası programlarına katılmaları zorunlu tutulmaktadır. İşsizlik ödemelerinde olduğu gibi, sosyal yardımlarda da, aktif politikalara geçiş yaşanmamakta, sosyal yardımlarla aktif politikalar arasında farklı nitelikte bağlar kurulmaktadır. Özellikle uzun süreli işsizleri, dışlanmışları ve bekar anneleri kapsayan yardım programlarının yeni niteliği konusunda önemli bir tartışma yürütülmektedir.

Çoğu gelişmiş OECD ülkesinde uygulanan bu programları oluşturan değerler ve yöntemler yanında ulaşılmak istenen amaçlar da ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği için, sosyal yardımlarla aktif hale getirme programlarını nitelemede bir uzlaşma yoktur. Yardımlar ile aktif önlemler arasında ilişki kuran bu uygulamalar özellikle, Anglo-sakson ülkelerde çalıştırıcı (workfare) programlar olarak adlandırılmaktadır. İşsizlik yardımı ve sosyal yardımların yaygın olduğu veya yaygınlaşmakta olduğu ülkelerde çalıştırıcı programlar “refah için çalışma”, “refah bağımlılığının ortadan kaldırılması”, “çalışma refahı” veya “refah karşılığı çalışma” gibi deyimlerde de anılmaktadır<sup>194</sup>.

Çalıştırıcı uygulamalar gereksinimi olanların yardımlardan yararlanabilmesi için bir iş programında çalışmalarını ya da eğitim veya mesleki eğitim almalarını zorunlu tutmaktadır. Yardımlardan yararlanmak isteyenler çalışma programına veya mesleki eğitime katılma koşulunu yerine getirilmezse yardım

---

<sup>193</sup> Paul PIERSON, *Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, New York, 1994, s.115-116.

<sup>194</sup> Jean-Claude BARBIER, “Activation Policies, Workfare and ‘Insertion’, the Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK”, *The Impact of Globalisation on the World of Work-Workshop Paper*, 2000, s.3.



yapılmaz. Çalıştırmacı programlar sosyal yardımlardan yararlananlar için zorlayıcı, cezalandırıcı ve teşhir edici bir nitelik taşıması nedeniyle eleştirilmektedir<sup>195</sup>.

Dışlanmışlar, uzun süreli işsizler, engelliler, bekar anneler gibi sosyal yardımlardan yararlanan grupları kapsayan aktif hale getirme programları iki farklı nitelikte ortaya çıkmaktadır. Bu farklı nitelikteki uygulamalar uyum programları ve çalıştırmacı programlar olarak adlandırılmaktadır<sup>196</sup>. Avrupa ülkelerinde genellikle aktif olma koşulu arayan sosyal yardımlarda uyum sağlama amacının öne çıktığı, ABD, Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya gibi ülkelerde çalıştırmacı amaçlara ağırlık verildiği anlaşılmaktadır. Diğer yandan, İngiltere’de “yeni çözüm” politikalarının bir parçası olarak çalıştırmacı uygulamalara önem verilmeye başlanmıştır<sup>197</sup>. Benzer eğilim, İskandinav ülkelerinde de gözlenebilmektedir<sup>198</sup>. Avrupa ülkelerinde çalıştırmacı anlayışa dayanan eğilimlerin yaygınlık kazandığı söylenmektedir<sup>199</sup>.

Sosyal yardımların niteliğini değiştiren bu tür uygulamaların yüzlerce yıl önce güçlü bir biçimde temsil edilmiş ve uygulanmış düşüncelerin bir uzantısı olduğu vurgulanmaktadır. Fransa ve İngiltere’de 1500’lü yılların ortalarında uygulanmış yardımlardan yararlananların özel kurulmuş atölyelerde çalışması esasın dayanan yoksul yasaları örnek gösterilmektedir. Çalıştırmacı programların yeni dönemdeki sonuçlarının gelecek yıllarda uygulanacak sosyal politikaların ve işgücü piyasası politikalarının belirlenmesinde etkili olacağı beklenmektedir<sup>200</sup>.

Uyum ve çalıştırmacı programların benzer ve farklı yanlarını ABD’de uygulanan AFDC programı ile Fransa’da uygulanan RMI programı arasında bir karşılaştırma yaparak göstermek olanaklıdır. Yapılacak karşılaştırma çalıştırmacı programların unsurlarının açıkça ortaya çıkmasına yarayacaktır. Bu iki programın seçilmesinin nedeni sosyal koruma sisteminde ve işgücü piyasasında yaşanan değişimler temelinde AFDC’nin tipik bir Amerikan (çalıştırmacı), RMI’ında Avrupa (uyum) yaklaşımını temsil eden modeller olmasıdır<sup>201</sup>. Bu sosyal yardım programlarının kapsamı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, geniştir. RMI 1988

---

<sup>195</sup> STANDING, Global, s.317-325.

<sup>196</sup> MEAGER-EVANS, s.18.

<sup>197</sup> İngiltere’de uygulanmaya başlanan yeni politikaların niteliği hakkında geniş bilgi için bkz.: Mark HYDE vd., “Work for those that can security for those that cannot: The United Kingdom’s New Social Security Reform Agenda”, International Social Security Review, Vol. 52, No.4, 1999, s.69-85.

<sup>198</sup> Nana KILDAL, “Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies”, InFocus Programme on Socio-Economic Security, Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2001, s.1-18.

<sup>199</sup> Guy STANDING, “The Road to Workfare: Alternative to Welfare or Threat to Occupation?”, International Labour Review, Vol. 129, No. 6, 1990, s.678-679.

<sup>200</sup> STANDING, Global, s. 313-314.

<sup>201</sup> ERHEL vd., s.288-289.

yılında oluşturulmuş ve ortalama olarak 1 milyon dolayında insana sosyal dışlanmanın üstesinden gelmede yardım ve destekler sunmaktadır.

Çalıştırmacı ve uyum programları arasında farklılıklar olmakla birlikte, öncelikle benzerlikler bulunmaktadır. Benzerlikler gelişmiş ülkelerde ekonomik ve sosyal güvencesizliklerle karşı karşıya kalan gruplara yönelik sosyal yardım uygulamalarının temel çerçevesi içinde sosyal yardımların kazandığı yeni niteliği göstermektedir.

Çalıştırmacı ve uyum programları aktif işgücü piyasası programları ile ilintili olarak, yardım alanları işgücü piyasasında aktif hale getirmek amacıyla geliştirilmektedir. Çalıştırmacı ve uyum programlarında çalışma isteğinin rızaya dayalı geliştirilmesinden çok, zorlamaya dayalı sağlanmasının temel alındığı söylenebilir. Yardımlardan yararlananlar yardım karşılığında, belirlenmiş yükümlülüklerini yerine getirmek zorundadır. Bu yükümlülükler çoğunlukla kamu, gönüllü örgütler veya özel sektörde çalışma, mesleki edindirme veya mesleki eğitim programlarına katılma zorunluluğu olarak ortaya çıkmaktadır. Her iki yaklaşım, yalnızca gelir aktarımına dayanan yardımların terk edilmesine, istihdam ve gelir desteklerinin karimasından oluşmuş yeni programların uygulamasına dayanmaktadır. Aynı zamanda, çalıştırmacı ve uyum programlarında devlet ile yardım alan arasında karşılıklı hak ve yükümlülüklerle dayanan bir tür sözleşme ilişkisi kurulmaktadır. Buna göre, yardım alan yükümlülüklerini özellikle aktif olma yükümlülüğünü yerine getirmemesi veya getirememesi durumunda çeşitli yaptırımlar uygulanmaktadır<sup>202</sup>. Yaptırımlar çoğunlukla, yardımın kesilmesi veya önemli ölçüde azaltılması biçimindedir.

Ancak dışlanmışların ve işsizlerin yardım almak yerine çalışmasını esas alan aktif hale getirme yaklaşımlarının en zayıf yanı, işgücü piyasası koşullarına, bir başka deyişle işgücü isteminin düzeyine ve değişimine kayıtsız kalmalarıdır. Yeterli boş işin olmadığı, iş yaratmada yetersizliklerin bulunduğu ve ücret düzeyinin düşük olduğu bir işgücü piyasasında yardımlardan yararlananları yoksulluktan kurtulmaları için çalışmaya zorlamak gerçekte önemli sorunlar doğurmakta ve gelecekte de doğacaktır.

Gerçekte uyum ve çalıştırmacı programlar birbirinden oldukça farklı iki sosyal koruma anlayışına dayanmaktadır. Çalıştırmacı uygulamalar işsizlerin, dışlanmışların yardım bağımlısı olduğu ve bu bağımlılıktan kurtularak kendi kendine yeterli olmalarını sağlamaya yönelik değerlere dayanmaktadır. Bir başka deyişle, “refah bağımlılığını” ortadan kaldırmak amacındadır. Çalıştırmacı uygulamalar yardımlardan yararlananları bir işe girmeleri için zorlamayı, bu kimselerin yardımlara olan gereksinimlerinden kurtulmaları ve kendi geçimlerini sağlayacak duruma gelmeleri konusunda yeterli görmektedir. Buna karşılık, uyum programları çalıştırmacı programların aksine yoksulluğu ve dışlanmışlığı daha

---

<sup>202</sup> ERHEL vd., s.288-289.

karmaşık ve çok boyutlu bir sorun olarak yaklaşmaktadır. Yoksulluğu ve dışlanmayı işsizi yalnızca aktif hale getirmenin veya bir işe girmeye zorlamanın yada gelir destekleri sağlama ile çözülemeyecek bir sorun olarak görmektedir. Bu nedenle, uyum programları yardımlardan yararlananların bu yardımlara olan gereksinmelerinin ortadan kaldırılması ve aktif hale gelmeleri için geniş bir alanda çeşitli destekler sağlamaktadır.

Bu bağlamda, çalıştırıcı uygulamalar yardımdan yararlananlara dar anlamda destek sağlarken, uyum programları eğitim, konut ve sağlık gibi destekleri de içermektedir. Yardımlardan yararlananların yardım aldıkları için çalışmadıkları ve bu yardımlara bağımlı hale geldiklerini temel alan çalıştırıcı programlar cezalandırıcı ve disiplin edici nitelikler barındırırken, uyum programlarının cezalandırıcı yönlerinin daha az olduğu veya arka planda kaldığı, buna karşılık dayanışma değerinin öne çıktığı belirtilmektedir<sup>203</sup>.

Çalıştırıcı programlar yaslandıkları değerler nedeniyle, uygulamada sosyal yardımlardan yararlanmayı sınırlandırıcı ve korumayı geriletici bir işlev üstlenir. Sosyal yardımlardan yararlananların uyumunu gözeten programlar ise, daha istikrarlı ve düzenli bir istihdam ilişkisi kurulmasına yönelik uzun dönemli arayışlar üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Çalıştırıcı programların bir başka esası yardımdan yararlananların topluma karşı yükümlülükleri bulunduğu ve bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi koşuluyla yardımlara hak edebilecekleri üzerinedir. Uyum programlarında ise, çalışanın yükümlülüğü yanında, toplumun ve devletin de dışlanmışlara ve yoksullara karşı yükümlülüklerinin olduğu, sosyal yardımdan yararlanmanın bir hak olarak kabul edildiği görülmektedir<sup>204</sup>.

Aynı zamanda, çalıştırıcı değerlere dayalı programlar dışlanmışları ve işsizleri olabildiğince kısa bir süre içerisinde bir işe yerleşmeye zorladığı, buna karşın, uyum programlarının uzun dönem içerisinde katılımcının çeşitli biçimlerde mesleki vasıfların geliştirilmesine dayandığı ve bu yolla aktif hale getirme amacına ulaşılmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, uyumu amaçlayan programlar kapsamında sağlanan yardım, destek ve koruma düzeyinin çalıştırıcı programlara göre daha yüksek düzeyde olduğu bilinmektedir<sup>205</sup>.

Programları birbirinden ayıran özelliklerin göreceli olduğunu söylemek olanaklıdır. Günümüzde yeni liberal politikaların etkisiyle her iki modelin birbirine benzemeye başladığı görülmektedir. Bu nedenle çalıştırıcı ve uyum programı ayrımı yapmak oldukça güçleşmektedir<sup>206</sup>.

---

<sup>203</sup> ERHEL vd., s. 289.

<sup>204</sup> MEAGER-EVANS, s.18; ERHEL vd., s.288-289.

<sup>205</sup> Brigitte KITCHEN, "Single Parents and Welfare-Some Basic Facts", Workfare Watch, Vol. 1, No. 6, 1997, s.10.

<sup>206</sup> MEAGER-EVANS, s.18.

Çalıştırmacı programlar sosyal yardımlardan yararlananların sayısının azaltılması veya sınırlanması yoluyla sosyal koruma harcamalardaki artışın engellenmesi amacıyla uygulamaya konmaktadır. Aynı zamanda, yardımlardan yararlananların iş aramak ve çalışmak yerine, kolay yoldan iş aramaksızın veya çalışmaksızın yardımlara bağımlı bir biçimde yaşamayı gönüllü seçtikleri önyargısı nedeniyle, yardım sistemine çalıştırmacı unsur dahil edilerek yardımları hak etme koşulları zorlaştırılmaktadır. Kısa dönemde politik ve sosyal önyargılara dayalı uygulanan ve sosyal yardım harcamalarını sınırlayan ve ekonomik ve sosyal yönden zayıf olanların yardımlardan yararlanmalarını zorlaştıran bu uygulamaların, uzun dönemde ise, yardımlara gereksinim duyan insan sayısını arttıracığı ve artan dışlanmaya bağlı olarak daha fazla sosyal koruma harcamasının yapılmasına yol açacağı beklenmelidir.

UÇÖ sosyal koruma politikaları ile işgücü piyasası politikalarının birbiriyle ilişkilendirilmesine yönelik stratejileri desteklemektedir. Ancak, dışlanmış grupların işgücü piyasasına katılmasına yönelik “çalışma karşılığı refah” veya “çalışma refahı” programlarına dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, özellikle sosyal yardımları azaltan ve aktif hale getirmek amacıyla yardımlardan yararlananları doğrudan çalıştıran aktif programların temel ilkelere, etkinliğe ve eşitliğe ilişkin önemli sorunların doğmasına yol açtığı belirtilmektedir. Örgüt, özellikle bu programlarda gerçekleşen çalışmanın karşılığının tam olarak ödenmesini istemektedir<sup>207</sup>.

### **III. YENİDEN DÜZENLEMELERİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİSİ**

#### **A. İşgücü Sunumu**

Sosyal korumanın mali uyum politikalarının öncelikleri temelinde yeniden düzenlenmesinin en önemli sonuçlarından biri işgücü sunumunun ve bağlı olarak işgücü piyasasında çalışanlar ile işsizler ve işsizlerin kendi arasındaki rekabeti arttırmasıdır. Sosyal koruma sistemindeki yeniden düzenlemeler üç biçimde işgücü sunumunu etkilemektedir. Birincisi, sosyal koruma kapsamının yetersizliği nedeniyle gelir güvencesizliği ile karşılaşan birey ve ailelerin gelirlerini koruyabilmek için işgücü sunumlarını arttırmasıdır. İkincisi, emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik için gerekli toplam prim süresinin uzun tutulması örneğinde olduğu gibi, dolaylı olarak işgücü sunumunun artmasıdır. Üçüncüsü ise, doğrudan işgücü sunumunu arttırmayı amaçlayan aktif politikalar ve çalıştırmacı uygulamalardır.

İşsizliğin yüksek ve ücret düzeyinin düşük olduğu durumlarda, yoksulların ve ücret gelirinden başka gelire sahip olmayanların işgücü sunumu artma eğilimindedir. İşsizliğin yüksek, işsiz kalma süresinin uzun olduğu bir işgücü

---

<sup>207</sup> ILO, Decent, s.40-41.

piyasasında, güvencesizlikler ve düşen gelirler nedeniyle işgücü sunumu artarsa, artan sunuma koşut yeni işler yaratılamazsa işsizlik yükselecek ve ücretler düşecektir. İşgücü piyasası ve çalışma koşulları kötüleşecektir. Bir başka deyişle, artan çalışma isteğine rağmen, toplumun geniş kesimlerinin karşı karşıya kaldıkları güvencesizlikler pekişecektir.

Uygun bir sosyal koruma sistemi ekonomik büyümenin sınırlı, uygun iş sayısının azaldığı ve ücretlerde düşme eğiliminin belirgin olduğu durumlarda, bireyleri ve aileleri koruyarak, çalışanların ve işsizlerin yaşamak için her ne koşulda olursa olsun herhangi bir işte çalışmayı kabul etmesinin önüne geçebilmelidir. Böylesi koşullarda, işgücülerini sunanlar arasındaki rekabetin artmasının önlenmesi, işgücü piyasasındaki koşulların daha da kötüleşmesinin engel olacaktır. Bu bağlamda, işlevini yerine getiren bir endüstri ilişkileri sistemi, asgari ücret düzenlemeleri ve sosyal koruma uygulamaları yaşamak için yalnızca ücrete bağlı olan geniş kesimler açısından işgücü piyasasındaki koşulların kötüleşmesine işgücü sunumlarını artırarak, düşük ücret tekliflerini ve uzun çalışma saatlerini kabul ederek uyum sağlamalarını önlemede etkili olacaktır<sup>208</sup>. Sosyal korumanın gelir güvencesi sağlama işlevini yerine getirirken ortaya çıkaracağı en önemli yararlardan birisi, diğer koruyucu düzenlemelerde olduğu gibi, işgücü piyasasında rekabetin önüne geçmek olacaktır.

İşsizlerin ve işgücü piyasasına yeni katılanların iş bulmada karşılaştıkları güçlükler artarken, sosyal korumanın azaltılması, özellikle işsizlik programlarının yeniden düzenlenmesi işgücü piyasasındaki sorunları çözmemektedir. Aksine, işsizler daha düşük ücret düzeyi üzerinden ve uygun olmayan işlerde çalışmak zorunda kalmaktadır<sup>209</sup>. Bu baskılar yalnızca işsizler üzerinde etkili olmamakta, çalışanlar bakımından da olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. İşgücü piyasasında çalışanlar işlerini korumak, işsizlerde çalışanların işlerini elde edebilmek için yoğun bir rekabete girmek zorunda bırakılmaktadır. Çalışanlar ve işsizler bağlamında işgücü piyasasında artan rekabetin sonucu çalışma ve yaşam koşullarının kötüleşmesi olmaktadır.

İşsizlik programları ve sosyal yardım düzenlemeleri işsizlerin sorumluluklarını arttırırken, haklarını önemli ölçüde geriletmektedir. Bu durum düşük ücretli, kısmi süreli ve geçici çalışmanın yaygınlaşmasına katkı sağlamaktadır. Bir anlamda, aktif programlar disiplin edici nitelikler taşıması yanında, işsizlerin buldukları işlerdeki ücretlerin düşük olmasına ve işten beklentilerin gerilemesine yol açmaktadır. Aktif politikalar ve işsizlik

---

<sup>208</sup> SHARRIF, s.419-432

<sup>209</sup> ILO, "World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB 279/ESP/7), Geneva, 2000, s. 8.

ödemelerindeki değişim iş arayanlar arasında rekabeti yoğunlaştırmakta ve pazarlık gücünü azaltmaktadır<sup>210</sup>.

Aktif işgücü piyasası programlarından ekonomik, sosyal ve siyasi beklentiler artmaktadır. Ancak programların artan önemine koşut bir dizi yeni sorunlar ortaya çıkmaktadır. Normal koşullarda yapılan düzenli işlerin, özellikle kamudaki altyapı (yol, enerji hatları, baraj yapımı gibi), çevre koruma ve iyileştirme, kamusal alanların bakım ve onarımı, sağlık ve refah hizmetleri, belediye hizmetleri gibi uygun işlerin bir kısmının, aktif programlara katılanlar tarafından, asgari ücret düzeyinin altında bir ücretle yerine getirilmesi bu sorunlardan biridir. Aktif programlar kapsamında kamuda, bazı durumlarda özel işletmelerde çalışma, normal bir çalışma olarak görülmediği için, “işsiz” çalışmaya ilişkin asgari ücret, sendikalaşma gibi haklara sahip olması olanaksızdır. İşsiz çoğu durumda yardım veya ödeme kesileceği için program kapsamında gördüğü işi istese dahi bırakamayacaktır. Bu anlamda, kamu çalışması, işletmeye ödenen ücret ve istihdam destekleri, iş başında eğitim veya iş deneyimi sağlama, refah karşılığı yardım veya çalıştırmacı programların yaygınlaşması, normal koşullarda düzenli çalışanlar üzerindeki baskıları arttıracaktır.

Aktif politikaların olumsuz istihdam sonuçları yalnızca kamuda ki söz konusu işlere ilişkin değildir. Aynı zamanda özel kesimdeki işletmeler ve işler üzerinde de etkili olmaktadır. İşverene ödenen istihdam ve ücret destekleri örneğinde olduğu gibi, bu programlar işletmelerde normal koşullarda çalıştırılan işçilerin işten çıkarmasına veya yeni işçi almamasına, bunların yerine devlet tarafından sağlanan ücret ve istihdam desteğine bağlı iş arayan işsizlerin istihdam edilmesine yol açabilmektedir. İşveren destek sunan programın kapsamından çıkan çalışanın işine son verilebilmekte ve yerine program tarafından desteklen yeni bir işsiz çalıştırabilmektedir. Programlar sonucunda istihdam düzeyi değişmemektedir. Değişen, yalnızca istihdam edilenler ile çalışma koşullarıdır. Ekonomik büyüme ve hızlı iş yaratılan dönemler dışında aktif ve çalıştırmacı programlar varolan işleri işsizler ve çalışanlar arasında yeniden paylaşmaktadır. Buna göre, aktif işgücü piyasası programları insan onuruna uygun ve güvenli iş yaratmaktan çok, işgücü sunumunu güvencesiz koşullarda arttırmaya yaramaktadır<sup>211</sup>.

Yoksulluğu, dışlanmaya ve işsizliğe karşı önemleler olarak düşünülen aktif ve çalıştırmacı politikaların, uygulamada yoksul, dışlanmış ve işsiz insanları sosyal korumasız bırakmaya yaradığına ve güvencesizlikleri arttırdığına ilişkin eleştiriler ve kuşku lar yükselmektedir. Aktif politikalar gerçekte uygun ekonomik ve sosyal koşullarda işgücü piyasasında bulunan belirli sorunların çözümünde önemli

---

<sup>210</sup> Anne COSTELLO-Les LEVIDOW, “Flexploitation Strategies: UK Lessons for Europe”, For Humanity Against Neo-liberalism, London Committee, the Second Intercontinental Encuentro for Humanity Against Neoliberalism, Madrid, 1997, s.6.

<sup>211</sup> COSTELLO-LEVIDOW, s.12.

katkılar sağlayacak programlardan oluşur. Ancak, bu politikalar sosyal koruma harcamalarının sınırlanması veya azaltılması çabaları ile birlikte işgücü piyasasında rekabeti arttırmaya yönelik amaçlara ulaşmak için uygulandığında sahip oldukları meşruluğu önemli ölçüde kaybedecektir.

## B. İşgücü Piyasasında Bölünme

Sosyal korumanın geçirdiği değişim işgücü piyasasındaki bölünmeyi pekiştirmektedir. Sosyal koruma işgücü piyasasındaki bölünmenin gerekçelerinden sadece biridir. Bu bölünmenin tek gerekçesi olarak düşünülmemelidir. İşgücü piyasasındaki bölünmeye ilişkin oldukça geniş bir kuramsal çerçeve vardır. Burada kuramsal çerçevenin ayrıntılarına girilmeksizin, sosyal korumanın işgücü piyasasındaki bölünmeye etkisi ile birlikte işgücü piyasasındaki bölünmenin sosyal korumaya etkileri tartışılacaktır.

İşgücü piyasasındaki bölünme ikili yapı ve katmanlara bağlı açıklanmaktadır. İşgücü piyasası çekirdek (birincil) ve çevresel (ikincil) işgücü piyasası olarak ayrılır. Birincil ve ikincil işgücü piyasasında bulunan işgücünün çalışma ilişkisi birbirlerinden önemli derecede farklılaşmaktadır<sup>212</sup>. Bu kuramsal bir kabuldür<sup>213</sup>.

Ancak, gerçekte işgücü piyasasındaki bölünme çok sayıdaki katmanın bir arada bulunmasıyla gerçekleşmektedir. En azından çalışan kümelerinin sosyal koruma bağlamında statüleri ikili bir katmanlaşma yapısından çok daha karmaşık bir yapıya dayanmaktadır. Burada yapılacak ayırım çalışanların yararlandığı veya yararlanmadığı sosyal koruma programlarının ve haklarının ayırt edici niteliklerine dayanmaktadır. Aynı zamanda, bu katmanlarda yer alanların farklı sosyal koruma biçimlerine yönelik ayırt edici tutumları ortaya çıkmaktadır<sup>214</sup>.

Bu bölünmenin bir özelliği azınlık bir çalışan grubunun kendi kendilerini sosyal korumadan dışlamaları, genel ulusal düzenleyici ve koruyucu sistemlerin dışında koruma aramalarıdır<sup>215</sup>. Bir başka deyişle, belirli çalışanlardan oluşan katmanlar kendi istekleri ile sosyal koruma sisteminin dışında kalmakta ve sosyal koruma ile sosyal dayanışma değerlerine karşı ilgisiz kalmakta ya da üzerlerine yüklenen ve yüklenecek finansman yükleri nedeniyle olumsuz tutum takınmaktadır. Bir başka çalışan katmanı ise, sosyal korumaya en çok gereksinimi olanlardan oluşmasına rağmen, bunlar izlenen politikalar nedeniyle sosyal korumanın kapsamından dışlanmaktadır.

---

<sup>212</sup> ERDUT, Rekabetin, s.62.

<sup>213</sup> İşgücü piyasasındaki katmanlaşmaya ilişkin kuramsal yaklaşımların bir değerlendirmesi için bkz.: ERCAN-ÖZAR, s.45-47.

<sup>214</sup> STANDING, Global, s.279-289; STANDING, Eight, s.9.

<sup>215</sup> STANDING, Global, s.279-289; STANDING, Eight, s.9.

Gerçekte, bölünme yalnızca işgücü piyasasına ilişkin ortaya çıkmaz. İşgücü piyasasında düzenleyici bir işleve sahip sosyal politika ve koruma sistemi de bölünmeye uğrar. Sosyal politika alanında ortaya çıkan bu bölünme eğilimi gelişmekte olan ve geçiş halindeki ülkelerde belirgin olmakla birlikte, gelişmiş ülkelerde de bir sorun haline gelebilmektedir. Sosyal politika ve koruma alanında ortaya çıkan bu bölünme aynı ülkede farklı düzenleyici ve koruyucu sistemler altında yaşayan ve çalışan farklı nüfus gruplarını ortaya çıkarmaktadır. Bu bölünmenin en açık örneği serbest bölgelerde görülebilir. Dünyanın çoğu bölgesinde bulunan serbest bölgelerde işgücü piyasasını düzenleyen sosyal politika ile koruma sistemleri ve bunların dayandığı değerler farklılaşmaktadır veya ortadan kalkmaktadır.

Öte yandan, uluslararası işletmelerde çalışan belirli kümeler için küresel ölçekte işleyen bireysel sigorta ve fonlar aracılığıyla sağlanan türü kendine özgü bir korumanın varlığından söz edilmektedir<sup>216</sup>. Toplumda belirli gruplar gelir güvencesizliğine karşı korunurken, diğer gruplar benzer bir korumadan yararlanamamaktadır. Diğer yandan, koruma kapsamında yer alanlara sunulan korumanın düzeyi ve kaynakları türdeş olmaktan uzaktır. Koruma kapsamındaki gruplar farklı kaynaklardan, farklı biçimlerde ve düzeylerde korunmaktadır.

Küresel ekonomik ilişkilerin en üst noktasında seçkinlerden oluşan bir çalışan grubu vardır. Yüksek gelirli ve varlıklı bir azınlık grubunu oluşturan bu seçkin çalışanlar ekonomik ve sosyal politikalar ile siyasi gelişmeler üzerinde etkili olmaktadır. Seçkinler yüksek düzeyde gelir güvencesine sahiptir ve herhangi bir sosyal korumaya gereksinim duymamaktadır. Bu katmanda yer alanlar sosyal korumanın ve ulusal düzenleyici çerçevenin dışında kalmaktadır. Seçkinlerin düzenleyici çerçeveye ve sosyal korumaya gereksinimleri olmadığı gibi, sosyal korumanın finansmanına katkıda bulunmazlar. Bu grupta yer alanların, sosyal korumanın geliştirilmesi ve sürdürülmesine ilişkin siyasal ve psikolojik bir kaygıları da yoktur<sup>217</sup>.

İkinci katman profesyonellerden oluşur. Mesleki nitelikleri, uzman ve teknik düzeylerin karmasından oluşur, çoğunlukla danışman veya kısa süreli istihdam ilişkisine bağlı olarak çalışırlar. Profesyoneller yüksek oranda güvencesizlikle karşı karşıya kalmaktadır. Karşılaştıkları temel güvencesizlik çalışma güvencesizliğidir. Ancak, bu güvencesizliği çoğu durumda bireysel olarak giderebilecek ekonomik güce sahiptirler. Profesyoneller vergi ödemekten kaçınma olanaklarına sahiptir. Aynı zamanda, bu katmanda yer alanlar devlet tarafından örgütlenmiş sosyal korumanın kısmen dışında kalmaktadır<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> DEACON, s.4.

<sup>217</sup> STANDING, Global, s.279-289; STANDING, Eight, s.9.

<sup>218</sup> STANDING, Global, s.279-289; STANDING, Eight, s.10.



Üst düzey ücretliler işgücü piyasasındaki üçüncü katmanı oluşturur ve büyük işletmelerin yönetim etkinlikleri ile uğraşırlar. Bu grup ileri düzeyde iş güvencesine sahiptir. Fakat mesleki ve vasıf güvencesizliği ile sıklıkla karşı karşıya kalırlar. Teknik vasıf düzeylerini koruma, geliştirme ve yenileme bakımından sürekli baskı altında bulunmaktadır. Gelir düzeyleri yüksektir. Bu katmanda yer alanlarda sosyal koruma sisteminin dışında kalmaya yönelik bir tutum sergilemektedir. Üst düzey ücretliler gelecek ve gelir güvencelerini özel sigorta, bireysel fon ve yatırımlardan elde ettikleri gelirler aracılığıyla sağlama eğilimindedirler<sup>219</sup>.

Çekirdek çalışan olarak adlandırılan grup dördüncü katmandır. Geleneksel çalışanların niteliklerini taşıyan bir gruptur. Tam zamanlı, düzenli, genelde sendikalaşmış, el becerilerine dayalı işlerde çalışmaktadırlar. Sosyal koruma bakımından, zorunlu devlet düzenlemelerinin ve korumasının kapsamında bulunan çekirdek çalışan grubu, siyasal güç ve nicelik olarak zayıflamaktadır. Gelir güvencesizliği ile karşılaştıklarında sosyal koruma sisteminden yararlanırlar. Aynı zamanda, iş güvencesi sağlamaya yönelik çoğu düzenlemeden yararlanma olanakları vardır. Ancak, işgücü piyasasındaki esneklik çekirdek çalışanlar için güvencesizliklerin artmasına neden olmaktadır<sup>220</sup>.

Esnek çalışanlar bir başka işgücü piyasası katmanıdır. Düzenli olmayan çalışma statüsü, gelip geçici işler, taşeron benzeri sözleşmelere dayalı çalışma, evde çalışma, taşeron işyerinde çalışma gibi farklı nitelikler bu gruba özgüdür. İşgücü piyasasındaki tüm güvencesizliklere açık bir durumdadırlar. Zorunlu düzenleme alanının ve sosyal korumanın dışında kalmışlardır. Esnek üretim süreci arayışları bu çalışan grubunu sayısal olarak arttırırken, yeni esnek çalışma biçimleri ortaya çıkmakta ve yaygınlaşmaktadır. Zorunlu sosyal koruma sisteminin dışında kalmakta ve sosyal aktarımlara hak kazanmada güçlüklerle karşılaşmaktadırlar<sup>221</sup>.

İşsizler işgücü piyasasındaki bir başka belirgin katmandır. Bu katmanda yer alanlar işgücü piyasası ve gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalmaktadır. Geçmiş döneme göre karşılaştıkları güvencesizliğin düzeyi yüksektir. Güvencesizliğin sosyal koruma bağlamında artmasının en önemli nedeni işsizlik ödemelerin de yaşanan değişimdir. Bilindiği gibi, işsizlik ödemelerinin süresi kısaltılmakta, düzeyi azaltılmakta, hak etme koşulları zorlaştırılmaktadır<sup>222</sup>. Sosyal koruma sistemindeki yeni arayışlar işsizlerin güvencesizlik düzeyini yükseltmekte, çoğu durumda onları sosyal korumanın dışında bırakabilmektedir.

---

<sup>219</sup> STANDING, Eight, s.10.

<sup>220</sup> STANDING, Global, s.279-289; STANDING, Eight, s.10.

<sup>221</sup> STANDING, Global, s.279-289.

<sup>222</sup> STANDING, Global, s.279-289.

Son katman dışlanmışlardan oluşur. Çoğu toplumda sayıları artmaktadır. Devlet yardımına ulaşmazlar, herhangi bir sosyal koruma programının sunduğu güvenceyi elde etmeleri de olanaklı değildir<sup>223</sup>.

Diğer yandan, kimi durumlarda işsizlere ve özellikle dışlanmışlara yönelik uygulanan aktif ve çalıştırıcı politikalar ekonomide ve toplumda kalıcı olarak yerleşmiş ve büyük bir desteklenmiş katman yaratma potansiyeli taşımaktadır. Çalıştırıcı programlar yoksulluğu azaltmada yetersiz ve gelir eşitsizliğini arttırıcı sonuçlar doğurmaktadır. Bu politikaların süregelen başarısızlığı daha düşük asgari ücret ve sosyal haklar düzeyinde toplumsal bölünmeyi pekiştirecek ve kalıcı hale getirecektir. Başarılı olmaları halinde ise, yoksul çalışanların bulunduğu bir toplumsal tabakanın genişletilmesi tehlikesi söz konusu olacaktır<sup>224</sup>.

İşgücü piyasasındaki bu bölünme salt piyasanın yapısı ve işleyişi ile sınırlı değildir. Aynı zamanda bölünmüş, ikili bir toplumsal yapıyı ortaya çıkarmaktadır. Çevresel işgücünün sayısal artışı ve işsizlik sosyal korumanın temel değeri olan sosyal dayanışmayı zayıflatmaktadır<sup>225</sup>. Bir başka deyişle, toplumlarda işgücü piyasası ve sosyal koruma bağlamında katmanlaşmalar belirgin hale gelmektedir.

---

<sup>223</sup> STANDING, Global, s.279-289; STANDING, Eight, s.11.

<sup>224</sup> Jørgen Goul ANDERSEN-Jan Bendix JENSEN, "Different Routes to Improved Employment in Europe", s.17, <http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/2001-22-DifferentRoutesToImprovedEmploymentInEurope.PDF>. (12.12.2002)

<sup>225</sup> ERDUT, s.91-92.

## **Dördüncü Bölüm**

# **GELİR GÜVENCESİZLİĞİNİN ARTMASI VE SOSYAL KORUMA GEREKSİNİMİ**

## **I. GELİR GÜVENCESİZLİĞİNİN ARTMASI**

Günümüzde sosyal korumanın sağlanması ve finansmanı gittikçe güçleşmektedir. Ancak, dünyada gelir güvencesizliğinin artmasıyla birlikte, daha fazla insan, uzun süreli ve kapsamlı sosyal koruma desteklerine gereksinim duymaktadır<sup>1</sup>.

İşgücü, ürün ve finans piyasalarındaki gelişmeler, sosyal korumaya duyulan gereksinimi azaltmaktan çok, arttırmaktadır. Bu durum, gelişmekte olan ülkeler için olduğu kadar, gelişmiş ülkelerde de geçerlidir<sup>2</sup>. Yeni ekonomik düzenin, bir yere kadar olumlu ekonomik sonuçlara yol açtığı varsayılsa bile, ülkeler arasında ve ülkelerin içinde eşitsizliğin ve güvencesizliğin arttığı tartışmasızdır. Dünyada ekonomik ve sosyal anlamda zayıflıkla birlikte, yoksulluk ve dışlanma da artmaktadır. Belirsizliğin, güvencesizliğin, zayıflığın, eşitsizliğin, yoksulluğun, dışlanmanın azaltılması ve önlenmesi çabaları ise, sosyal korumayı zorunlu hale getirmektedir<sup>3</sup>.

Toplumda sosyal koruma gereksiniminin karşılanması insanlara sadece gelir güvencesi sunmaz, aynı zamanda toplumsal barış ve bütünlüğe de katkı sağlar. Sağlanan gelir güvencesi ekonomik gelişmeye ve işgücü piyasasının işleyişine olumlu bir destek sunar. Diğer yandan, artan gelir güvencesizliği karşısında sosyal korumanın sağlanamaması toplumsal barışı ve bütünlüğü tehdit ederken, ekonomik gelişmeyi ve işgücü piyasasının işleyişini aksatacaktır. Bu anlamda, günümüz toplumlarında sosyal koruma gereksiniminin haklar temelinde karşılanması ekonomik ve toplumsal gelişmenin en önemli ve zorunlu unsurlarından biri haline gelmiştir<sup>4</sup>.

Ekonomik gelişmenin kendiliğinden toplumsal gelişme ve refah artışına yol açmadığı açıktır. Bir başka deyişle, yoksulluğun önlenmesi, gelir güvencesizliğinin azaltılması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve ekonomik gelişmenin sonuçlarından tüm toplumsal grupların yararlanabilmesi diğer sosyal

---

<sup>1</sup> EUZEBY, Financing, s.6.

<sup>2</sup> Richard B. FREEMAN, "Emek, Sermaye ve Sosyal Güvenlik: 21. Yüzyıla Hazırlanırken", (içinde)Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.33.

<sup>3</sup> EUZEBY, Financing, s.5.

<sup>4</sup> ILO, WLR 2000, s.230-231.

politika önlemlerinin yanında, sosyal koruma sisteminin kurumsallaşması ve yaygınlaşmasına bağlıdır. Ekonomik gelişme sosyal koruma sistemi ile desteklenmeyecek olursa, bundan asıl zararı bizzat ekonomik gelişme görecektir.

### A. İşgücü Piyasasında Gelir Güvencesizliği

Üretim sürecindeki ve işletme yapısındaki değişimler karşısında, işgücü isteminde ve çalışma koşullarında büyük değişimler yaşanmaktadır. Her şeyden önce işgücü istemi esnekleşmektedir. İşgücü istemindeki esnekleşme ve bağlı olarak ortaya çıkan belirsizlikler artan gelir güvencesizliğinin nedenlerinden biridir. Çalışanlar bakımından işgücü piyasasında esnekliğin artması, sosyal koruma gereksinimi de arttırmaktadır<sup>5</sup>. Çünkü çalışanlar işgücü istemindeki esnekliğe ve değişimlere kendi başlarına uyum sağlayacak olanak ve güce sahip değildir.

İşgücü piyasasındaki esneklik çalışanlar arasında bir katmanlaşma ya da işgücü piyasasında bölünme ile kendini gösterir. Bu katmanlaşmanın temelinde eşitsizlik yer alır. Eşitsizlik yalnızca ücret düzeyi ile değil, aynı zamanda, iş güvencesinin varlığı ve sağlanan korumanın düzeyi ile de ilgilidir<sup>6</sup>. İşgücü piyasasında güvencenin varlığı çalışmak isteyen herkesin bir işe sahip olması ile ölçülür. Buna göre işgücü piyasasında güvence düzeyini belirleyen dört unsurdan söz edilebilir. Bu unsurlar; (i) özgürce seçilebilen, verimli ve uygun ücret sağlayan istihdam olasılıklarının yüksek düzeyi, (ii) düşük işsizlik düzeyi, (iii) işsizliğin kısa süreli olması, (iv) çalışma yaşamının tüm aşamalarında işsiz kalma olasılığının en aza indirilmesi biçiminde belirtilmektedir.

1970 yılından bu yana, dünya genelinde bu unsurlara ilişkin veriler incelendiğinde, işgücü piyasası güvencesizliğinin arttığı ortadadır. Ancak, unsurların ülkeden ülkeye değişen özellikleri ve ağırlıkları bulunmaktadır<sup>7</sup>. Örneğin, Avrupa ülkelerinde yüksek işsizlik oranı ve uzun süreli işsizlik biçimi belirgindir. ABD'de ise, düşük işsizlik oranına rağmen, bireysel anlamda çalışma yaşamı sıkça kesintiye uğramakta ve ücret esnekliği belirgin hale gelirken, gelir eşitsizliği artmaktadır.

#### 1. İşsizlik

İşsizlik önemli bir yapısal sorun olarak varlığını korumaktadır. 1998 yılının sonunda dünya işgücününün üçte biri, bir başka deyişle 1 milyar çalışan ya işsiz ya da eksik istihdam statüsündedir. İş başı yapmaya hazır ve iş arayan fakat

---

<sup>5</sup> FREEMAN, s.34.

<sup>6</sup> ERDUT, Rekabetin, s.64, 91.

<sup>7</sup> STANDING, Global, s.131.

bulamayan çalışanların sayısı 150 milyon olduğu tahmin edilmiştir<sup>8</sup>. 2000 yılından sonraki dönemde ise, işsizlerin sayısı 180 milyona ulaşmıştır<sup>9</sup>. İşsizlere ek olarak dünyadaki çalışanların yüzde 25-30'unun eksik istihdam edildikleri tahmin edilmektedir. Ancak, bu sayılar gerçeği görünürde yansıtmaktadır. Çünkü işgücü piyasasında çalışanların statüleri hızla değişebilmektedir. Gerçekten, Asya krizi sırasında G. Kore'de 1997-1998 yılları arasındaki dokuz aylık sürede her 20 işçiden biri işini kaybetmiştir. 1997 yılında yüzde 2,3 olan işsizlik oranının 1999 yılının başında yüzde 8'e çıktığı bilinmektedir<sup>10</sup>. Gelecek on yılda, dünyada işgücüne yeni katılanlara iş sağlamak ve işsizliği şimdiki düzeyinin yarısına indirebilmek için 500 milyon yeni iş yaratmak gerektiği söylenmektedir<sup>11</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda işsizlik oranı verilere düşük olarak yansımaktadır. Ancak, işsizlik oranının düşük olması, işsizlik sorununun az veya önemsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Bu durumun birçok nedeni vardır. Her şeyden önce, işsizliğin tanımı oranların düşük olmasına yol açmaktadır. Bu durum gelişmekte olan ülkeler için olduğu kadar, gelişmiş ülkeler için de geçerlidir. İşsizlik oranının belirlenmesinde kullanılan yöntemler ve bu yöntemlere dayanılarak elde edilen verilerin güvenilirliği bir başka sorundur.

Gelişmekte olan ülkelerde özellikle kırsal alanlarda yaşayan nüfusun fazlalığı ve istihdamın tarımsal etkinliklerde yoğunlaşması yanında, ücretsiz aile çalışması ve enformel ekonomideki faaliyetler işsizlik oranının gerçek düzeyinden düşük belirlenmesine neden olmaktadır. İşsiz kabul edilmeyen, iş bulma umudunu yitiren ve bu nedenle iş aramayan; ancak, işe gereksinimi olan ve iş başı yapmaya hazır insanlara ilişkin yeterli veri yoktur. Bu anlamda, işgücü piyasasına ilişkin verileri derleme yöntemleri ve kavramların oluşturulması yeniden sorgulanmayı ve düzenlemeyi gerektirir. Buna göre, işsizlik gerçekte verilere yansıyanlardan daha önemli bir sorundur<sup>12</sup>.

ABD'de resmi veriler işsizliğin tam istihdama yakın bir düzeyde olduğunu gösterir. Ancak, kamuoyunda işsizlik düzeyinin resmi verilerde yer alandan daha yüksek olduğu düşüncesi yaygındır<sup>13</sup>. Çin'de işsizlik oranı yalnızca kentsel alandaki işgücü piyasası için resmi olarak ölçülür. 2001 yılında bu ülkede resmi

---

<sup>8</sup> ILO, "Global Employment **Situation** is Improving, but Remains "deeply flawed" in Many Areas", International Labour Organization-Press Releases, 2001, s.1, <http://www.ILO.org/public/bureau/inf/pr/2001/>. (02.03.2002)

<sup>9</sup> ILO, "New ILO Report on Global **Employment** Trends 2003", International Labour Organization-Press Releases, 2003, s.1, <http://www.ILO.org/public/bureau/inf/pr/2003/>. (10.03.2003)

<sup>10</sup> ILO, Social Security, s.19.

<sup>11</sup> ILO, Situation, s.1.

<sup>12</sup> UNDP, Human Development Report 2002-Deepening Democracy in a Fragmented World (**HDR 2002**), Oxford University Press, New York, 2002, s.144.

<sup>13</sup> STANDING, Global, s.162.

işsizlik oranı yüzde 3,6'dır. Ancak, UÇÖ kentsel ve kırsal alanların tümünü içeren işsizlik oranının yüzde 7,5'e ulaştığını tahmin etmektedir. Benzer biçimde, Türkiye'de kriz dönemlerinde işsizlik oranı yükselmekle birlikte, resmi verilerde belirtilenden çok daha fazla işsiz varlığı bilinmektedir. Türkiye'de, işsizlik oranının olağandan daha düşük gösterilmesinin temel nedeni, işgücüne katılma oranının düşük olmasıdır. Sürekli azalan ve bazı dönemlerde yüzde 50 oranının altına inen işgücüne katılma oranı, işe gereksinmesi olanların gerçek sayısı ile işsizlik oranının tutarlılığını engellemektedir.

Ülke içinde, işsizlik düzeyi bakımından bölgesel farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle, çoğu durumda genel işsizlik oranı ülkedeki işsizlikten kaynaklanan güvencesizliğin boyutlarını tam olarak göstermeyebilir. Örneğin, Fransa'nın Utrecht ve Alandya' da İrlanda'nın bazı bölgelerinde işsizlik düzeyi yüzde 2 veya daha düşük bir orandadır. Buna karşılık, iki ülkede de işsizlik oranının yüzde 25–30 arasında değiştiği bölgelerde bulunmaktadır<sup>14</sup>.

Bu arada, işsizliğin iki boyutu öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, uzun süreli işsizliktir. 12 aydan fazla işsiz kalanlar uzun süreli işsiz olarak nitelendirilmektedir. Uzun süreli işsizliğin artması yaygın bir eğilimdir. İkincisi ise, gençlerin işsizliğindeki artıştır. Çoğu ülke için geçerli olan durum, genç işsizlik oranının yetişkin işsizlik oranından iki veya üç kat fazla olmasıdır<sup>15</sup>.

Uzun süreli işsizlik ve genç işsizliği karşısında sosyal koruma sistemi yeteri kadar güvence sağlamaktan uzak görünmektedir. Çoğu durumda genç veya uzun süreli işsizlerin sosyal koruma sisteminden dışlanmaları söz konusudur<sup>16</sup>.

Bu tür işsizlerin sosyal koruma sisteminden dışlanmalarını belirleyen iki işleyiş vardır. Önceden bir işte çalışmış, daha sonra işsiz kalmış, uzun süreli işsizler belirli bir süre sosyal koruma sisteminden ve özellikle işsizlik ödemelerinden yararlanabilmektedir. Ancak, sağlanan desteğin belirli bir süresi vardır. Bu süre dolduktan sonra, işsiz iş bulamasa bile yardımlar önemli ölçüde azaltılır veya kesilir. Bu durumda, uzun süreli işsizlik nedeniyle gelir güvencesizliği içinde yaşayanlar, yardımların azalması ya da kesilmesi ile daha büyük bir güvencesizlik ile karşı karşıya kalmaktadır.

Genç işsizlerin karşılaştıkları en önemli sorun ise, geçmişte bir işte çalışmadıkları veya çalışsalar bile bu çalışma uzun süreli olmadığı için sosyal koruma sisteminin sağladığı çoğu güvenceden dışlanmalarıdır. Çünkü sosyal koruma sisteminin birçok yardım ve destekleri geçmişte çalışılan süreye, yapılan katkının düzeyine ve süresine bağlıdır. Genç işsizler işgücü piyasasına yeni

---

<sup>14</sup> EUROSTAT, "Unemployment in the EU and the Cenral European Candidate Countries", News Release, 2002, s.1-2, <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>. (15.01.2003)

<sup>15</sup> ILO, WLR 2000, s.43.

<sup>16</sup> ILO, WLR 2000, s.43.

katılmaları nedeniyle ya hiç çalışmamış ya da çalışsa bile çok kısa süreli ve düşük ücret düzeyinden çalışmış kişilerden oluşmaktadır.

İşsizlik düzeyi işgücü piyasası güvencesizliğini göstermede yararlanılan basit bir ölçüttür. Ancak, işsizlik düzeyi tek başına güvencesizliğin ölçülmesinde yeterli bir ölçüt de değildir<sup>17</sup>. Özellikle esnekliğin arttığı işgücü piyasalarında, işsizlik düzeyi güvencesizliğin boyutu hakkında bir gösterge olmaktan uzaktır. Aynı zamanda, bu durum ücretli çalışmanın yaygın olmadığı işgücü piyasaları için de geçerlidir<sup>18</sup>. Bu anlamda, işgücü piyasasındaki esnekliğe bağlı olarak yeni çalışma biçimlerinin yaygınlaşması işsizlik oranının işgücü piyasası güvencesini belirlemede tek ölçüt olmaktan çıkarır<sup>19</sup>.

## 2. Esnek Çalışma Biçimleri

Esnek çalışma biçimleri; bir yandan giderek artan biçimde belirsiz ve güvencesiz ilişkilere yol açmakta, diğer yandan işsizlik programlarının varlığı güvence sağlamada yetersiz hale gelmektedir. Bu programlar çalışanların karşılaştıkları değişim, belirsizlik ve güvencesizlikleri gidermeye yetecek biçimde uyum gösterememektedir<sup>20</sup>.

Standart çalışma ilişkisi, çalışanın bir işletmeye veya işverene bağlı, çalışma yaşamı boyunca belirsiz süreli bir sözleşme temelinde, yasal ve sosyal koruma kapsamında, tam zamanlı bir işte çalışmasına dayalıdır<sup>21</sup>. İşgücü piyasasında standart dışı, esnek çalışma biçimleri yaygınlaşmaktadır. Esnek çalışma biçimleri geçici süreli ya da belirli süreli sözleşmeye bağlı çalışma, kısmi süreli çalışma, kendi hesabına çalışma, birden çok işletmeye veya işverene bağlı çalışma gibi farklı biçimler almaktadır.

ABD’de toplam istihdamın yüzde 30’unu esnek çalışanlar oluşturmaktadır. Geçici çalışanların sayısı, 1980’den bu yana, üçe katlanmıştır. Japonya’da toplam istihdamın yüzde 25’ini kısmi süreli işlerin oluşturduğu hesaplanmaktadır. Avrupa ülkelerinde kısmi süreli işlerde çalışanların sayısında belirgin bir artış söz konusudur<sup>22</sup>. 1987 yılında AB ülkelerinde standart dışı istihdamın toplam istihdam içindeki oranı yüzde 10,7’den 1990’da 11,4’e, 1997 yılında ise yüzde 16,9’a yükselmiştir. Çoğu gelişmekte olan ülkede esnek istihdam biçimleri sosyal koruma kapsamı dışında, yazılı sözleşmeye dayalı olmayan, yasal kuralların

---

<sup>17</sup> STANDING, Global, s.132.

<sup>18</sup> STANDING, Global, s.134.

<sup>19</sup> STANDING, Global, s.166.

<sup>20</sup> ILO, Social Security, s.21.

<sup>21</sup> TORRES, s.35.

<sup>22</sup> ILO, **Training** for Employment: Social Inclusion, Productivity and Youth Employment, Report V, International Labour Conference, 88th Session 2000, International Labour Office, Geneva, 2000, s.9-10.

uygulanmadığı “korunmamış” bir istihdam biçimi haline gelmiştir. Bir başka deyişle, enformel nitelik taşımaktadır<sup>23</sup>.

Esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması esasen işgücü istemindeki esnekliğin ve dalgalanmaların bir sonucu olarak görülür. İşgücü istemindeki esneklik ve dalgalanmalara bağlı olarak esnek çalışma biçimleri işgücü piyasasında bulunanlar için daha belirsiz ve güvencesiz bir ortam yaratır. Artan belirsizlik ve güvencesizlik sosyal koruma gereksiniminde bir artış anlamına gelir<sup>24</sup>. Öyleyse, sosyal koruma gereksinimini artıran yeni çalışma biçimleridir. Çünkü bu çalışma biçimleri çoğunlukla düzenli ve öngörülebilir bir çalışma ilişkisine dayanmadığından düzensiz ve düşük bir gelirle kendini göstermektedir. Diğer yandan, bu tür işlerde çalışanlar ya sosyal koruma kapsamı dışında kaldıklarından ya da sosyal korumadan yeterince yararlanamadıklarından gelir güvencesizliği daha da artar.

Bazı ülkelerde, esnek çalışma biçimlerine bağlı çalışanlar zorunlu ya da isteğe bağlı katılıma dayalı sosyal koruma programlarının kapsamındadır. Ancak, işlerin süresindeki düzensizlik ve gelirin düşüklüğü gibi etmenler çalışanların sosyal koruma sisteminin sunduğu güvencelerden yeterince yararlanamamasına yol açmaktadır. Çünkü sosyal koruma desteklerinin, özellikle sosyal sigortaların yardım düzeyi ve süresi önceki gelir, çalışılan ve katkı yapılan süre gibi koşullara doğrudan ve sıkı bir biçimde bağlıdır.

Sosyal koruma sistemleri esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına yanıt vermekten uzaktır<sup>25</sup>. Bu tür çalışma biçimlerindeki yaygınlaşmanın geçici değil, kalıcı olduğu düşünülürse, gelir güvencesizliğinin giderek artacağı anlaşılmaktadır.

Esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına yönelik açık ve güçlü bir eğilim görülmektedir. Bu tür işlerde çalışanlar artan oranda sosyal koruma sistemlerinden dışlanmaktadır. Esnek çalışma biçimlerinde daha çok kadınların çalıştığı göz önüne alındığında, sosyal korumanın kurumsallaşmış yapısının cinsiyete dayalı ayrımcılıklar ürettiği görülmektedir<sup>26</sup>. Sosyal koruma bağlamında, bu tür işlerde çalışanlar, özellikle kadınlar ayrımcılığa uğramakta, bir tür cezalandırılmakta, gelir güvencesizliği karşısında hiç korunmamakta veya sınırlı bir korumadan yararlanmaktadır. Özellikle, kadınların yanı sıra gençlerde bu durumdan en çok zarar gören kesimler olarak belirmektedir<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> TORRES, s.35.

<sup>24</sup> FREEMAN, s.34.

<sup>25</sup> Martin HUTSEBAUT, “Giriş”, (içinde)Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.23.

<sup>26</sup> BOSCO, İşsizlik, s.223-224.

<sup>27</sup> HUTSEBAUT, s.23.



Bu çerçevede, sosyal koruma ile esneklik arasında kurulması gereken ilişki ortaya çıkmaktadır. Esnek çalışma biçimleri yaygınlaşırken ve kalıcılılaşırken, sosyal koruma sistemlerinin tam zamanlı, sürekli, öngörülebilir bir düzeyde istikrarlı işlere göre yapılması açık bir uyumsuzluktur. Esnek çalışma biçimleri ile sosyal koruma programları arasında ilişkiler kurulmalıdır. Çalışanlar esnek çalışmanın getirdiği güvensizliklerle başa çıkarken, sosyal korumadan gereken desteği alabilmelidir. Özellikle esnek çalışmanın düzensizliği ve belirsizliği, tam zamanlı ve düzenli standart işlere göre belirlenmiş hak etme koşullarını sağlamaktan uzak görünmektedir. Esnek çalışanların yardım, hizmet ve ödemelere hak etme koşulları belirlenirken, esnek çalışanların farklılıkları göz önünde bulundurulmalıdır. UÇÖ' ye göre sosyal koruma esnek çalışma ve yapısal uyum karşısında topluma ve çalışanlara güvence sağladığı ölçüde, esneklik ve uyum süreçlerine direnç azalacaktır<sup>28</sup>.

Öte yandan, mesleki güvensizlikte de bir artış görülmektedir. Geleneksel olarak daha istikrarlı ve kariyer gelişme olanakları sunan işler bu niteliklerini kaybederken, yeni mesleklerin pek azı, istikrar ve kariyer geliştirme olanağını sağlamaktadır. Bir başka deyişle, çalışanlar bakımından mesleklerin gerektirdiği vasıf düzeyi hızla değişmektedir. İşgücü piyasasındaki ve üretim sürecinde yaşanan hızlı değişimlere çalışanların vasıflarını yenileyerek ve geliştirerek uyum sağlamaları gerekmektedir<sup>29</sup>.

### 3. Enformel Ekonomi

Enformel ekonomi deyimini vasıfsız işgücünün, istikrarsız ve az gelir sağlayan işlerin, sosyal koruma ile birlikte diğer koruyucu düzenlemelerden yararlanamayan işsizlerin, iş arayanların, bağımlı ve/veya bağımsız çalışanların ve çok küçük üretim birimlerinin yaygın olarak bulunduğu, kötü çalışma koşullarının baskın olduğu, yasal düzenlemelerin uygulanmadığı, resmi denetimin bulunmadığı işgücü piyasası bölümünü ifade etmede kullanılmaktadır. Enformel ekonomi aynı zamanda sermaye yoğun olmayan üretimin gerçekleştiği örgütlü, kurumsallaşmış piyasalara ve teknolojiye ulaşma düzeyinin düşük olduğu bir yapıdır<sup>30</sup>.

Enformel ekonomide çalışanlar üç grup içinde incelenebilir. Birinci grupta, cırakları ve çok az ücret alan çalışanları istihdam eden mikro işletmelerin işverenleri yer alır. İkinci grupta, kendi başına ve hesabına çalışanlar bulunur. Bu grup içerisinde yer alanlar tek başlarına çalışabildikleri gibi, ücretsiz aile çalışanlarından yardım alabilmektedir. Üçüncü grupta yer alanlar ise, ücret

---

<sup>28</sup> BOSCO, İşsizlik, s.223-224.

<sup>29</sup> ILO, Training, s.8-9.

<sup>30</sup> ILO, "Employment and Social Protection in the **Informal** Sector-Employment in the informal sector: Challenges and Future Agenda", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB 277/ESP/1/2), Geneva, 2000, s.1.

karşılığında ya da ücretsiz çalışanlardır. Bunlar mikro işletmelerde istihdam edilebildikleri gibi, evlerde ev işi niteliği taşımayan üretim işlerinde de çalışmaktadır. Son grupta bulunan çalışanların bir grubu ise, evlerde ev işi niteliğindeki hizmetleri görmektedir<sup>31</sup>.

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 bulunmaktadır. Çalışanlar yasalar ve sosyal koruma düzenlemeleri tarafından ya hiç korunmaz ya da pek az korunur. Sadece çalışanların değil, aynı zamanda mülkiyetin korunması ve sözleşmelerin uygulanması çoğu zaman yasal düzenlemelere konu oluşturmaz. Örgütlenme ve sendikal temsil haklarını kullanmak oldukça güçtür. İşletmelerin ve çalışanların kamu altyapısından ve yardımlarından yararlanmaları sınırlıdır veya çoğu durumda bunların kullanımından dışlanmışlardır<sup>32</sup>. Kurumsal ve enformel ekonomiler arasındaki sınır bir yandan giderek belirsiz bir nitelik kazanmaktadır. Diğer yandan, enformel ekonomideki üretim birimlerinin faaliyetleri yasalara uyulması ile yasadışılık arasında bulunan bir alanda gerçekleşmektedir<sup>33</sup>.

Enformel ekonomide kadınların istihdamı artmaktadır. Ancak bu niteliksel değil, niceliksel bir gelişmedir. Aynı zamanda, kendi hesabına çalışma kadınlar arasında da yaygınlaşmaktadır. Bunların sonucunda enformel ekonomide çalışanların önemli bir kısmı kadındır<sup>34</sup>. Dünyada çok az ülkede, enformel ekonomide çalışan erkeklerin sayısı kadınlardan fazladır. Gelişmekte olan ülkelere bakıldığında, toplam enformel istihdam içinde kadınların oranı yüzde 60 ile 80 arasında değişmektedir<sup>35</sup>.

Enformel ekonomi geliştirmekte olan ülkelere özgü bir oluşum değildir. Bu ülkelerde sadece boyutları daha geniştir. Bir başka deyişle, enformel ekonominin varlığı bir ekonomik gelişmişlik sorunu olarak görülmemelidir. Ayrıca, geçiş halindeki ülkelerde de enformel ekonominin varlığı ve yaygınlaştığı bilinmektedir. Bu arada, gelişmiş ülkelerde de enformel ekonominin varlığı bilinmektedir<sup>36</sup>.

Enformel ekonomide çalışanlar istihdam ve gelir güvencesine sahip değildir ya da ender durumlarda pek az bir güvenceden söz edilebilir. Bu çalışanların elde ettikleri gelir kurumsal ekonomide çalışanların elde ettikleri

---

<sup>31</sup> ILO, Informel, s.4.

<sup>32</sup> ILO, Decent Work and the Informal **Economy**, Report VI, International Labour Conference, 90th Session 2002, International Labour Office, Geneva, 2002, s.3.

<sup>33</sup> ILO, Informel, s.5.

<sup>34</sup> Diane ELSON, "Gender Justice, Human Rights and Neo-Liberal Economic Policies", The United Nations Research Institute for Social Development Occasional Paper, 2000, s.12.

<sup>35</sup> ILO, Informel, s.5.

<sup>36</sup> ILO, Informel, s.2.

gelirlere göre oldukça düşüktür, genellikle belirsizlik ve düzensizlik gösterir<sup>37</sup>. Latin Amerika'da enformel ekonomide çalışanlar; kurumsal ekonomide çalışanlara göre, daha uzun çalışırken, kurumsal ekonomide çalışanların elde ettikleri gelirin ancak yarısını kazanabilmektedir<sup>38</sup>.

Latin Amerika'da 1990–1998 yılları arasında yaratılan her on işin altısı mikro işletmelerde, kendi hesabına çalışılan ya da ev hizmetleri alanındadır. Bu bölgede enformel istihdam yıllık yüzde 3,9; kurumsal istihdam ise, yüzde 2,1 oranında artmaktadır. Afrika'da kentsel işgücünün yüzde 61'inin enformel ekonomide istihdam olduğu tahmin edilmektedir. 1990'lı yıllarda bu bölgede yaratılan toplam istihdamın yüzde 93'ü enformel ekonomide gerçekleşmiştir<sup>39</sup>.

Asya'da 1997 krizi öncesi kentsel işgücünün yüzde 40–50 arasında bir oranının enformel ekonomide çalıştığı belirtilmektedir. Bu bölgedeki yeni sanayileşmiş ülkelerde oran yüzde 10'dan azdır. Diğer yandan, Bangladeş gibi ülkelerde bu oran yüzde 65'e çıkmaktadır. ABD ve Batı Avrupa ülkelerinde belirli kentsel alanlarda enformel ekonominin genişlediğine yönelik bulgular vardır. Gerçekten, New York'da inşaat, giyim, elektronik, mobilya gibi bir dizi sektörde vasıf gerektirmeyen işlerin kurumsal ekonomideki işletmeler tarafından enformel ekonomiye kaydırıldığına ilişkin işaretler görülmektedir<sup>40</sup>.

Artan yoksulluk enformel ekonominin genişlemesinin altında yatan temel nedenlerden biridir. Ücret gelirinden başka gelire sahip olmayanların yaşamlarını sürdürebilmeleri için herhangi bir işte çalışma ve gelire elde etme zorunluluğu enformel ekonominin büyümesinde belirleyicidir. Ancak, yoksulluk ile enformel ekonomide çalışmak arasındaki ilişki yalın bir nitelik taşımaz. Çünkü enformel ekonomide belirli grupların elde ettiği gelir, kurumsal ekonomide vasıfsız ve düşük vasıflı işgücünün elde ettiği gelirden yüksek olabilmektedir. Fakat enformel ekonomideki gelirin düzenli olmasından söz edilemez. Diğer yandan, kurumsal ekonomide çalışmanın mutlaka yoksulluktan kurtulmak anlamına gelmeyeceği de açıktır<sup>41</sup>.

Ancak, yoksulluğun enformel ekonomide uygun olmayan iş ve çalışma koşullarının kabul edilmesine yol açtığı inkar edilemez. Uygulamada, kurumsal ekonomide elde edilen ortalama kazancın enformel ekonomidekinden daha yüksek olduğu bilinmektedir. Yoksul çalışanların enformel ekonomide yoğunluğu belirgindir<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> ILO, Social Security, s.27.

<sup>38</sup> ILO, Global Employment **Agenda**, Discussion Paper, International Labour Office, Geneva, 2002, s.29.

<sup>39</sup> ILO, Informel, s.2.

<sup>40</sup> ILO, Informel, s.2-3

<sup>41</sup> ILO, Economy, s.31.

<sup>42</sup> ILO, Economy, s.31.

Enformel ekonomide istihdam ve çalışma statüsüne bağlı olarak gelir farklılıkları ortaya çıkmaktadır. Kendi hesabına çalışanlardan, ücretli ve/veya evde çalışanlara doğru gidildikçe gelir azalır<sup>43</sup>. Bu alanda gelir basamaklarının varlığından söz edilebilir. Üst basamaklarda yer alanlar sayısal olarak az, ancak kurumsal ekonomideki vasıfsız ve düşük vasıflı çalışanlardan daha fazla gelir elde edebilmektedir. Alt basamaklarda yer alan çok sayıda çalışanlar arasında yoksulluğun ve düşük gelirin bütünüyle egemen olduğu bilinmektedir<sup>44</sup>.

Sosyal korumanın yokluğu enformel ekonominin temel özelliklerinden biridir. Enformel ekonomide buldukları için günümüzde milyonlarca insan sosyal koruma sisteminin sunduğu güvencelerden yararlanamamaktadır. Ancak, enformel ekonomide çalışanların ve ailelerinin sosyal korumaya gereksinimi olduğu tartışmasıdır. Aynı zamanda, çalışma ve yaşam koşulları kötüdür. Çalışanlar ve aile üyeleri sağlıklarını ve yaşamlarını tehdit eden iş kazası ve meslek hastalığı gibi önemli sağlık riskleriyle de karşı karşıya kalmaktadır<sup>45</sup>.

Enformel ekonomide yer alanlar çeşitli nedenlerle sosyal koruma kapsamı dışında kalmaktadır. Öncelikle çalışanlardan ve işverenlerden sosyal koruma için katkı toplamak oldukça güçtür. Çünkü enformel ekonomide çalışanlar resmi olarak kurumlara bildirilmediği gibi, denetim de yapılmaz. Aynı zamanda, çalışanların çoğunlukla düşük gelire sahip olmaları, onların sosyal koruma için katkı yapmalarına engel oluşturur. Elde edilen gelir çalışanların gündelik, acil ve öncelikli bir dizi gereksinimlerini karşılamak için kullanılır<sup>46</sup>.

Sosyal korumanın enformel ekonomiyi kapsamaması için çeşitli arayışlar vardır. Enformel ekonomiye özgü tasarlanmış sigorta programlarının yaşama geçirilmesi bunlardan biridir. Bir başka arayış; sağlık, eğitim ve beslenmeye ilişkin sosyal yardım programlarının oluşturulmasıdır. Sosyal sigorta uygulamalarının enformel ekonomide çalışanları kapsayacak biçimde değiştirilmesi ve yaygınlaştırılması da söz konusudur. Son olarak, sosyal güvenlik sistemi içinde yenilik arayışıdır. Bu arayışın amaçlarından biri, enformel ekonomide çalışanlar yararına gelir güvencesi sağlayacak yeniliklerin bulunması, tasarlanması ve yaşama geçirilmesidir<sup>47</sup>.

Kurumsal ekonomide çalışanlar için tasarlanmış ve kurumsallaşmış sosyal koruma programlarının enformel ekonomide çalışanları kapsamaması güçtür.

---

<sup>43</sup> ILO, Economy, s.31.

<sup>44</sup> ILO, "Employment and Social Protection in the Informal Sector-ILO Activities Concerning the Urban Informal Sector: **Thematic** Evaluation", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB 277/ESP/1/1), Geneva, 2000, s.2.

<sup>45</sup> ILO, Economy, s.55.

<sup>46</sup> ILO, Social Security, s.26.

<sup>47</sup> ILO, Thematic, s.16.

Enformel ekonomide çalışanların, istihdam ilişkisi ve gelir düzeyi sosyal koruma gereksinimi üzerinde doğrudan ve farklı bir etkide bulunmaktadır<sup>48</sup>.

Kurumsal ekonomide çalışanlar için oluşturulmuş sosyal koruma programlarına, belirli durumlarda, enformel çalışanların isteğine bağlı katılma olanağı sunmaktadır. Ancak, isteğe bağlı katılımın önünde de ciddi engeller vardır. Gerçekten, enformel ekonomide gelir düzeyinin düşüklüğü ve belirsizliği çalışanların kurumsal ekonomide çalışanlar için tasarlanmış programlara katkı sağlamalarını güçleştirmektedir<sup>49</sup>. Gelirin düşüklüğü ve düzensizliği nedeniyle çalışanların ve hanelerin harcama öncelikleri arasında sosyal koruma programlarına ödeme yapmak çoğunlukla bulunmaz.

#### 4. İşgücünün Uluslararası Akıcılığı

Günümüzde sayıları 130 ile 145 milyonu aşan insanın kendi ülkeleri dışında yaşadıkları tahmin edilmektedir. Uluslararası akıcılığın zaman içinde arttığı açıktır. 1975 yılında bir başka ülkede yaşayanların sayısı 84 milyon, 1985 yılında 104 milyon olarak hesaplanmıştır. Bu tahminler yalnızca yasal yollardan gerçekleşmiş göçleri kapsar<sup>50</sup>.

1965–1990 yılları arasında dünyadaki göçmenlerin sayısı yılda ortalama yüzde 1,9 artmıştır. Göçmenlerin sayısındaki yıllık artış oranı her geçen dönem yükselmektedir. Gerçekten, 1965–1975 yılları arasındaki yıllık artış oranı yüzde 1,2’iken, 1975–1985 yılları arasında yüzde 2,2; 1985–1990 yılları arasında ise yüzde 2,6 olarak gerçekleşmiştir. Göçlerin önemli bir kısmı gelişmekte olan ülkelere yönelmektedir<sup>51</sup>.

1995 yılında AB’ne üye ülkelerde 16 milyon aşkın göçmen olduğu tahmin edilmektedir. Bu göçmenlerin 4,5 milyonu Birlik üyesi, 12 milyonu ise Birlik üyesi olmayan ülkelerin yurttaşdır<sup>52</sup>. 1999 yılında göçmen sayısı 20 milyonu aşmıştır.

---

<sup>48</sup> ILO, *Informel*, s.10-11.

<sup>49</sup> Wouter van GINNEKEN, “**Overcoming** Social Exclusion”, (içinde) *Social Security for the Excluded Majority-Case studies of Developing Countries*, Edit.: Wouter van GINNEKEN, International Labour Office, Geneva, 1999, s.11.

<sup>50</sup> UNDP, *Human Development Report 1999 (HDR 1999)*, Oxford University Press, New York, 1999, s.32.

<sup>51</sup> ILO, “**Labour** Market Trends and Globalization’s Impact on Them”, International Labour Office Bureau for Workers’Activities, s.15, <http://www.ILOorg/actrav>. (21.02.2003)

<sup>52</sup> Philippe POCHELET vd., “Economic and Monetary Union, Employment, Social Conditions and Social Benefits, A Literature Survey”, *Observatoire Social Européen*, No. July-1998, s.45.

Bunların yalnızca yüzde 40'ı üye ülke, yüzde 60'ı ise, üye olmayan üçüncü ülkelerin yurttaşdır<sup>53</sup>.

Vasıflı işgücünün uluslararası akıcılığı kolaylaşmakta, vasıfsız veya düşük vasıflı işgücünün akıcılığı ise giderek sınırlandırılmaktadır<sup>54</sup>. Uluslararası işgücü akıcılığına getirilen sınırlamalar göçleri engellemekte, aksine yasadışı göçleri ve yerleşimleri ortaya çıkarmaktadır. ABD'de sayıları 4 milyonu aşan insanın yasa dışı yollarla ülkeye girdiği bilinmektedir. 1985 yılında Avrupa ülkelerinde yasal göçmenlerin yarısına yakın miktarda yasadışı göçmen bulunduğu tahmin edilmiştir. Yasadışı göç salt gelişmiş ülkelerde değil, gelişmekte olan ülkelerde de yaşanmaktadır. 1988 yılında Cote d'Ivoire'de 3 milyon, 1997 yılında Tayland'da 1 milyon, Malezya'da 700 bin, 1993 yılında Gabon'da 1 milyon yasadışı yollarla göç etmiş ve yerleşmiş yabancı bulunmaktadır<sup>55</sup>.

Bu tür göçmenler kötü çalışma koşulları ile birlikte düşük ücretli işleri kabul etmek zorunda kalmaktadır. Yasadışı göç ve yerleşim yalnızca işgücü piyasasında ayrımcılığa ilişkin sonuçlar doğurmamaktadır. Yasadışı göçmenler uygulamada birçok temel insan hakkına sahip değildir<sup>56</sup>.

Göçmenlere yönelik ayrımcılık çeşitli biçimlere bürünebilmektedir. Ayrımcılık açık olabildiği gibi, üstü örtülü bir biçimde de ortaya çıkabilmektedir. Ayrımcılık yalnızca iş başında geçerli değildir, sosyal koruma alanında da kendini gösterir. Yasal statüye sahip göçmenlerin birçoğu sosyal koruma sistemi kapsamında sağlanan güvenceden yararlanmakta güçlüklerle karşılaşmaktadır. Ancak, sosyal koruma sisteminin uluslararası eşgüdümünün sağlanamamasından kaynaklanan, özellikle çifte ödeme biçiminde görüldüğü gibi, sorunlar da ortaya çıkabilmektedir<sup>57</sup>.

Göçmenlerin büyük bir çoğunluğu sosyal koruma sistemlerinin sağladığı korumadan dışlanmıştır. Bunun başlıca nedeni yasadışı göç ve yasalara göre kurulmamış çalışma ilişkisinin yaygınlığıdır. Fakat dışlanmanın tek nedeni, bunlarla sınırlı değildir. Yasal göç ve çalışma ilişkisi de her zaman sosyal korumadan tam yararlanma anlamına gelmez. Çoğu ülkede sosyal koruma sisteminden yararlanma yurttaş olma koşuluna bağlıdır. Diğer yandan, ülkeler arasında sosyal koruma normlarının ve programlarının farklılığından kaynaklanan sorunlar vardır. Bu anlamda, göç sırasında göçmenler geldikleri ülkedeki kazanılmış haklarını kaybedebilmektedir. Benzer biçimde, geri dönüşlerde

---

<sup>53</sup> EC, Employment in **Europe 2001** Recent Trends and Prospects, European Commission-Employment and European Social Fund, Brussel, 2001, s.42.

<sup>54</sup> UNDP, HDR 1999, s.32.

<sup>55</sup> UNDP, HDR 1999, s.33.

<sup>56</sup> Rolando MUNCK (Çev. Cenk AYGÜN), Uluslararası Emek Araştırmaları, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995, s.314-316; UNDP, HDR 1999, s.33.

<sup>57</sup> ILO, Twenty, s.31-32.

göçmen olarak çalışılan ülkedeki sosyal koruma haklarından kendi ülkelerinde yararlanmaları olanaksız olabilmektedir<sup>58</sup>.

Bu bağlamda, işgücünün uluslararası akıcılığının ortaya çıkardığı çok sayıda sorundan biri sosyal korumanın nasıl sağlanacağıdır. Bu sorunun çözümü için, sosyal korumanın geleneksel yapısında bir dizi değişim ve yeniliğin gerçekleştirilmesi zorunludur. AB içerisinde işgücünün serbest dolaşımının desteklenmesi ve serbest dolaşım nedeniyle çalışanların sosyal koruma alanında karşılaştıkları kayıplarının önlenmesine yönelik arayışlar vardır<sup>59</sup>. Diğer yandan, Türkiye gibi çok sayıda göçmen gönderen ülkeler ile göçmen alan Avrupa ülkeleri arasında sosyal koruma haklarının korunması amacıyla çeşitli anlaşmalar yapıldığı bilinmektedir. Ancak, bu girişimlerin yasal yollardan göç eden çalışanları kapsadığı unutulmamalıdır. Göç alan Avrupa ülkeleri ile göç veren çoğu gelişmekte olan ülke arasında göçmen işçileri koruyacak bu tür iki taraflı anlaşmalar yoktur<sup>60</sup>.

Gelişmekte olan ülkelere de yönelmiş işgücü akıcılığının varlığı da bir gerçektir. Gelişmekte olan ülkelere sosyal korumanın kapsamının yaygın olmadığı gerçeği göz önüne alındığında, göçmenlerin korunması henüz çözülmemiş büyük bir sorun olarak kalmaktadır. Ortadoğu ülkelerinin birçoğunda diğer ülkelere gelen işgücünün varlığı bilinmektedir. Bahreyn, Umman, Suudi Arabistan, Birleşik Arap Emirliği'nde yabancı çalışanlar sosyal güvenlik kapsamından dışlanmışlardır. Ürdün, yabancı çalışanlara sosyal güvenlik bağlamında, kendi yurttaşları ile eşit davranmaktadır<sup>61</sup>.

Yasal veya yasal olmayan yollardan gerçekleşen uluslararası işgücü akıcılığı göç alan ülkeler bakımından ekonomik yapının gelip geçici bir parçası olmaktan çıkmış, kalıcı bir unsuru haline gelmiştir<sup>62</sup>. Yasal göçmenler kadar, yasadışı göçmenlerin de korunması önemli bir sorun olarak varlığını korumaktadır. Göçmen gruplarının gelir güvencesizliği karşısında, sosyal korumadan yararlanmalarının sağlanması zorunludur<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> ILO, Twenty, s.32.-33.

<sup>59</sup> Margarita de LEON, "The Future of Social Protection. Towards an Integration of Gender as a Fundamental Dimension of Variation in Welfare State Reform. The Case of Spain", Ionian Conference Facing the Challenges of the New Millennium, Corfu, 2000, s.2; BOSCO, s.391-392.

<sup>60</sup> Simon ROBERTS, "Migration and Social Security: Parochialism in the Global Village", Social Security in the Global Village-The year 2000 International Research Conference on Social Security (25-27 Sempember 2000), International Social Security Association, Helsinki, 2000, s.8-11.

<sup>61</sup> TURNER, Reform, s.17.

<sup>62</sup> MUNCK, s.311.

<sup>63</sup> ILO, "Consolidating the Decent Work Agenda", Programme, Governing Body-Financial and Administrative Committee (GB 279/PFA/6), Geneva, 2000, s 13.

## B. Gelir Dağılımı

Sosyal koruma gelir aktarımları yoluyla gelir güvencesi sağlayan bir sistemdir. Bu yönüyle sosyal koruma, bireylerin piyasalardan elde ettikleri gelirin belirsizliğini ve yetersizliğini gidermeye yönelik bir işlev üstlenirken, gelir eşitsizliğini de azaltır. Bu anlamda, gelir eşitsizliğindeki değişim ve yoksulluğun düzeyi sosyal koruma gereksiniminin düzeyini de etkilemektedir.

### 1. Gelir Eşitsizliği

Veriler son 25 yılda insanlar ve ülkeler arasında gelir farklılığının daralmaktan çok, açıldığını göstermektedir. Aynı zamanda, ülkelerin içinde de gelir eşitsizliği artmaktadır<sup>64</sup>. Gelişmiş ülkelerde İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelir eşitsizliğinin azaldığı görülmüştür. Bu azalma büyük ölçüde işsizliğin azalmasına, gelir istikrarının sağlanmasına ve sosyal koruma önlemlerinin gelişmesine bağlı ortaya çıkmıştır. Son yıllarda izlenen istikrar politikalarının sonucunda OECD ülkelerinde gelir dağılımındaki eşitsizliğin azalmasına yönelik ilerlemeler durmuş ve süreç tersine dönmüştür. İngiltere, ABD, Avustralya ve Yeni Zelanda eşitsizliğin arttığı ilk ülkelerdir. Bu ülkelerin ardından, İskandinav ülkeleri yanında, Hollanda ve İtalya'da gelir eşitsizliğinde artış ortaya çıkmıştır. 1990'larda Fransa, Finlandiya gibi ülkelerin yer aldığı üçüncü grupta eşitsizliğin arttığı gözlenmektedir. Gelişmiş ülkelerde işgücü piyasasındaki koruyucu kurumların zayıflaması, teknolojik gelişme ve ticaretin serbestleşmesi gelir eşitsizliğinin artmasına neden olmaktadır<sup>65</sup>.

Tablo: 4.1'de görüldüğü gibi, geçen yıllar içinde gelir eşitsizliğinin çoğu ülkede arttığına ilişkin açık göstergeler vardır. 21 OECD ülkesinin 20'sinde gelir eşitsizliğinin arttığını gösteren veriler ortaya çıkmaktadır<sup>66</sup>. İsveç, İngiltere ve ABD'de 1980–1990 yılları arasında Gini katsayısının yüzde 16'dan fazla arttığı bilinmektedir<sup>67</sup>. Geçiş halindeki ülkelerde de, 1989 yılından bu yana gelir dağılımı bozulmakta ve Gini katsayısı yükselmektedir. Benzer bir eğilim kendine özgü bir geçiş süreci yaşayan Çin'de de görülmektedir<sup>68</sup>. Rusya'da 1987–1988 ile 1993–1995 yılları arasında Gini katsayısının 0.24'ten 0.48'e çıktığı belirlenmiştir<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> NAYYAR, s.8.

<sup>65</sup> Giovanni Andrea CORNIA, **Liberalization**, Globalization and Income Distribution, United National University-World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1999, s.3.

<sup>66</sup> STANDING, Global, s.212.

<sup>67</sup> UNDP, HDR 2000, s.6.

<sup>68</sup> CORNIA, Liberalization, s.4-5.

<sup>69</sup> UNDP, HDR 2000, s.6.



Latin Amerika’da bir kaç ayırık ülke dışında, 1970’li yıllarda gelir dağılımında düzelmeler yaşanmıştır. Ancak, 1980’li yılların sonundan 1990’lı yılların ortalarına kadar gelir dağılımındaki eşitsizliğin yükseldiğine ilişkin açık kanıtlar vardır. Bu ülkelerde istihdam yaratılmasındaki yetersizlikler, ücret ile ücret düzeylerindeki gerilemeler ve enformel ekonomide istihdamın artması gelir dağılımındaki bozulmayı belirleyen temel etmenlerdir<sup>70</sup>. Meksika’da 16 yılda toplumun en yoksul yüzde 30’luk diliminin gelirlerinde bir azalma yaşanırken, gelir artışlarından en zengin yüzde 30’luk diliminin, özellikle en zengin yüzde 10’luk dilimin gelirleri artmaktadır. 1990’lı yıllarda Latin Amerika ülkelerinin hemen hepsinde gelir eşitsizliğinin azaldığına ilişkin herhangi bir veri yoktur<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> CORNIA, Liberalization, s.5.

<sup>71</sup> STIGLITZ, Employment, s.25.

**Tablo: 4.1**  
**Seçilmiş Ülkelerde Gelir Eşitsizliğindeki Eğilimler**

	1970-1980	1980'li yıllar	1980-1990
Avustralya	0	+	+
Avusturya	0	0	++
Belçika	0	+	+
Kanada	-	0	+
Çek Cumhuriyeti	Vy	vy	+++
Danimarka	Vy	vy	-
Finlandiya	-	0	+
Fransa	-	0	+
Almanya	-	+	+
Macaristan	Vy	vy	++
İrlanda	-	0	++
İsrail	0	0	++
İtalya	--	-	++
Japonya	0	+	++
Meksika	Vy	vy	++
Hollanda	0	+	++
Yeni Zelanda	0	+	+++
Norveç	0	0	++
Polonya	Vy	vy	++
Rusya	Vy	vy	++
İsveç	-	+	+
İsviçre	Vy	vy	+
Tayvan	0	0	+
İngiltere	++	+++	++
ABD	++	++	++
Açıklamalar:	(0) önemli bir değişim yok		
(+++)	gelir eşitsizliğinde önemli artış (-) gelir eşitsizliğinde göreceli azalma		
(++)	gelir eşitsizliğinde artış (-) gelir eşitsizliğinde azalma		
(+)	gelir eşitsizliğinde göreceli artış (vy) veri yok		

**Kaynak:** Timothy SMEEDING, "Globalization, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the Luxembourg Income Study", Luxembourg Income Study Working Paper No. 320, 2002, s. 42.

Gelir eşitsizliğindeki artışın tek bir gerekçesi bulunmamaktadır. Gerçekten, (i) kuralılaşdırma ve özelleştirme, (ii) kamu gelirlerinin ve harcamalarının yeniden belirlenmesi, (iii) işgücü piyasasında tarafların güçlerini değiştiren uygulamalar gelir eşitsizliğinde artışa neden olmaktadır. Bu nedenler, devlet tarafından

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

uygulanan ekonomik ve sosyal politikalar ile doğrudan ilgili olduğu gibi, işletme yapıları ve piyasaların işleyişine de bağlıdır<sup>72</sup>.

Tablo: 4.2 seçilmiş ülkelerde 1980–1998 yılları arasında GSMH içinde ücret gelirlerinin payını göstermektedir. Gerçek ücret artışları birçok ülkede sınırlı kalmakta, hatta azalma gözlenmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ücret gelirlerinin toplam gelir içindeki payı azalırken, işletme gelirlerinin payı yükselmektedir. Çok sayıda ülkede ücretlerin payı 1980’lerin başındakinden daha geridedir<sup>73</sup>. Bu bağlamda, işçi sendikalarının güç yitirmesi, işgücü piyasasında esnekliğin geliştirilmesi, sosyal koruma düzeyinin gerilemesi, işsizliğin ve eksik istihdamın yüksek düzeyi ücret gelirlerinin gerilemesine yol açan etmenlerdir.

**Tablo: 4.2 Seçilmiş Ülkelerde GSMH İçinde Ücretin Payı (yüzde)**

	1980	1980-1990	1990	1990-1998	1998	1980-1998
Avusturya	72,9	-4,1	68,8	-4,7	64,1	-8,8
Belçika	77,8	-8,3	69,5	0,1	69,6	-8,2
Danimarka	79,1	-8,2	70,9	-1,2	69,7	-9,4
Finlandiya	72,4	0,9	73,3	-9,6	63,7	-8,7
Fransa	76,4	-8,0	68,4	-1,6	66,8	-9,6
Almanya	74,5	-6,8	67,7	-2,7	65,0	-9,5
Yunanistan	68,1	9,4	77,5	-6,2	71,3	+3,2
İrlanda	81,1	-11,2	69,9	-10,9	59,0	-22,1
İtalya	72,6	-0,4	72,2	-5,4	66,8	-5,8
Lüksemburg	76,8	-5,4	71,4	-1,4	70,0	-6,8
Hollanda	74,1	-9,3	64,8	-0,4	64,4	-9,7
Portekiz	76,7	-6,9	69,8	1,0	70,8	-6,7
İspanya	78,5	-7,9	70,6	-3,7	66,9	-11,6
İsveç	78,3	-1,4	76,9	-2,7	74,2	-4,1
İngiltere	72,2	0,7	72,9	-1,8	71,1	-1,1
AB	76,0	-5,1	70,9	-2,7	68,2	-7,8
ABD	70,5	-1,5	69,0	-0,2	68,8	-1,7
Japonya	78,6	-6,6	72,0	1,4	73,4	-5,2

**Kaynak:** Philippe POCHET-Giuseppe FAJERTAG, “A new Era for Social Pact in Europe”, Europe Trade Union Institute, s. 9, <http://www.etuc.org/etui>. (24.12.2002)

<sup>72</sup> Giovanni Andrea CORNIA-Sampsä KIISKI, “Trends in Income Distribution in the Post WWII Period: Evidence and Interpretation”, Conference on Growth and Poverty (25-26 May 2001), United National University-World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 2001, s.27-37.

<sup>73</sup> NAYYAR, s.8; Ishac DIWAN, “Labor Shares and Globalisation”, Poverty and Income Inequality in Developing Countries: A Policy Dialogue on the Effects of Globalisation (30 November-1 December 2000), Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2000, s.1-20.

Gelişmekte olan ülkelerde yaratılan katma değerden çalışanların aldıkları payın azaldığına yönelik verilerde vardır. Katma değer içinde ücretin payı Tablo: 4.3'de gösterilmektedir. Katma değer içinde ücretin düşük paya sahip olması ve bu payın zaman içerisinde azalması gelir dağılımını bozan ve eşitsizliği arttıran sonuçlara yol açmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye gibi ülkelerde, işgücü piyasasında esnekliğin önemli düzeylere ulaştığı söylenebilir. Bu durumun en açık göstergesi, katma değer içinde ücretin düşük payı ve bu payın geçen süre içerisinde önemli ölçüde azalmasıdır.

**Tablo: 4.3**  
**Seçilmiş Ülkelerde Katma Değer İçinde Ücretin Payı (yüzde)**

	1975-1980	1980-1985	1985-1992
Arjantin	21,4	19,2	19,1
Brezilya	20,6	22,1	20,6
Şili	16,4	17,9	15,4
Kolombiya	20,1	19,4	15,4
Meksika	36,7	27,8	19,6
Panama	29,8	31,7	35,7
Peru	15,2	17,7	16,0
Venezualla	27,2	28,5	22,2
Hindistan	48,2	19,0	45,2
Pakistan	23,5	19,6	19,9
Sri Lanka	29,5	23,8	17,2
Hong Kong	52,4	54,3	56,9
G. Kore	27,0	27,2	27,6
Singapur	32,5	34,1	31,4
Endonezya	19,7	18,7	21,1
Malezya	26,5	29,4	27,5
Tayland	23,5	22,8	25,5
Filipinler	22,3	23,4	23,3
Gana	19,2	16,0	13,8
Kenya	41,1	44,2	42,6
Zambiya	26,2	26,4	25,8
Zimbabvey	43,7	42,6	33,3
Mısır	53,5	59,4	41,5
Morocco	53,6	51,0	39,2
Tunus	48,5	45,7	41,4
Türkiye	34,6	24,8	19,2

**Kaynak:** Rolph van der HOEVEN, "Labour Markets and Income Inequality What Are the New Insights after the Washington Consensus?", United National University-World Institute for Development Economics Research, Working Paper No. 209, 2000, s. 13.

Diğer yandan, gelir getiren kaynakların toplum içinde dağılımı ve bu kaynaklara olan istemin düzeyi piyasadaki elde edilen geliri belirler<sup>74</sup>. Finansal piyasalar gelirin çok önemli bir kaynağı haline gelmiştir. Finansal piyasalardan gelir sağlayacak değerlerin mülkiyetindeki yoğunlaşma, gelir dağılımının daha da bozulmasına yol açmaktadır. Tablo 4.4 OECD ülkelerinde yüzdelik gelir dağılımı dilimlerine göre, 1980–1990 yılları arasında insanların piyasadaki elde ettikleri gelirin dağılımını göstermektedir. Bu dönemde gelirden en yüksek pay alan yüzde 30'luk dilimin piyasa gelirleri tüm ülkelerde artmıştır. Buna karşılık, toplumun büyük bir çoğunluğunu kapsayan yoksul ve orta gelirli insanların paylarında genel bir eğilim olarak azalma görülmektedir<sup>75</sup>.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki gelir farklılığı artmaktadır. 1965 yılında G-7 ülkelerinde kişi başına düşen ortalama gelirin dünyanın en yoksul ülkelerindeki kişi başına düşen gelirden 20 kat, 1995 yılında ise, 39 kat fazla olduğu belirlenmiştir<sup>76</sup>. Dünya nüfusunun yüzde 20'sini oluşturan 50 ülke dünya toplam gelirin yalnızca yüzde 2'sini elde ederken, en zengin yüzde 20'si gelirin yüzde 80'ini elde etmektedir<sup>77</sup>. 1820 yılında en zengin ülkeler en yoksul ülkelerin 3 katı gelire sahip olduğu tahmin edilirken, 1950 yılında 35 kat, 1973 yılında 44 kat ve 1992 yılında 72 kat daha fazla gelire sahip oldukları hesaplanmıştır<sup>78</sup>.

Dünya toplam geliri giderek daha eşitsiz bir biçimde dağılmaktadır. Dünya nüfusunun en yoksul yüzde 10'u 1988 yılında toplam dünya gelirin binde 88'ini; 1993 yılında ise, binde 64'ünü almıştır. En zengin yüzde 10'unun dünya toplam gelirinden aldığı pay aynı yıllar içinde yüzde 48'den 52'ye yükselmiştir<sup>79</sup>. Hanehalkları bakımından 1988 yılında yapılan dünya gelir dağılımı araştırmasında 0.63 olan Gini katsayısının 1993 yılında 0.66'ya yükseldiği saptanmıştır<sup>80</sup>. 1996 yılı verilerine göre, dünyadaki en zengin 358 kişinin sahip olduğu gelir dünyanın en yoksul 2.3 milyar kişinin toplam gelirine eşittir<sup>81</sup>.

<sup>74</sup> Michael FORSTER-Mark PEARSON, "Income Distribution in OECD Countries", Poverty and Income Inequality in Developing Countries: A Policy Dialogue on the Effects of Globalisation (30 November-1 December 2000), Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2000, s.3.

<sup>75</sup> NAYYAR, s.9.

<sup>76</sup> MEP-HINES, s.8.

<sup>77</sup> WENT, s.57.

<sup>78</sup> UNDP, HDR 2000, s.6.

<sup>79</sup> "Winners and losers-The global distribution of income is becoming ever more unequal", Opinion by Invitation-Economist, s.3, <http://www.economist.com>. (21.01.2003)

<sup>80</sup> UNDP, HDR 2000, s.6.

<sup>81</sup> Herbert JAUCH, "Globalisation and Employment: New Opportunities or Continued Marginalisation", Panel Discussion of the Namibia Economic Society, Windhoek,

**Tablo: 4.4**  
**Seçilmiş Ülkelerde Piyasa Gelir Payları**  
**(toplam gelirin yüzdesi)**

	Toplam Piyasa Gelir Payları (1990'ların ortası)			Piyasa Gelir Paylarındaki Değişim (1980'lerin ortasından 1990'ların ortasına)		
	En yoksul yüzde 30	Orta yüzde 40	En Zengin yüzde 30	En yoksul yüzde 30	Orta yüzde 40	En Zengin yüzde 30
Avustralya	5	34	62	-2,5	-1,9	4,4
Belçika	6	32	62	--	--	--
Kanada	9	35	57	-0,5	-0,9	1,4
Danimarka	8	38	55	-0,2	-1,2	3,2
Finlandiya	10	35	55	-2,1	-2,3	4,3
Fransa	10	33	57	-0,4	-1,5	1,9
Almanya	11	34	55	-0,1	-0,4	0,6
Yunanistan	10	34	56	-1,2	-0,2	1,4
Macaristan	7	31	62	-0,5	-1,4	1,8
İrlanda	5	31	65	-0,9	-0,7	1,6
İtalya	8	31	61	-2,8	-2,3	5,1
Japonya	13	35	52	-1,2	-0,8	2,0
Meksika	7	24	69	-0,9	-1,7	2,7
Hollanda	8	36	55	-2,0	0,8	1,2
Norveç	8	37	55	-2,8	-1,1	3,9
İsveç	8	35	57	-1,4	-1,5	2,9
Türkiye	8	25	67	-1,0	-3,0	4,0
İngiltere	6	33	61	0,6	-2,4	3,0
ABD	8	33	60	0,1	-1,0	1,0

**Kaynak:** Michael FORSTER-Mark PEARSON, Income Distribution in OECD Countries, Poverty and Income Inequality in Developing Countries: A Policy Dialogue on the Effect of Globalisation (30 November-1 December 2000), Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2000, s. 3.

## 2. Yoksulluk

Gelir dağılımındaki bozulmaya koşut olarak, yoksulluk tüm dünyada yaygınlaşmış ve geniş nüfus gruplarını etkilemektedir. Artan yoksulluk nüfus grupları arasında rastlantısal olarak dağılmamakta, özellikle kadınlar, yaşlılar, çocuklar ve azınlıklar arasında yoğunlaşmaktadır. Örneğin, enformel ekonomide

çalışanlar arasında yoksulluk kurumsal ekonomide çalışanlara göre daha yüksek düzeydedir<sup>82</sup>. Dünyadaki yoksulların yüzde 70'i kadındır<sup>83</sup>.

İşsiz olmak, çoğu durumda yoksulluk ile eş anlamlıdır. Ancak bir iş sahibi olmak, yoksulluktan kurtulmak anlamına da gelmemektedir. AB'de yoksul olarak kabul edilenlerin üçte biri en az bir kişinin çalıştığı hanehalkında yaşamaktadır. Diğer üçte biri ise emeklidir. Yoksulların geriye kalan üçte bir ise, işsizlerden veya işgücü piyasasına katılmayanlardan oluşur<sup>84</sup>. AB'de çalışanların yüzde 15'i düşük ücretli işlerde çalışmaktadır. Bu gruptaki çalışanların üçte ikisinden fazlasını kadınlar oluşturur. Düşük ücretli çalışanların toplam çalışanlar içindeki oranının en yüksek olduğu ülke yüzde 21 ile İngiltere'dir<sup>85</sup>. İsviçre'deki çalışma çağındaki yoksulların önemli bir kısmı işte çalışmaktadır<sup>86</sup>. Bu anlamda, yoksulluğun azaltılması için istihdamın artırılması yeterli olmamaktadır<sup>87</sup>. İstihdam ve yoksulluk arasındaki bu ilişki, işgücü piyasasındaki güvencesizliğin belirlenebilmesi için, işsizler yanında, yoksul çalışanların da varlığını göz önüne almayı zorunlu hale getirmektedir. Tablo: 4.5'de Güney Asya ve Sahra altı Afrika ülkeleri ile Çin'de işsizlik oranının düşük olduğu görülmektedir. Ancak, bu ülkelerde yoksul çalışanların yüksek düzeyinden işgücü piyasası koşullarının, işsizlik oranının yansıttığından, daha kötü olduğu anlaşılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, gelişmiş ülkelerde de çok sayıda insan yoksulluk içinde yaşamaktadır. Gelişmiş ülkelerde yoksulluğun baskısını azaltan en önemli etmen sosyal korumanın varlığı olarak görülmektedir. Sosyal korumanın yokluğu durumunda gelişmiş ülkelerdeki yoksulluğun, şimdiki düzeyinden daha yüksek olacağı bilinmektedir.

Örneğin, ABD'de sosyal güvenlik yardımları olmasaydı, yaşlıların yarısının yoksulluk sınırının altında yaşayacağı tahmin edilmektedir. Bu ülkede, sosyal güvenlik yardımları sonrasında yaşlılar arasındaki yoksulluk oranı yüzde 10 düzeyine gerilemektedir. ABD'de sosyal güvenlikden yararlanan yaşlıların üçte

---

<sup>82</sup> ILO, WLR 2000, s.1.

<sup>83</sup> JAUCH, s.9-10.

<sup>84</sup> STANDING, Global, s.212.

<sup>85</sup> Eubusiness, "One in Seven Workers in the EU on Low Wages-77%of Employees on Low Wages are Women", s.1, <http://www.eubusiness.com/cgi-bin/item.cgi?id=23488&d=101&h=&f=&dateformat=%o%20%B%20%Y>. (14.02.2003)

<sup>86</sup> Jürg KRUMMENACHER, "No way out Despite Income-The Working Poor in Switzerland", (içinde) The Challenge of Eliminating World Poverty, Swiss Agency for Development and Cooperation Publications on Development, Berne, 2000, s.164.

<sup>87</sup> EC, "Social Policy Agenda", Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, Brussels, COM(2000) 379 final, Brussels, 2000, s.12.

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

ikisinden çoğu gelirlerini esasen sosyal güvenlik ödemelerinden sağlamaktadır<sup>88</sup>. 15 gelişmiş ülke bağlamında, 65 yaş ve üzeri nüfus içinde gelir aktarımları öncesi yoksulluk oranı yüzde 78 düzeyindedir. Bu yoksulluk oranı gelir aktarımları sonrasında yüzde 7'ye gerilemektedir. Benzer biçimde, aynı ülkeler grubunda toplam yoksulluk oranı gelir aktarımları öncesi yüzde 30 düzeyindedir. Bu oran gelir aktarımları sonucunda yüzde 9'a düşmektedir<sup>89</sup>.

1989 yılında AB'de 44 milyon insanın yoksul olduğu tahmin edilmiştir 1993 yılında ise bu sayı 52 milyona çıkmış ve toplam Birlik nüfusu içinde yoksulların oranı yüzde 17 olarak hesaplanmıştır<sup>90</sup>.

**Tablo: 4.5**  
**Bölgelere Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde İşgücü Piyasası Koşulları**  
**(yüzde)**

Bölge	İşsizlik Oranı (i)	Yoksul Çalışanlar (ii)	İşgücü Piyasası Koşulları (i+ii)
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	10,9 (2)	2,0	12,9
Alt Sahra Afrika (3)	4,9	46,3	51,2
Latin Amerika	7,1 (1)	15,6	22,7
Doğu ve Güney Doğu Asya	7,0	11,3	18,3
Güney Asya (3)	3,3	40,0	43,3
Çin	3,1	18,5	21,6

(1) 1999, (2) 1995, (3) Tahmin

**Kaynak** ILO., Global Employment Agenda, Discussion Paper, International Labour Office, Geneva, 2002, s.7.

DB az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde günlük 1 dolar ve daha az gelirle yaşamını sürdüren insanları aşırı yoksul olarak kabul etmektedir. Bir başka ölçüt, günde 2 dolar veya daha az gelirle geçinmek zorunda kalan insanların toplam sayısıdır. Her iki ölçüte göre DB'nin hazırladığı son veriler Tablo: 4.6'da gösterilmiştir. 1987 yılında dünya nüfusunun yüzde 28'i, 1990 yılında da yüzde 29'u aşırı yoksul olarak hesaplanmıştır. 1998 yılında dünya nüfusunun yüzde 23,4'ü günde 1 dolar veya daha az gelirle yaşamını sürdürmektedir. Oransal olarak bakıldığında aşırı yoksul-luğun gerilediği söylenebilir. Ancak, nüfus büyüklüğü bakımından aşırı yoksulluk azalmamıştır. 1998 yılında dünyada yaklaşık 1.198.900

<sup>88</sup> Peter R. ORSZAG, "The Future of Social Security" Introductory Remarks for Social Security Debate-Case Western Reserve University(October 26, 2000), s.1, [www.sbgo.com/Papers/CaseWestern.pdf](http://www.sbgo.com/Papers/CaseWestern.pdf). (12.12.2002)

<sup>89</sup> MAKINEN, s.17.

<sup>90</sup> STANDING, Global, s.212.



bin kişi aşırı yoksuldur. 1987 yılından bu yana yoksulların sayısı azalmamakta, aksine artmaktadır<sup>91</sup>.

1998 yılı verilerine göre, dünyadaki insanların yarısından fazlası günde 2 dolar veya daha az bir gelirle geçinmektedir. 1987 ve 1990 yıllarında bu oran yüzde 61 olarak hesaplanmıştır. Ancak, nüfus büyüklüğü bakımından günde 2 dolar veya daha az gelirle geçinen insan sayısı 1987 yılından 1998 yılına kadar geçen sürede 300 milyondan fazla artmıştır. 1998 yılında 2.811.500 bin kişi günde 2 dolar veya daha az gelirle yaşamını sürdürmektedir<sup>92</sup>. Türkiye’de günde 1 dolar veya daha az gelirle geçinenler nüfusun yüzde 2,4’ünü oluştururken, 2 dolar ve daha az gelirle geçinenler nüfusun yüzde 18’ini oluşturduğu tahmin edilmektedir<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> WB, “Income **Poverty** the Latest Global Numbers”, World Bank Poverty Net, s.2. <http://www.worldbank.org/poverty/index.htm>. (29.01.2003)

<sup>92</sup> WB, Poverty, s.2.

<sup>93</sup> UNDP, HDR 2002, s.157.

**Tablo: 4.6**  
**Dünya Bankasına Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde Yoksulluk**

1 Dolar							
	Araştırma yapılan nüfusun toplam nüfusa oranı (yüzde)	1987		1990		1998	
		Kişi	Oran (yüzde)	Kişi	Oran (yüzde)	Kişi	Oran (yüzde)
D. Asya-Pasifik	90,8	417,5	26,6	452,4	27,6	267,1	14,7
D. Avrupa-M. Asya	81,7	1,1	0,2	7,1	1,6	17,6	3,7
Latin Amerika	88,0	63,7	15,3	73,8	16,8	60,7	12,1
Orta Doğu-K. Afrika	52,5	9,3	4,3	5,7	2,4	6,0	2,1
Güney Asya	97,9	474,4	44,9	495,1	44,0	521,8	40,0
Sahraaltı Afrika	72,9	217,2	46,6	242,3	47,7	301,6	48,1
Toplam	88,1	1,183,2	28,3	1,276,4	29,0	1,198,9	23,4
2 Dolar							
		1987		1990		1998	
		Kişi	Oran (yüzde)	Kişi	Oran (yüzde)	Kişi	Oran (yüzde)
D. Asya-Pasifik	90,8	1,052,3	67,0	1,084,4	66,1	884,9	48,7
D. Avrupa-M. Asya	81,7	16,3	3,6	43,8	9,6	98,2	20,7
Latin Amerika	88,0	147,6	35,5	167,2	38,1	159,0	31,7
Orta Doğu-K. Afrika	52,5	65,1	30,0	58,7	24,8	85,4	29,9
Güney Asya	97,9	911,0	86,3	976,0	83,9	1,094,6	84,0
Sahraaltı Afrika	72,9	356,6	76,5	388,2	76,4	489,3	78,0
Toplam	88,1	2,549,0	61,0	2,718,4	61,7	2,811,5	56,1

**Kaynak:** WB., "Income Poverty the Latest Global Numbers", World Bank Poverty Net, s.1-2. <http://www.worldbank.org/poverty/index.htm>. (29.01.2003)

DB'nin yoksulluk tahminlerinin güvenilir ve anlamlı olmadığı belirtilmektedir. Gerçekten, dünyada yoksulluğun ulaştığı boyutların DB tahminlerinden daha fazla olduğu öngörülmekte ve oransal olarak da yoksulluğun azalmadığı vurgulanmaktadır<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Sanjay G. REDDY-Thomas W. POGGE, "How Not to Count The Poor", 2002, <http://www.socialanalysis.org> (11.01.2003); CHOSSUDOVSKY, s.49.

2001–2002 yılları arasında yeterli gıda gereksinimini karşılayamayan 29 ülke belirlenmiştir. Bunların 16’sı Afrika’da, 9’u Asya’da ve 2’si ise Avrupa kıtasındadır. Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (GTÖ) 1997–1999 döneminde dünyada 815 milyon insanın gelişmesini sürdürmek ve sağlığını korumak için gerekli düzeyin altında beslendiğini tahmin etmektedir. Bu insanların 777 milyonu gelişmekte olan ülkelerde, 27 milyonu geçiş halindeki ülkelerde ve 11 milyonu ise gelişmiş ülkelerde yaşamaktadır<sup>95</sup>. Gelişmiş ülkelerde bu sayı 1995–1997 dönemi için 8 milyon olarak tahmin edilmiştir<sup>96</sup>. GTÖ tahminlerine göre, Türkiye’de 1979–1981 döneminde 1,2 milyon, 1990–1992 döneminde 1 milyon ve 1998–2000 döneminde 1,6 milyon kişi gelişmesini sürdürmek ve sağlığını koruyabilmek için gerekli düzeyin altında beslenebilmiştir<sup>97</sup>. Yoksulluk gıda güvencesizliğinin en önemli kaynağıdır. Bölgesel ve yerel piyasalarda gıdanın var olmasına rağmen, yoksullar gelir yokluğu nedeniyle gıda piyasalarına ve dolayısıyla yaşamda kalabilmeleri ve sağlıkları için zorunlu olan gıdalara ulaşamamaktadır<sup>98</sup>.

Avrupa ve Kuzey Amerika’daki gelişmiş ülkelerde bozulan gelir dağılımının ve yeniden düzenlenen sosyal koruma sisteminin bir sonucu olarak, düşük gelir gruplarının gıda yardımına gereksinimi artmaktadır. Bu ülkelerde, özellikle evsizler yüksek oranda gıda güvencesizliği ile karşı karşıyadır<sup>99</sup>.

Diğer yandan, çocuk yoksulluğu önemli bir sorun olarak kendini göstermektedir. Özellikle, sosyal koruma sisteminin kapsamının yaygın olmadığı ülkelerde yoksul çocuk oranında ve sayısında artış vardır. 1995 yılında ABD’de çocukların yüzde 22,7’si, İngiltere’de 17,5’i, İtalya’da yüzde 19,5’i, Kanada’da 13,9’u yoksuldur. Almanya’da çocuk yoksulluğu düşük olmasına rağmen, 1989 yılında çocukların yüzde 4,4’ü yoksulken, 1994 yılında hızlı bir artışla yoksul çocukların oranı yüzde 8,7’e çıkmıştır<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> FAO., Assessment of the World Food Security Situation, Committee on World Food Security, Twenty-eighth Session, Rome, 2002, s.2, <http://www.fao.org/docrep/meeting/003/Y0147E/Y0147E00.htm>. (15.02.2002)

<sup>96</sup> FAO., The State of Food Insecurity in the World 1999, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, 1999, s.8.

<sup>97</sup> FAO., The State of Food Insecurity in the World 2002, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, 2002, s.32.

<sup>98</sup> Kostas G. STAMOULIS-Alberto ZEZZA, “Socioeconomic Policies And Food Security”, Food and Agriculture Organization of the United Nations’s Nutrition Conference, Roma, 1999, s.1.

<sup>99</sup> FAO., “Hunger Afflicts 20 Percent of People in Developing Countries, Growing Numbers in Developed Countries, Ex-Ussr”, Food and Agriculture Organization of the United Nations-Press Releases (PR 96/44), 1996, <http://www.fao.org>. (15.02.2002)

<sup>100</sup> ILO, WLR 2000, s.36.

Çocuk yoksulluğunun öne çıktığı bir başka ülke grubu geçiş halindeki ülkelerdir. Gerçekten, çocuk yoksulluğu Bulgaristan'da 1990 yılında yüzde 2'den 1994 yılında yüzde 43'e, Polonya'da 1989 yılında yüzde 8'den 1992'de yüzde 20'ye, Rusya'da 1992 yılında yüzde 40'dan 1995'de yüzde 62 düzeyine çıkmıştır<sup>101</sup>.

Çocuk yoksulluğu önemli bir ekonomik, sosyal ve siyasi bir sorundur. Çünkü çocuk yoksulluğu yetersiz beslenme, kötü sağlık koşulları, eğitim eksikliği, düşük gelir, işgücü piyasasına ulaşamama gibi olumsuz nedenlerle güvencesizliği ve yoksunluğu yeniden üreterek, gelecek kuşaklara taşınmasına yol açmaktadır. Bu çerçevede, yoksul ailelerde yetişen çocuklar gelecekte yoksul olarak kalmakta ve onların çocukları da yoksul olarak yetişmektedir. Bu yoksul kuşaklar bakımından dışına çıkılması zor bir döngüdür. Döngünün bozulmasında sosyal korumanın önemli ve olmazsa olmaz işlevleri vardır<sup>102</sup>.

Kadın istihdam oranındaki artış ile çocuk yoksulluğu arasında ters bir ilişkinin var olduğu bilinmektedir. Bu bakımdan kadınların enformel ve eğreti işlerden çok uygun işlerde istihdamının sağlanması kadınlar ve çocuklar arasında yoğunlaşan yoksulluğu azaltacağı açıktır. Benzer biçimde, sosyal koruma harcamalarının yüksek düzeyinin çocuk yoksulluğunun azalmasına yol açmaktadır<sup>103</sup>. Tablo: 4.7 seçilmiş ülkelerde vergiler ile transferler öncesi ve sonrası yoksul çocukların toplam çocuk nüfusu içindeki oranını göstermektedir.

---

<sup>101</sup> ILO, WLR 2000, s.37.

<sup>102</sup> Karen Sejersdal CHRISTENSEN, "Poverty Politics and Children", Technical Commission on Family Allowances, International Social Security Association, s.2, <http://www.issa.int>. (30.01.2003)

<sup>103</sup> CHRISTENSEN, s.5-6.

**Tablo: 4.7**  
**Seçilmiş Ülkelerde Çocuk Yoksulluk Oranı**  
**(tüm çocukların yüzdesi)**

Ülke	Vergi ve Transfer Öncesi	Vergi ve Transfer Sonrası
İsveç	23,4	2,6
Norveç	15,0	3,9
Finlandiya	16,4	4,3
Belçika	17,8	4,4
Lüksemburg	22,2	4,5
Danimarka	17,4	5,1
Çek Cumhuriyeti	--	5,9
Hollanda	16,0	7,3
Fransa	28,7	7,9
Macaristan	38,1	10,3
Almanya	16,8	10,7
Japonya	--	12,2
İspanya	21,4	12,3
Yunanistan	--	12,3
Avustralya	28,1	12,6
Polonya	44,4	15,4
Kanada	24,6	15,5
İrlanda	--	16,8
Türkiye	--	19,7
İngiltere	36,1	19,8
İtalya	24,6	20,5
ABD	26,7	22,4
Meksika	--	26,2

**Kaynak:** UNICEF, Child Poverty in Rich Nations, Innocenti Report Card, Issue No.1, June 2000, s. 4, 15.

### C. Kriz Koşulları

Ekonomik gerileme, doğal afet, iç çatışma ve savaş gibi farklı biçimlerde ortaya çıkan krizler dünyanın farklı bölgelerinde istihdam düzeyini geriletmekte, çalışma koşullarının kötüleşmesine ve gelirlerin azalmasına yol açmakta, yoksulluğu artırmakta ve toplumsal bütünlüğü tehdit etmektedir<sup>104</sup>. Bu olumsuz

<sup>104</sup> ILO, "ILO Strategy and Activities on Employment and Social Concerns in Crisis Situations", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB 277/ESP/2), Geneva, 2000, s.1.

sonuçların etkisinin azaltılabilmesi ve giderilebilmesi için sosyal koruma sisteminin sunduğu güvencelere gereksinim artmaktadır. Geniş kapsamlı ve yeterli düzeyde sağlanan bir sosyal koruma krizlerin olumsuz ekonomik ve sosyal sonuçlarını hafifletmekte ve etkilerinin uzun döneme yayılmasını engellemektedir.

Son yıllarda karmaşık nitelikler taşıyan ve küresel ölçekte etkili olan ekonomik krizler yaşanmaktadır. Ekonomik krizler bir ülkede meydana gelebildiği gibi, aynı anda belirli bir bölgede yer alan ülkeler grubunda da ortaya çıkabilmektedir<sup>105</sup>. Krizler nadir ve ayırık bir durum olmaktan çıkmış, sık görülen ve yaygın bir nitelik kazanmıştır. Latin Amerika ülkeleri çok sık bu tür krizlerle karşı karşıya kalmaktadır. 1992 yılında Avrupa ülkeleri, 1994'de Meksika, 1997'de Doğu Asya, 1998'de Rusya'da benzer ekonomik krizler yaşanmıştır. Diğer yandan, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Arjantin, Brezilya gibi birçok ülkede benzer krizler oldukça sık ortaya çıkmaktadır.

Kriz durumlarında işgücü isteminde bir azalma ortaya çıkarken, var olan istihdam işten çıkarmalar yoluyla azalır. Fiyatlarda yüksek düzeyde ve hızlı artışlar görülür ve fiyatlardaki artışlar hanehalklarının tüketim yapısını değiştirir. Diğer yandan, kamu harcamalarında bir azalma ve harcamaların yapıldığı alanlarda farklılaşma yaşanır. Aynı zamanda, bireylerin ve işletmelerin sahip oldukları ekonomik değerler geriler. Uzun dönemde, çocukların okullaşma oranlarında bir azalma, çocuk çalışmasında artış ortaya çıkar. Yetersiz beslenmenin yaygınlaşması, önleyici ve iyileştirici sağlık bakımı ve hizmetlerinden daha az yararlanma, toplum ve aile yapısında artan kırılganlıklar toplumun geniş kesimini etkileyen kriz koşullarının olumsuz sonuçlarıdır<sup>106</sup>.

Krizlerin en önemli sonuçları ulusal üretimin birden bire düşmesi ve yoksulluğun ani ve hızlı bir biçimde artmasıdır. Bu çerçevede, krizler gelir güvencesizliğinin, yoksunluğun ve zayıflığın en önemli kaynağıdır<sup>107</sup>. Makro ekonomik küçülmeler ve yoksulluğun artması güçlü bir biçimde birbirine bağlıdır. Bir grup ülkede, büyümenin yüzde 1 düzeyinde azalmasının yoksulluk oranını ortalama yüzde 2 artırdığı tahmin edilmektedir<sup>108</sup>.

Krizler yoksullar kadar, yoksul olmayanları da etkiler. Ancak, en yıkıcı sonuçlarını yoksullar ve yoksulluk sınırına yakın bir düzeyde gelir elde eden

---

<sup>105</sup> ILO, Social security, s.34.

<sup>106</sup> Nora LUSTIG-Micheal WALTON, "Crises and the Poor: a Template for Action", Conference on Social Protection and Poverty, Washington, Inter-American Development Bank, 1999; ILO, "Unemployment, Social Protection and Crises: Trends and Issues", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB 276/ESP/4/1), Geneva, 1999, s.2.

<sup>107</sup> WB, World Development Report 2000/2001, Oxford University Press, New York, 2000, s.161.

<sup>108</sup> Nora LUSTIG, "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics", *Economia*, Fall-2000, s.3.

gruplar üzerinde gösterir. Krizlerin en çok etkilediği gruplar yeteri kadar birikimi olmayan, bireysel ve özel ekonomik güvence sağlayan sigorta düzenlemelerinden yararlanamayan insanlardan oluşur. İşsizliğin yükselmesi, gerçek ücretlerin gerilemesi çalışanların gelirlerini azaltırken, ekonomik gerilemeye bağlı olarak olağan koşullarda zaten sınırlı olan ücret dışı gelirler de azalır. Diğer yandan, yoksulların ve yoksulluk sınırına yakın gelir elde eden grupların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları diğer ürünlerin fiyatlarına göre daha çok geriler. Gelirlerin azalmasına koşut olarak aile ve topluluk arasında gerçekleşen ve kısmen dayanışmayı yansıtan enformel gelir aktarımları zayıflar. Kriz koşulları, bir yandan yoksulluğun derinleşmesine ve yaygınlaşmasına neden olurken, diğer yandan da bireylerin düşük gelirden ve yoksulluktan kurtulmalarının ön koşulu olan birçok gereksinimin karşılanmaması ya da sınırlı düzeyde karşılanmasına yol açar. Eğitimi sürdürme, sağlıklı kalmak, beslenme, sahip olunan ekonomik değerlerin korunması yoksulluktan kurtulmanın en önemli koşulları olarak belirginleşirken, kriz durumlarında bunların sağlanması güçleşir<sup>109</sup>.

Ekonomik kriz sonucunda yoksullaşan insanların geniş bir grubu yapısal olarak yoksul olanlardan çoğunlukla farklı özellikler taşır. Gerçekten, eğitilmiş hanehalklarının ve çalışanların kriz sonucunda istihdam ve ücret düzeyinde yaşanan değişime bağlı olarak ekonomik ve sosyal güçlerini ve güvencelerini yitirdikleri bilinmektedir. Filipinler’de bu tespiti destekleyen gelişmeler gözlenmiştir<sup>110</sup>. Benzer biçimde, Türkiye’deki 2001 yılında yaşanan krizde yoksul, eğitim düzeyi düşük, vasıfsız işgücünü temsil eden gruplar kadar, eğitilmiş, orta gelirli ve vasıflı işgücüne dahil insanların da gelir düzeylerinde bir gerileme, işten çıkarmalara bağlı olarak gelir güvencesizliğinde bir artışın ortaya çıktığı söylenebilir.

1997 yılındaki kriz öncesinde Doğu Asya’da birçok ülke tam istihdama yakın bir işgücü piyasası yapısına sahip olduğu belirtilmektedir. Kriz bu ülkelerdeki işgücü piyasaları üzerinde çok sayıda olumsuz etkide bulunmuştur. Sonuçta işsizlik artarken, gerçek gelirlerde gerileme ortaya çıkmış ve bölgede yoksulluğun hızlı bir biçimde arttığı görülmüştür. Enformel ekonomi genişleme göstermiş, kriz süresince ve sonrasında gençler, vasıfsız işgücü, enformel sektörde çalışanlar yanında yoksullar bölgedeki tüm ülkelerde en çok zararı gören kesimler olmuştur. Orta düzeyde gelir elde eden birçok çalışan işini kaybederken, kriz koşullarına işletmelerin uyumu çoğu zaman çalışanların gerçek gelirlerin azaltılması ile sağlanmıştır.

Türkiye’de 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından işsizlikte yoğun bir artışa tanık olunmuştur. 1999 yılında kentsel alanda yüzde 10 olan işsizlik oranı 2001 yılında yüzde 11,6’ya 2002 yılının ilk 9 ayında yüzde 14’e ulaşmıştır.

---

<sup>109</sup> WB, WDR 2000, s.162.

<sup>110</sup> WB, WDR 2000, s.163.

Eğitimli gençlerin işsizlik oranı ise daha yüksektir ve artış sürmektedir. 1999 yılında ülke genelinde yüzde 25, kentsel alanda yüzde 29 olan eğitimli genç işsizlik oranı 2002 yılında yüzde 31, kentsel alanlarda ise, yüzde 33 oranına ulaşmıştır<sup>111</sup>.

Krizlerin süresi, yaygınlığı ve çeşitliliği ülkedeki ekonomik ve sosyal kurumlara önemli ölçüde bağlıdır. Sosyal koruma bağlamında yaygın, kurumsallaşmış ve kriz koşullarına uyarlanabilir bir gelir güvencesi ve desteği sunmak için oluşturulmuş ekonomik ve sosyal kurumların varlığı krizin sonuçları üzerinde belirleyici olacaktır. Kriz durumlarında hazır ve yaygın bir sosyal koruma sisteminin yokluğu, insanların olumsuz sonuçlardan daha fazla etkilenmesine neden olur. Krizlerden çıkış uzun bir süreci alır ve içinde birçok güçlüğü barındırır. Ancak, krizin sosyal sonuçlarının önlenmesi ve giderilmesi daha uzun süre ve daha çok çabayı gerekli kılmaktadır<sup>112</sup>.

Gerçekten, Doğu Asya krizi sırasında bölge ülkelerde uygun bir sosyal koruma sisteminin yokluğu doğrudan çalışanlar, hanehalkları ve yoksulların ağır ekonomik ve sosyal sonuçlara katlanmasına neden olmuştur<sup>113</sup>. Bölgedeki birçok ülke, özellikle G. Kore kriz koşullarının ağırlaşmasıyla birlikte var olan sosyal koruma sistemini geliştirmek ve genişletmek zorunda kalmıştır.

Tablo: 4.8 çeşitli ülkelerde ortaya çıkan krizlerin yoksulluk üzerindeki uzun dönemli etkilerini göstermektedir. Özellikle, Arjantin, Dominik, Meksika ve Uruguay'da birbirini takip eden krizlerin yoksulluğu sürekli artan bir döngü haline getirdiği anlaşılmaktadır. Önemli bir sosyal koruma açığının bulunduğu bu ülkelerde, krizden çıkmanın tek başına yoksulluğu azaltmaya yetmemektedir.

Ekonomik krizler yanında dünyanın birçok bölgesinde ve ülkesinde uzun süreli silahlı çatışmalar ve savaş yaşanmaktadır. Doğal afetler yeni bir olgu olmasa da, çeşitli nedenlerle toplumların çok geniş kesimlerinin yaşam düzeyleri üzerinde ağır etkilerde bulunmaktadır. Bu anlamda, silahlı çatışmalar, savaş ve doğal afet türü olumsuz sonuçları belirgin gelişmeler insanların can ve mal güvenliğini tehdit etmesi yanında, karşılaştıkları ekonomik, sosyal ve siyasal güvencesizlikleri de arttırmaktadır. Çatışmanın, savaşın veya doğal afetin son bulması ekonomik, sosyal ve siyasal sorunları ve güvencesizliği ortadan kaldırmamakta, daha uzun bir süre etkilerinin sürmesine yol açmaktadır<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> DİE, Hanehalkı İşgücü Veri Tabanı, <http://www.die.gov.tr>

<sup>112</sup> ICFTU, "A Global Priority-Strengthening in the Social Protection in the 21st Century", International Confederation of Free Trade Unions, Brussel, 2001, s.6-7.

<sup>113</sup> ILO, "ILO Action in Response to the Crisis-The ILO's Response to the Financial Crisis in East and South-East Asia", Governing Body ( GB 274/4/3), Geneva, 1999, s.3.

<sup>114</sup> ILO, Strategy, s.2; ILO, Social Security, s.35.



**Tablo: 4.8**  
**Seçilmiş Ülkelerde Ekonomik Krizlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi**  
**(yoksulluk oranı, yüzde)**

	Kriz öncesi		Kriz		Kriz sonrası	
	Yıl	yüzde	Yıl	yüzde	Yıl	yüzde
Arjantin	1980	10,1	1985	20,6	1987	25,2
Arjantin	1987	25,2	1989	34,6	1990	35,0
Arjantin	1993	16,9	1995	24,8	1997	26,3
Brezilya	1989	27,9	1990	28,9	-	-
Şili	1980	40,3	1982	-	1987	48,6
Kosta Rika	1981	29,6	1982	32,3	1983	29,7
Dominik	1984	37,3	1985	-	1986	38,2
Dominik	1989	35,7	1990	-	1992	39,5
Guatemala	1980	65,0	1982	-	1986	68,0
Meksika	1984	28,5	1986	-	1989	32,6
Meksika	1994	36,0	1995	-	1996	43,0
Panama	1980	40,6	1983	-	1986	44,0
Panama	1986	44,0	1988	-	1989	50,0
Peru	1979	46,0	1983	-	1986	52,0
Peru (kent)	1985	32,2	1988	-	1991	50,0
Uruguay	1981	11,0	1982	-	1986	15,0
Venezuela	1982	25,7	1983	32,7	1985	34,8
Venezuela	1988	40,0	1989	44,4	1990	41,5
Venezuela	1993	41,4	1994	53,6	1996	48,2

**Kaynak:** Nora LUSTIG, "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics", *Economia*, Fall-2000, s. 4.

Doğal afetler gelişmiş ülkelerde yaşayanlardan ve üst gelir gruplarından çok, gelişmekte olan ülkelerde yaşayanları ve yoksul veya orta gelirli insanları etkiler. 1990-1998 yılları arasında dünyada 568 önemli doğal afet yaşanmıştır. Bu afetlerin yüzde 94'ü gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bu doğal afetler sonucu oluşan ölümlerin yüzde 97'sinden fazlası gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bu dönemde yalnızca Bangladeş'te üç fırtına, dört sel baskını, bir tsunami ve iki hortum sonucunda 400 bin insan ölmüş ve 42 milyon insan etkilenmiştir<sup>115</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerin ve yoksulların doğal afetlerden bu düzeyde etkilenmeleri rastlantısal değildir. Gelişmekte olan ülkelerin doğal afetlerin sonuçlarını önleme ve gidermeye yönelik güçleri sınırlıdır. Aynı zamanda, yoksulların ve düşük gelirli insanların ekonomik yetersizlik nedeniyle daha çok

<sup>115</sup> WB, WDR 2000, s.170.

doğal afetlerin gerçekleştiği bölgelerde yerleştikleri ve doğal afetlerin kolaylıkla zarar verebilecekleri yerleşim biçimlerine zorunlu kaldıkları bilinmektedir<sup>116</sup>.

Doğal afetlerin yıkıcı sonuçları yalnızca insanların ölmesi ve yaralanması ile sınırlı değildir. Afetler olumsuz ekonomik koşulları pekiştirmektedir. Bu yönüyle afetler zaten yaşam ve çalışma koşulları kötü olan insanların içinde buldukları ekonomik ve sosyal zorlukları arttırır. Ancak, doğal afetlerin ekonomik ve sosyal etkilerinin toplumun geniş kesimleri üzerinde etkili olduğu belirtilmelidir. Türkiye’de 1999 yılında Marmara Bölgesinde yaşanan deprem sonucunda yalnızca yoksullar değil, tüm gelir grupları ekonomik ve sosyal açıdan önemli ölçüde zarar görmüş ve birçok işletme depremden fiziki olarak zarar görmeleri yanında, ekonomik zorluklarla karşı karşıya kalmıştır.

Doğal afetler ekonomik krizler gibi, işgücü piyasasında olumsuz sonuçların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. 2000 yılında Mozambik’te yaşanan sel baskını çoğu kurumsal ekonomide bulunan 300 binden fazla işin ortadan kalkmasına neden olurken, 278 milyon dolar değerinde ekonomik bir kayıp yaşanmış ve 247 milyon dolarlık üretim kaybı oluşmuştur<sup>117</sup>. El Salvador’daki deprem sonucunda 1,2 milyondan daha fazla insanı etkileyen 203 bin işin kaybedildiği bilinmektedir<sup>118</sup>.

Silahlı çatışmalar ve savaş birçok ülkede ekonomik krizlerden ve doğal afetlerden daha fazla zarara yol açmaktadır. 1990’lı yıllarda dünyada 53 önemli iç çatışmanın yaşandığı ve bu çatışmalarda çoğu sivil olmak üzere 3,6 milyon kişinin öldüğü belirtilmektedir<sup>119</sup>. İç çatışmaların yaşandığı Sierra Leone’da nüfusun yüzde 80’ni yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. İşsizlik oranı yüzde 70 düzeyindedir. Genç işsizlik oranı yüzde 90 olarak hesaplanmaktadır<sup>120</sup>. Afganistan, Meksika, Yugoslavya, Filistin, Endonezya, Filipinler ve çeşitli Afrika ülkeleri için de benzer sonuçlar geçerlidir. Çatışmalar insan yaşamını doğrudan tehdit etmekle birlikte, genel ekonomik yapıları ve işgücü piyasası koşullarını işlemez hale getirmektedir. İnsanların geçimlerini sürdürebilmek için gerekli gelir kaynaklarını ortadan kaldırmaktadır.

Silahlı çatışmalar, savaşlar ve çatışmayla sonuçlanabilecek olası gerilimler dünya ölçeğinde yaygınlaşmaktadır. Ancak, burada belirtilmesi gereken bir nokta sosyal korumanın varlığının ve yaygınlığının bu tür krizlerin önüne geçmede önemli bir işlev üstlendiğidir. Çatışmaların ve savaşların sosyal koruma açığı ile doğrudan ilişkisi olduğu söylenebilir. Artan eşitsizlik ve güvencesizlik çeşitli

---

<sup>116</sup> WB, WDR 2000, s.171.

<sup>117</sup> ILO, Crises and Decent Work: A Collection of Essays, International Labour Office, Geneva, 2000, s.80.

<sup>118</sup> ILO, Collection, s.82.

<sup>119</sup> UNDP, HDR 2002, s.85.

<sup>120</sup> ILO, Collection, s.3.

katılımcı, düzenleyici ve koruyucu önlemlerle birlikte sosyal koruma ile giderilmediği zaman etnik, dinsel ve benzeri ayrımları güçlendirerek silahlı çatışma ve savaşa yol açmaktadır. Bu bağlamda, UÇÖ'nün Anayasasında ifade edilen "dünyada kalıcı barış, ancak toplumsal adalet ilkesi üzerine kurulabileceği" ilkesinin geçerliliğini koruduğu söylenebilir.

Sosyal koruma sistemi öncelikle krizin insanlar üzerindeki etkilerini sınırlamaktadır. Diğer yandan, kriz öncesi dönemde yoksul olmayan, ancak krizle birlikte ortaya çıkan etmenler sonucunda azalan veya tümüyle ortadan kalkan gelirler nedeniyle gelir güvencesizliği karşı karşıya kalacak ve yoksullaşacak gruplar üzerindeki baskıyı azaltır. Ayrıca, kriz dönemlerinde toplumun geniş kesimlerine sağlanan sosyal koruma işgücünün sağlığını, fiziki gücünü ve vasıf düzeyini koruyucu bir işlev üstlenir. Bu işlev sayesinde işgücünün niteliği ve niceliği korunarak, kriz sonrası koşullara uyum sağlamak kolaylaşır. Bu anlamda, yoksulluğun yapısal ve uzun süreli olmasının önüne geçilmesinde üstünlük elde edilir.

Kriz durumlarında sosyal koruma ile toplumun geniş kesimlerine sağlanan gelir güvencesi çeşitli biçimler alabilecek çatışmaları ve tepkileri ortadan kaldırır. Sosyal koruma kriz dönemlerinde önemli derecede bozulma eğilimi taşıyan ve kriz koşullarını daha da güçleştiren toplumsal ve siyasal istikrarsızlığı gidermenin bir aracı olarak görülebilir.

#### **D. Değişen Aile Yapısı**

Gelişmiş ülkelerde sanayileşme süreci ile birlikte çekirdek aile yapısı yaygınlık kazanmıştır. Gelişmekte olan ülkelere özgü geniş aile yapısı varlığını korumakla birlikte, çekirdek aile biçimi giderek yaygınlaşmaktadır. Aile, piyasa ilişkileri dışında gelirin üyeler arasında paylaşıldığı bir kurumdur. Aynı zamanda, piyasa ilişkisi dışında, bireysel bakıma ve aile işlerine ilişkin bedelsiz hizmetlerin de üretildiği bir kurum olarak görülmektedir. Bu çerçevede, aile üyeleri arasında gelirin ve hizmetin paylaşılmasına dayalı bir dayanışmanın varlığı belirginlik kazanır. Aile bu yönüyle üyelerine diğer güvenceler yanında, gelir güvencesi de sağlar<sup>121</sup>. Ailenin gelir güvencesi sağlama işlevinin gelişmişlik düzeyinden bağımsız bir biçimde tüm toplumlarda önemli olduğu bilinmektedir.

Ancak, aile yapısı çoğu ülkede önemli ölçüde değişmekte ve çeşitlilik göstermektedir. Geleneksel geniş aile yapısı yanında, modern çekirdek aile biçimi

---

<sup>121</sup>Aile içinde yerine getirilen ve üretilen hizmetler hakkında bkz.: R.M. BLACKBURN, "Is Housework Unpaid Work?", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 19, No. 7/8-1999, s.1-16; Luisella GOLDSCHIMIDT-CLERMONT, "Economic Measurement of Non-market Household Activities-Is It Useful and Feasible?", *International Labour Review*, Vol. 129, No. 3, 1990, s.279-297.

de güncel değişimden etkilenmektedir<sup>122</sup>. Değişime bağlı ortaya çıkan yeni aile ve yaşam biçimleri gelir güvencesi sağlama bakımından geniş ve çekirdek aileye göre yetersiz kalmaktadır. Aile yapısına bağlı olarak kadının tek ebeveyn olduğu, erkeğin bulunmadığı çocuklu hanelerde yoksulluğun yaygın olduğu Tablo: 4.9'da gösterilmektedir. Aynı zamanda, yeni aile ve yaşam biçimleri doğrudan gelir güvencesizliğinin düzeyini arttıran bir nedendir. Örneğin, tek ebeveynin bulunduğu bir ailede paylaşılacak toplam gelirin düzeyi çoğunlukla düşüktür ve ebeveynin çocuk ya da çocukların bakımı nedeniyle işgücü piyasasına katılması, iş bulması ve düzenli bir kariyer geliştirme olasılığı azacaktır. Düşük gelir düzeyi, güvencesizliğin aile üyeler arasında dayanışma yoluyla giderilmesini güçleştirirken, yeni aile ve yaşam biçimleri işgücü piyasasında karşılaşılan güçlüklerin ve güvencesizliğin daha da artması ile sonuçlanmaktadır.

Aile yapısındaki değişim, çekirdek aile yapısı dışında, (i) akrabalığa ya da evlilik sözleşmesine dayanmayan birlikte yaşama üzerine kurulu aile, (ii) hiçbir aileye üye olmaksızın yalnız yaşama, (iii) tek ebeveynli çocuklu aile, (iv) hiç çocuğa sahip olmayanlar gibi yeni ve farklı aile ve yaşam biçimlerinin yaygınlaşmasını doğurmaktadır.

**Tablo: 4.9**  
**Seçilmiş Ülkelerde Aile Yapısı ve Anne Yoksulluğu**  
**(yüzde)**

	Yalnız Anneler	Anneler
Avustralya (1994)	37,8	12,2
Kanada (1994)	38,3	12,3
Finlandiya (1995)	5,1	2,7
Fransa (1994)	12,9	6,5
Almanya (1994)	40,9	13,7
Hollanda (1994)	20,4	7,6
İsveç (1995)	4,4	1,8
İngiltere (1995)	31,6	14,2
ABD (1994)	45,4	18,2

**Kaynak:** Karen CHRISTOPHER, "Welfare State Regimes and Mothers Poverty", Luxembourg Income Study Working Paper No. 286, 2001, s.35.

Aile yapısı değişim sürecinde istikrarlı ve sürekli bir ilişki olmaktan çıkmaktadır. Artan boşanma ve yeniden evlenme oranları yeni sürecin temel bir özelliği haline gelmiştir<sup>123</sup>. Aile yapısındaki değişim, bir yandan sosyal korumaya olan

<sup>122</sup> Martin CARNOY, "The Family, Flexible Work and Social Cohesion at Risk", International Labour Review, Vol. 138, No. 4, 1999, s.411-428.

<sup>123</sup> ILO, **Twenty**, s.38.

gereksinimi arttırırken, diğer yandan da sosyal korumanın değişen aile ve yaşam biçimlerine uyum sağlayacak yönde değişmesi gerekliliğini doğurmaktadır. Değişen aile yapısı ve ailenin gelir güvencesi sağlama yeteneğinin azalması sosyal koruma gereksiniminin artmasına neden olmaktadır. Çünkü aile yapısındaki değişim çoğu zaman dayanışma bağlarının zayıflamasına veya ortadan kalkmasına yol açmaktadır<sup>124</sup>.

Diğer yandan, özellikle çift ebeveynli, ebeveynlerden en azından birinin çalıştığı, az çocuklu çekirdek aile modelinden hareketle kurumsallaştırılmış sosyal koruma sistemlerinin aile yapısındaki değişime ve çeşitliliğe uyum sağlaması zorunlu görülmektedir. Geçmişte yalnızca erkek ebeveynin gelir getiren bir işte çalıştığı, kadının ev içinde eş ve çocuklar ile diğer aile üyelerinin bakımına yönelik çalıştığı çekirdek aile biçimi, kadınların işgücü piyasasına katılımındaki artış nedeniyle gerilemektedir. Kadın ve erkek ebeveynin çalışmalarına dayalı yeni aile biçiminde çocukların, yaşlıların veya engelli aile üyelerinin bakımı bir sorun olarak belirmektedir. Bu durumda, kadının üzerindeki yük artmakta, işgücü piyasası ile güçlü ve düzenli bir bağ kurması güçleşmektedir<sup>125</sup>. Bu çerçevede sosyal koruma sistemi içinde bakım hizmetleri sunan programlar önem kazanır.

Ailenin gelir güvencesi sağlama işlevindeki gerilemenin en açık göstergelerinden biri gelişmekte olan ülkelerdeki çocuk işgücünün yaygınlığıdır. Aileler, temel gereksinimlerini karşılamada güçlükle karşılaştıklarında, çocuklarını okula gönderememekte ve çocukların kötü koşullarda çalışarak elde edecekleri düşük gelire muhtaç olmaktadır. Bu çerçevede, çocuk aile içinde koruma ve güvenceye sahip olmaktan çıkar, aksine korumaya ve güvenceye katkı sağlayan bir üye haline gelir. Çocukların çalıştırılmasının önlenmesi öncelikle, ailenin sağladığı güvencedeki gerilemeyi giderecek biçimde sosyal korumanın sağlanmasına bağlı olacaktır. Çocukların çalışmasının yaygın olduğu ülkelerde çocukların işgücü piyasasından çıkarak, okula devamlarını sağlamayı amaçlayan bir dizi sosyal koruma programı tasarlanmakta ve uygulanmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde çocukların çalışmasının yaygın olmaması, bu ülkelerde ailenin güvence sağlama işlevinin gerilemediği anlamına gelmemektedir. Bu ülkelerde düşük gelirli, tek ebeveynli, ebeveynlerin işsiz olduğu ailelerde yoksulluk oranının yüksek olduğu ve çocukların sağlık bakımı, beslenme ve eğitim gibi temel gelişim olanaklarının yeterli olmadığı bilinmektedir<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> BROWN-ZILLER, s.4.

<sup>125</sup> Serap KAPIZ, Sosyal Değişim Sürecinde İş-Aile Yaşamı Etkileşimi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2002, s. 149-153.

<sup>126</sup> Aile yapısındaki değişimin çocuk işgücü ve yoksulluğu üzerindeki etkiler hakkında bkz.: Giovanni Andrea CORNIA, Harnessing Globalisation for Children: Main Findings and Policy-programme Proposals, (içinde) Harnessing Globalisation for Children: A Report to UNICEF, Edit.: Giovanni Andrea CORNIA, United Nations Children's Fund, Florencia, s. 1-35.

## II. GELİR GÜVENCESİZLİĞİNİN GİDERİLMESİ

Gelir güvencesizliğinin giderilmesi ve insanların yaşam düzeyinin iyileştirilmesi yalnızca ekonomik gelişmenin ve büyümenin sağlanmasıyla olanaklı görünmemektedir. Aksine, sosyal nitelikli yaygın bir gelir aktarımı içermeyen, sosyal koruma ile desteklenmemiş ekonomik ilerlemenin gelir güvencesizliğini arttırdığı ortadadır.

Bu çerçevede, sosyal koruma sistemlerinin önemi artmaktadır. Ancak, varolan sistemlerin gelir güvencesizliği karşısında yeterli ve uygun düzeyde işlevini yerine getirdiğine ilişkin güçlü kuşku da bulunmaktadır. Bu kuşku ortadan kaldırılması ve tüm toplumsal gruplara yeterli bir sosyal korumanın sağlanması için hem niceliksel hem de niteliksel anlamda sosyal koruma sistemlerinin kapsamının genişletilmesi gerekmektedir. Diğer yandan, sosyal korumanın yeniden düzenlenmesi sürecinde sosyal korumadan yararlanma bakımından toplumsal gruplar arasında eşitliğin sağlanması da önem taşımaktadır.

### A. Sosyal Korumanın Kapsamı

Sosyal koruma alanındaki en önemli sorun dünya nüfusunun büyük bir çoğunluğunun gelir güvencesizliği karşısında korumasız olmasıdır. Bir başka deyişle, sosyal koruma kapsamının yetersizliğidir<sup>127</sup>. Dünya nüfusunun yalnızca yüzde 20'si uygun bir sosyal koruma sisteminin kapsamında bulunmaktadır<sup>128</sup>.

Diğer yandan, dünya nüfusunun yarısından çoğu zorunlu nitelikteki herhangi bir sosyal koruma sisteminin kapsamında değildir. Bu büyük çoğunluk ne vergilerle ne de katkılarla finansmanı sağlanan herhangi bir sosyal koruma programından yararlanamamaktadır<sup>129</sup>. UÇÖ'ye göre, dünyada çalışma çağındaki insanların sadece yüzde 10'u yeterli düzeyde emeklilik aylığı ödeme kapasitesine sahip bir emeklilik programı tarafından kapsamaktadır<sup>130</sup>.

Sosyal koruma farklı kapsamlarda da olsa, yalnızca gelişmiş ülkelere özgü bir sistem değildir. 1997 yılında dünyada farklı gelişmişlik düzeyindeki 172 ülkede çeşitli biçimlerde ve yaygınlıkta bir sosyal koruma programının var olduğu bilinmektedir<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup> Emmanuel REYNAUD, "The extension of Social Security Coverage: The approach of the International Labour Office", Leo Wildmann Symposium, 27th General Assembly, International Social Security Association, Geneva, 2001, s.1-2.

<sup>128</sup> ILO, Agenda, s.44.

<sup>129</sup> GINNEKEN, Overcoming, s.1

<sup>130</sup> ILO, "Ninety per cent of World Excluded from Old Age Pension Schemes", International Labour Organization-Press Release, 2000, s.1, <http://www.ILO.org/public/english/bureau/inf/pr/2000/14.htm>. (11.11.2002)

<sup>131</sup> Johannes JUTTING, "Social Security Systems in Low Income Countries: Concepts, Constraints and the Need for Cooperation", Center for Development Research Discussion Papers on Development Policy No. 9, Bonn, 1999, s.8.

Gelişmiş ülkelerde nüfusun yüzde 90'dan fazlası sosyal koruma kapsamındadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, sosyal koruma kapsamının en yaygın olduğu ülkelerde bile, nüfusun yüzde 50'den fazlasının temel gereksinimler ve riskler karşısında bir korumadan yararlanamadığını söylemek olasıdır<sup>132</sup>. Dünyanın çoğu yerinde, nüfusun geniş kesimleri sosyal korumadan kısmen ya da bütünüyle dışlanmıştır. Diğer yandan, yapısal ve mali uyum sonucunda, gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, gelişmiş ülkelerde de sosyal koruma kapsamında olmayan nüfusun azalmadığı, aksine arttığı söylenebilir<sup>133</sup>.

Afrika ve Asya ülkelerinin çoğunda sosyal koruma kapsamında bulunanlar nüfusun pek küçük bir azınlığını oluşturur. Genel olarak, sosyal koruma kapsamındakiler nüfusun yüzde 10'unu aşmamaktadır. Çad, Gambiya, Nijer gibi Afrika ülkelerinde sosyal korumanın kapsamı yüzde 1 düzeyindedir. Kuzey Afrika'da Mısır ve Tunus'ta bu oran sırasıyla yüzde 22 ve 24'tür. Latin Amerika'daki ülkeler arasında sosyal koruma kapsamında bulunanların toplam nüfusa oranı bakımından önemli ayrımlar vardır. Latin Amerika'da toplam nüfusun yüzde 15'inden daha azının sosyal koruma kapsamında olduğu ülkeler bulunduğu gibi, yüzde 60'ından fazlasının kapsandığı ülkeler de bulunmaktadır<sup>134</sup>. Batı Avrupa ülkelerinde nüfusun tamamına yakın bir kısmı sosyal koruma sisteminin kapsamında iken, geçiş halindeki ülkelerde bu oran yüzde 50 ile 80 arasında değişmektedir<sup>135</sup>. Tablo: 4.10 farklı ölçütlere göre çeşitli ülkelerdeki emeklilik programlarının kapsamını göstermektedir.

Sosyal koruma kapsamındaki nüfusun miktarı sosyal korumanın kapsamını değerlendirmede tek başına bir ölçüt olamaz. Bir başka deyişle, sosyal korumanın kapsamı yalnızca nüfusa bağlı niceliksel bir sorun değildir. Sosyal korumanın kapsamı niceliksel olduğu kadar, niteliksel bakımdan da değerlendirilmelidir. Örneğin, bir ülkede nüfusun tamamının sağlık programı tarafından kapsandığı varsayılabilir. Ancak, bu ülkede sağlık bakım masraflarının yalnızca yarısı program tarafından karşılanıyorsa ve geriye kalan yarısı hastalara, onların yakınlarına yükleniyorsa, kapsamın göreceli olarak geniş olduğu söylenebilir. Gerçekte, bu ülkede sağlık bakımının eşitsiz ve yetersiz, aynı zamanda sağlık bakımına ilişkin sosyal koruma açığının var olduğu belirtilmelidir<sup>136</sup>. Benzer niteliksel unsurlar diğer programlar için de geçerlidir. Örneğin, işsizlik ödemelerinin, emekli programlarının işsizlerin ve yaşlıların ne kadarını kapsadığı kadar, hangi düzeyde gelir desteği ve koruma sağladığı da belirleyicidir.

---

<sup>132</sup> JUTTING, s.1.

<sup>133</sup> ILO, Social Security, s.26; REYNAUD, s.2.

<sup>134</sup> BEATTIE, s.129-130.

<sup>135</sup> GINNEKEN, Overcomming, s.1.

<sup>136</sup> BEATTIE, s.129.

**Tablo: 4.10**  
**Seçilmiş Ülkelerde Emeklilik Programlarının Kapsamına İlişkin Veriler (yüzde)**

Ülke	Emekliler/ 60 yaş ve üzeri nüfus	Katkı ödeyenler/ İşgücü	Katkı ödeyenler/ Çalışma çağı nüfusu
Avusturya	104,9	95,8	76,6
Kanada	109,5	91,9	80,2
Fransa	92,3	88,4	74,6
Almanya	116,8	94,2	82,3
Yunanistan	109,8	88,0	73,0
İrlanda	54,3	79,3	64,7
İtalya	131,1	87,0	68,0
Japonya	-	97,5	92,3
Portekiz	114,6	84,3	80,0
İspanya	86,9	85,3	61,4
İngiltere	87,0	89,7	84,5
ABD	91,2	94,0	91,9
Arjantin	104,6	53,0	39,0
Brezilya	139,4	36,0	31,0
Şili	108,2	70,0	43,0
Meksika	26,1	30,0	31,0
Bulgaristan	133,5	64,0	63,0
Macaristan	142,2	77,0	65,0
Cezayir	62,3	31,0	23,0
Mısır	93,6	50,0	34,2
İsrail	91,6	82,0	63,0
Ürdün	73,5	40,0	25,0
Tunus	41,4	39,4	27,2
Türkiye	53,7	34,6	-
Kenya	-	18,0	24,0
Kamerun	-	13,7	11,5
Nijerya	0,2	1,3	1,3
Bangladeş	-	3,5	2,6
Çin	19,6	17,6	17,4
Hindistan	-	10,6	7,9
G. Kore	27,3	58,0	43,0
Malezya	-	48,7	37,8
Singapur	35,5	73,0	56,0
Endonezya	39,4	8,0	7,0

**Kaynak:** Robert PALACIOS -Montserrat PALLARES-MIRALLES, International Patterns of Pension Provision, World Bank The Human Development Network's Social Protection, <http://www.worldbank.org/pensions>. (12.11.2002)



Programların türüne göre de kapsamı farklılaşmaktadır. Örneğin; emeklilik ve sağlık programları işsizlik programlarına göre, nüfusun daha geniş kesimlerini kapsamaktadır.

Bu çerçevede, kapsama ilişkin bir diğer niteliksel unsur gelir güvencesizliğini ortaya çıkaran risklerin ne kadarının sosyal koruma kapsamında yer aldığıdır. Gelişmiş ülkelerin çoğunda gelir güvencesizliği yaratan tüm risklere karşı bireyler ve aileleri korunmaya çalışılmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, risklerin tümü sosyal koruma tarafından kapsanmaz. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, işsizliğe karşı bir sosyal koruma programı uygulanmamaktadır. Ayrıca, bu ülkelerde aile yardımları ve sosyal yardımlar pek yaygın değildir.

Sosyal korumanın kişiler bakımından kapsamı, sağlanan desteğin düzeyi ve süresi yanında, kapsanan risklerin sayısı da her zaman göz önünde tutulmalıdır. Sosyal korumanın kapsamının bu etmenler etrafında bütüncül bir biçimde değerlendirilmesi insan onuruna yaraşır bir korumanın olmazsa olmaz niteliklerini ortaya çıkarmaktadır<sup>137</sup>.

Türkiye’de sosyal korumaya ilişkin veriler, diğer çoğu gelişmekte olan ülkelere göre yaygın bir kapsamın olduğunu gösterir. 2000 yılında toplam nüfusun yüzde 87,7’sinin bir sosyal koruma programı kapsamında yer aldığı belirtilmektedir<sup>138</sup>. Tablo: 4.11’de yıllara ve programlara göre sosyal koruma kapsamındaki nüfusun sayısal ve oransal değişimi gösterilmiştir. Ancak, bu verilerin gerçeği ne kadar yansıttığı kuşkuludur.

Türkiye’de çeşitli tahminlere göre sayıları 4 milyonu aşan sigortasız çalışan bulunmaktadır. Nüfusun yüzde 25’inde sosyal güvenlik sistemi dışında kaldığı tahmin edilmektedir<sup>139</sup>. Diğer yandan, aktif olarak katkı ödemek ve aktif sigortalının bakmakla yükümlü olduğu bir kişi olmak her zaman doğrudan sosyal koruma yardım ve hizmetlerinden yararlanmak anlamına gelmemektedir. Çünkü aktif sigortalıların ve onların bakmakla yükümlü olduğu kimselerin tümü sosyal koruma desteklerinden yararlanamaz. Bu durum, özellikle SSK ve Bağ-Kur sigortalıları için geçerlidir. Örneğin, sağlık yardımlarından yararlanabilmek için belirli bir gün katkı ödeme koşulu aranır. Bu koşul yerine getirilmediğinde sigortalı ve bakmakla yükümlü olduğu kimseler sağlık hizmetlerinden ve ödemelerinden yararlanamaz.

Bu bağlamda, Türkiye’de 1995 yılında sosyal koruma sistemi içinde yer alan nüfusun toplam nüfusa oranı yüzde 79,9 olarak hesaplanmıştır. Ancak, Türkiye’de sağlık bakımından yararlananların toplam nüfus içindeki oranının 1995 yılında katkı ödeme gücü olmayan “yeşil kartlılar” ile birlikte yüzde 65’e ulaştığı belirtilmektedir<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> ILO, WLR 2000, s.93-95; ILO, Social Security, s.27-28.

<sup>138</sup> SSK, İstatistik-Sigortalı Sayıları, <http://www.sskgov.tr>. (15.01.2003)

<sup>139</sup> DPT., Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Çalışmaları, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2001, s.57.

<sup>140</sup> KALISCH vd., s.98.

**Tablo :4.1 Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Kapsamı**

	1950	1965	1970	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>I. EMEKLİ SANDIĞI</b>	841.342	2.485.488	3.300.481	5.426.273	5.878.582	6.583.141	8.123.887	8.789.920	8.944.002	9.243.704	9.492.833	9.765.851
1. Aktif S.	199.825	548.383	823.829	1.325.000	1.400.000	1.560.000	1.880.437	1.966.000	1.994.509	2.071.867	2.118.085	2.163.698
2. Aylık Alanlar	9.302	96.286	180.895	495.669	680.142	843.443	952.360	1.048.211	1.114.480	1.172.741	1.256.574	1.296.935
3. Bağımlılar(1)	632.215	1.840.819	2.295.757	3.605.604	3.798.440	4.179.698	5.291.090	5.775.709	5.835.013	5.999.096	6.118.174	6.305.218
<b>II. SSK</b>	-	3.835.055	5.783.854	10.674.172	13.576.258	19.487.970	28.523.960	30.362.125	32.515.321	34.571.903	32.810.829	34.139.851
1. Aktif S.	-	895.802	1.313.500	2.204.807	2.607.865	3.286.929	4.208.761	4.483.684	4.862.178	5.323.434	5.030.732	5.283.234
2. İsteğe (2)	-	-	-	-	-	300.000	980.841	1.055.513	1.031.714	910.343	901.265	843.957
3. Tarımda-Aktif	-	-	-	-	18.300	74.407	253.463	244.232	246.401	228.343	193.826	184.675
4. Aylık Alanlar	-	54.590	145.446	635.815	1.070.681	1.596.634	2.337.755	2.539.696	2.731.793	2.930.752	3.148.826	3.339.867
5. Bağımlılar(1)	-	2.884.663	4.324.908	7.833.550	9.879.412	14.230.000	20.743.140	22.039.000	23.643.235	25.179.031	23.536.180	24.488.118
<b>III. BAĞ-KUR(3)</b>	-	-	-	4.540.317	8.000.756	11.332.686	11.832.714	11.823.316	12.679.890	13.220.024	13.899.982	15.036.318
1. Aktif S.	-	-	-	1.100.500	1.681.747	1.967.379	1.791.246	1.766.809	1.873.497	1.911.259	1.939.593	2.172.569
2. İsteğe Bağlı Aktif	-	-	-	-	-	106.019	78.973	87.351	129.050	200.676	264.284	263.977
3. Tarım-Aktif	-	-	-	-	244.818	752.075	799.132	796.805	802.343	796.564	860.742	876.148
4. Aylık Alanlar	-	-	-	138.317	294.496	595.889	880.820	947.038	1.032.342	1.104.614	1.179.817	1.277.444
5. Bağımlılar(1)	-	-	-	3.301.500	5.779.695	7.911.324	8.282.543	8.225.313	8.842.658	9.206.911	9.655.546	10.446.180
<b>IV. ÖZEL SANDIK</b>	-	48.280	84.490	196.130	288.977	312.186	291.247	308.023	315.007	318.085	332.870	270.573
1. Aktif S.	-	20.000	35.000	77.737	76.778	84.072	70.854	71.465	74.479	77.526	78.861	78.495
2. Aylık Alan	-	-	-	11.943	21.230	32.409	51.948	58.744	53.058	65.757	69.428	71.266
3. Bağımlı(1)	-	28.280	49.490	106.450	190.969	195.705	168.445	177.814	187.470	174.802	184.581	120.812
<b>VII. Toplam Nüfus Oranı</b>	3,9	20,2	26,9	46,6	54,8	66,6	79,9	82,7	86,5	87,5	84,7	87,0

**Kaynak:** SSK, İstatistik-Sigortalı Sayıları, <http://www.sskgov.tr>. (15.01.2003)

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

Tablo:4.10'da yer aldığı biçimiyle Türkiye'de toplam işgücü içinde emeklilik için katkı ödeyenlerin oranının yüzde 34,6 civarında kaldığı tahmin edilmektedir. Sigortalıların bir kısmı kısa süreli, geçici ve mevsimlik işlerde çalışmaktadır. Bunların sigortalı oldukları ve çalıştıkları süre içerisinde katkıları düzenli ödendiği varsayılrsa bile, uygun ve yeterli bir yaşlılık aylığı almaya hak kazanacakları toplam katkı süresine ulaşmakta zorlanmaktadır. Diğer yandan, özellikle SSK sigortalıları için işletmeler ve işverenler tarafından çalışılan gün sayısı eksik bildirilebilmektedir. Bu nedenlerle, sigortalı olmak her zaman için yasalarca kabul edilmiş yaşta emeklilik gelirini hak etme anlamına gelmemektedir. Çalışanlar emekli aylığına hak kazanma koşulu olan gerekli toplam katkı süresini doldurabilmek için ileri yaşlara kadar çalışmak zorunda kalabilmektedir.

Türkiye'de nüfusun büyük çoğunluğuna (resmi verilere göre, 34 milyon kişiye) sosyal koruma SSK tarafından sağlanmaktadır. Ancak, Tablo: 4.12'de gösterildiği gibi, SSK'nın kapsadığı nüfus illere göre farklılaşmaktadır. SSK sigortalıları ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler belirli illerde yoğunlaşmaktadır. SSK kapsamının düşük olduğu illerde ortaya çıkan sosyal koruma açığı Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tarafından kapatılamayacak kadar büyüktür.

**Tablo: 4.12**

### Seçilmiş İllere Göre SSK Kapsamındaki Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (yüzde)

İller	SSK Kapsamındakilerin Nüfusa Oranı	İller	SSK Kapsamındakilerin Nüfusa Oranı
Zonguldak	91,4	Konya	31,1
İstanbul	86,1	Afyon	25,5
İzmir	78,2	Gümüşhane	19,3
Bursa	75,6	Ş. Urfa	17,7
Eskişehir	69,9	Batman	16,3
Bartın	65,5	Diyarbakır	14,9
Ankara	64,3	Adıyaman	10,6
Muğla	62,5	Van	9,7
Denizli	61,9	Mardin	7,1
Balıkesir	48,3	Hakkari	5,5
İçel	42,1	Şırnak	5,0
Trabzon	36,8	Ağrı	5,3
Gaziantep	34,0	Muş	4,5

**Kaynak:** SSK, İstatistik-Sigortalı Sayıları, <http://www.sskgov.tr>. (15.01.2003)

## B. Dışlanmanın Nedenleri

İnsanları ve çalışanları sosyal korumadan dışlayan pek çok neden bulunmaktadır. Çoğu ülkede tarımda çalışanlar, ücretsiz aile çalışanları, enformel ekonomide çalışanlar gibi toplumun belirli grupları sosyal koruma kapsamı

dışında kalmaktadır. Özellikle, sosyal sigorta uygulamasının yaygın olduğu ve sosyal yardım programlarının gelişmediği ülkelerde gelir sahibi olmayanlar, doğuştan veya daha sonra hiç çalışmadan çalışma gücünü yitirenler, çalışma olanağı bulamayan işsizler gibi gruplar sosyal sigortalara katkı ödemedikleri için korumadan yararlanamaz<sup>141</sup>.

Bir diğer dışlanma nedeni ise örtük bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu kimseler yasal bakımdan sosyal koruma kapsamında görülmektedir. Ancak, denetim eksiklikleri, katkı ödeme güçlüğü, bilgi eksikliği, sosyal korumanın yeterliliğine güvenmeme gibi çeşitli nedenlerle isteyerek ya da zorunlu olarak kapsam dışında kalmaktadırlar. Türkiye’de yasal olarak SSK kapsamında yer alan, bildirilmesi ve katkı ödenmesi zorunlu olan çalışanların sigortasız çalışması yaygınlaşmaktadır<sup>142</sup>. Diğer yandan, birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de çalışanların bir kısmının SSK tarafından sağlanan korumanın düzeyini yeterli bulmadığı, bu nedenle işveren ile anlaşarak, ödenmesi gereken katkı miktarının ücrete yansıtılmasını istediği, dolayısıyla sigortasız çalışma eğiliminde olduğu bilinmektedir<sup>143</sup>.

Üçüncü dışlanma biçimi daha karmaşık unsurlar içerir. Sosyal koruma kapsamında yer alanların bir grubu, yardım ve desteklerden yararlanma koşullarını yerine getiremedikleri için, gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kaldıklarında, sosyal korumadan sınırlı ölçüde yararlanabilir veya hiç yararlanamaz. Örneğin, sosyal sigorta ile düzenlenmiş emeklilik, sağlık ya da işsizlik ödeme ve yardımlarından yararlanmak için uzun süreli katkı ödeme ve çalışma koşulları sonucunda, bazı çalışanlar katkı ödeseler dahi, yeteri kadar süre katkı ödemedikleri için, sağlanan korumaya ulaşamaz. Sosyal yardım programlarında ise, yardımın sürdürülebilmesi için yardım alanların belirli koşullara uyması beklenmektedir. Eğitim programlarına devam etmek, kamu çalışma programlarında çalışmak gibi koşullar yardıma gereksinimi olan ve yardıma hak kazanan, ancak bu tür koşulları yerine getiremeyen veya yeterli zamanı ayırmayan kimselerin yardımlardan dışlanmasına neden olur. Bu anlamda, sosyal korumadan dışlanma çeşitli ve karmaşık biçimlerde ortaya çıkabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde tarım sektöründeki istihdamın yaygınlığı, enformel ekonomide istihdamın artan payı, bağımsız çalışmanın ve ücretsiz aile çalışanlarının varlığı toplumun geniş kesimlerinin özellikle katkılı sosyal koruma programlarından dışında kalmasına yol açmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde yapısal uyum programları sosyal korumanın kapsamını azaltıcı bir etkiye bulunmaktadır. Yapısal uyumla birlikte sosyal korumanın kapsamındaki daralmaya yol açan birinci etmen kurumsal ekonomideki istihdamın azalmasına

---

<sup>141</sup> ILO, Social Security, s.33-34.

<sup>142</sup> DPT., s.49.

<sup>143</sup> Kuvvet LORDOĞLU, “Enformel İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sorunu”, Ekonomik Yaklaşım, C. 9, No. 31-1998, s.19-22.

karşılık, enformel ekonomide artan istihdamdır. İkinci etmen ise, kamu harcamalarının ve finansmanının yeniden düzenlenmesi sırasında sosyal korumadan yararlanma koşullarının güçleştirilmesi, sosyal harcamaların sınırlandırılması ya da azaltılmasıdır. Korumadan yararlanma koşullarının güçleştirilmesi, sosyal harcamaların sınırlandırılması veya azaltılması ile özel bireysel harcamalara dayanan katılım payı ödemelerinin uygulanması sosyal koruma kapsamındaki insan sayısının da azalması ya da sınırlandırılması ile sonuçlanmaktadır<sup>144</sup>.

Çoğu durumda gelişmekte olan ülkelerde çalışanların büyük bir kısmını oluşturan kendi hesabına çalışanlar ile küçük işletmelerde çalışanların sosyal koruma kapsamına girmeleri yasalarca engellenebilmektedir. Engellemeler genellikle çalışanın sosyal koruma kapsamına girebilmesi için çalıştığı işletmelerde belirli sayıdan fazla çalışanın istihdam edilmiş olması koşulunun şart koşulması ile yapılmaktadır. Bu alt sınır koşulu çok sayıda küçük işletmenin var olduğu gelişmekte olan ülkelerde geniş bir çalışan grubunu sosyal koruma dışında bırakmaktadır<sup>145</sup>.

Gelişmiş ülkelerde ise, tarım sektöründe ve enformel ekonomideki istihdamın sınırlı olmasına rağmen, yeni ve esnek çalışma biçimlerinin varlığı sosyal koruma sisteminden dışlanmanın en önemli nedenlerinden biri olarak görülmektedir. Aynı zamanda, çoğu sosyal koruma programının geçmişte çalışma ve katkıda bulunma süresi gibi koşullara bağlı olarak yardım ve hizmet sunması işgücü piyasasına yeni katılan gençler ile uzun süreli işsizlerin sistem içindeki birçok programdan dışlanmasına neden olmaktadır<sup>146</sup>.

Yaşanan gelişmeler sosyal sigorta programlarından dışlananların katkı koşulu aramayan yardım programlarınınca kapsanması eğilimini doğrulamaktadır. Sosyal koruma sistemi içinde geçmişte çalışma ve katkı ödeme koşulu aramayan sosyal yardım ve hizmetlerin ağırlığının arttığına yönelik tespitler yapılmaktadır. Sosyal yardım ve hizmetlerdeki artış işsizliğin ve istihdamın yeni biçimleri ve aile yapılarındaki değişim tarafından belirlenmektedir. Sosyal yardım alanların sayısı ve sosyal yardımlara ayrılmış kamusal kaynaklar artmaktadır<sup>147</sup>. Bu çerçevede,

---

<sup>144</sup> GINNEKEN, Overcomming, s.6-13.

<sup>145</sup> ERDUT, Küreselleşme, s.178.

<sup>146</sup> İşsizlik ödemelerinden dışlanmaları konusunda bkz.: Damian GRIMSHAW-Jil RUBERY (Çev. Evren BALTA), "Atipik Çalışanların İşsizliğin Sonuçlarından Korunması: İhmal Edilmiş Bir Konu", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.289-309.

<sup>147</sup> Pauline BARRETT-REID (Çev. Mustafa DELİCAN), "Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlikte Uluslararası Gelişmeler", (içinde) Yeni Yüzyıla Doğru Endüstri İlişkileri: Demokrasi, Gelişme ve Çağdaş Çalışma Standartları, II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi, Der.: Nusret EKİN-Süleyman ÖZDEMİR, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1996, s.84.

hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde katkı gerektirmeyen, çalışma koşuluna ve süresine bağlı olmayan sosyal koruma programlarının geliştirilmesi ve yaygınlaşması bir zorunluluk haline gelmektedir.

### C. Sosyal Korumanın Kapsamının Genişletilmesi

Sosyal koruma sisteminin kapsamının genişletilmesi yalnızca sosyal korumadan yararlanan insan sayısının artırılması olarak görülemez. Kişiler bakımından kapsamın genişletilmesi kadar, kapsanan risklerin çeşitliliği de önemlidir. Bu bağlamda, sosyal korumanın geliştirilmesi yalnızca tüm nüfusu kapsamaya biçiminde görülmemelidir. Temel amaç tüm nüfusun kapsama alınması yanında, gelir güvencesizliğini ortaya çıkaran tüm risklere karşı yeterli ve uygun bir koruma düzeyinin sağlanmasıdır.

Sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi siyasal bir konudur. Ülkenin yönetim yapısı ve demokrasinin düzeyi ile yakından bağlıdır. Demokrasi düzeyi ile sosyal korumanın yeterliliği arasında doğrusal bir ilişki vardır. Yeterli bir sosyal koruma sisteminin kurulmasında sağlık bakımı ve temel gereksinimlerin karşılanmasında büyük güçlük çeken grupların istemlerini duyurabilmeleri önemlidir. Uzun dönemde yeterli bir sosyal koruma sağlayamayan demokrasi varlığını korumakta zorlanacaktır<sup>148</sup>.

Sosyal koruma kapsamında yer almayanlar gerçekte sosyal korumanın sağladığı güvencelere en çok gereksinim duyan ekonomik, sosyal ve siyasal anlamda en zayıf kesimlerdir. Uzun dönemde amaç sosyal dayanışmaya dayalı bir çerçevede tüm nüfusun ulusal bir sistem tarafından kapsanmasıdır. Ancak, kısa ve orta dönemde tüm çalışanların katkılı programlar tarafından kapsanmasını beklemek güçtür. Özellikle, katılımın zorunlu tutulduğu programlara bazı çalışan gruplarının katılmasında güçlükler bulunmaktadır. Ancak, bu durum aşamalı olarak programların kapsamının genişletilmesinin önünde engel değildir. Devletin zorunlu programlara ulaşamayanlara yönelik katılımın isteğe bağlı olduğu programların kurulmasına ve işleyişine destek olması gerekmektedir. Aynı zamanda, isteğe bağlı programların zorunlu programlara dönüşmesi ve ulusal sosyal koruma sistemi içinde bütünleşmesi yönünde sağlanacak destekler belirleyici olacaktır<sup>149</sup>.

Sosyal korumanın tek işlevi insanların fiziksel anlamda yaşamlarını sürdürmeleri değildir. Aynı zamanda insan onurunun korunması ve bireylerin topluma katılımının sağlanması gibi işlevleri de vardır<sup>150</sup>. Toplumun bir kısmının sosyal korumadan yararlanması, diğer kısmının ise sosyal korumadan dışlanması, yalnızca ekonomik sorunlar ortaya çıkarmamaktadır. Toplumsal adalete, eşitliğe

---

<sup>148</sup> ILO, Social Security, s.28.

<sup>149</sup> BEATTIE, s.147.

<sup>150</sup> BEATTIE, s.148.

ve barışa ilişkin bir dizi sorunun ortaya çıkmasına da yol açmaktadır. Bu sorunlar toplumsal bütünlüğün bozulmasına yönelik sonuçları da pekiştirecektir. Bu çerçevede, özellikle sosyal korumaya gereksinimi en çok olan yoksulların, zayıfların sosyal koruma sistemlerinin kapsamından dışlanması, ekonomik olduğu kadar, sosyal ve siyasal anlamda kabul edilemez. Devletler kabul ettikleri ulusal ve uluslararası belgelerde yurttaşlarının sosyal koruma hakkını tanımış, yurttaşlar arasında eşitliği gözetme ve güvence sağlama yükümlülüğü altına girmişlerdir.

Sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi için farklı stratejiler uygulanmaktadır. Ancak bu farklı stratejiler birbirlerinin yerine ikame edilebilecek seçimler kümesi olmaktan uzaktır. Aksine eş zamanlı, birbirlerini tamamlayacak ve destekleyecek bir biçimde uygulanmaları gerekmektedir. Bu anlamda, stratejilerin tümü sosyal koruma sisteminin bir bütün olarak geliştirilmesinde farklı alanlarda farklı görevler üstlenir<sup>151</sup>.

Birinci strateji katılmanın ve katkı ödemenin zorunlu olduğu sosyal sigorta programlarının kapsamının genişletilmesidir. İkincisi, devlet destekleri ile birlikte katkı temelinde katılımın isteğe bağlı olduğu kamu programların geliştirilmesidir. Üçüncüsü, genel bütçe gelirlerinden finansmanı sağlanan, tüm nüfusu kapsayan yardım ve hizmetlerin uygulanmasıdır. Sonuncusu ise, üçüncüye benzer biçimde genel bütçe gelirlerinden finanse edilen, fakat yalnızca gereksinimi olanlara yoklama temelinde sunulan yardım ve hizmetlerin oluşturulması ve geliştirilmesidir<sup>152</sup>.

Bu bütünlük stratejiler kümesi devletin eylem ve girişimlerini gerekli kılmaktadır. Sosyal sigorta, sosyal yardım ve hizmetlerden oluşan geleneksel sosyal koruma programlarının yaygınlaştırılması eylem alanlarından en önemlisidir. Mikro sigorta gibi yerel girişimlerden kaynaklanan, sosyal dayanışma temelinde kendi kendine yardımı esas alan, ademi merkezi programların gelişmesine ilişkin desteklerin oluşturulması bir başka eylem ve girişim alanıdır. Bunlarla ilintili son eylem alanı ise, sosyal sigorta ve sosyal yardımlar ile yerel girişimlerden kaynaklanan merkezi olmayan kendi kendine yardımı esas alan programlar arasında bağların tasarlanması ve kurulmasına yönelik bütünleştirici girişimlerdir<sup>153</sup>.

Belirlenen stratejiler ve eylem alanları yalnızca gelişmekte olan ülkelere özgü değildir. Gelişmiş ülkeler için de geçerlidir. Gelişmiş ülkelerde de son yıllarda sosyal koruma sisteminin kapsamının geliştirilmesine yönelik önemli girişimler de bulunmaktadır. 1986 yılında İspanya'da ulusal sağlık programı uygulamaya konulmuş, 1990 yılında nüfusun yüzde 99,8'i bu program çerçevesinde sağlık bakımına ulaşabilir hale gelmiştir. 2000 yılında Fransa'da

---

<sup>151</sup> BEATTIE, s.135.

<sup>152</sup> BEATTIE, s.135.

<sup>153</sup> REYNAUD, s.2.

sağlık sigortasından dışlananları kapsayan bir sağlık bakım sistemine geçilmiştir. Çeşitli Avrupa ülkelerinde 1980'li yıllardan bu yana var olan gelir güvencesi sağlayan yardımlara ulaşamayanlar için, en az gelir programlarının uygulandığı görülmektedir<sup>154</sup>.

Diğer yandan, özel sigorta ve bireysel fonlar yoluyla sosyal korumanın kapsamının geliştirilmesi bir seçenek değildir. Çünkü özel sigorta ve bireysel fonlar nitelikleri dolayısıyla düşük ve düzensiz gelire sahip olanları kapsamaktan uzaktır. Sigorta veya fon işletmeleri yüksek risk gruplarını dışlamakla birlikte, yeterli gelire sahip olmayanlar özel korumadan yararlanabilmek için gerekli katkıyı yapabilecek bir güce sahip değildir. Gerçekten, Şili sağlık sistemine bakıldığında yüksek risk grubunda yer alanların ve düşük gelirli olanların kamu programlarından; buna karşılık, yüksek gelirli ve düşük risk gruplarının özel programlardan yararlandığı görülür<sup>155</sup>.

Özel harcamalara dayalı bireysel koruma programlarının gelişmesi sosyal koruma sisteminin kapsam sorununu çözmede bir destek sağlamadığı gibi, birçok sorunun da ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede, sosyal korumaya en çok gereksinimi olan düşük gelirli ve yüksek risk grubunda yer alanları dışlayan özel ve bireysel koruma programlarının oluşturulması ve yaygınlaşması sosyal koruma gereksinimini azaltmayacaktır. Bu nedenle, özel ve bireysel koruma sağlayan programlar sosyal korumanın kapsamının genişletilmesine yönelik bir stratejinin unsuru olamaz.

## 1. Sosyal Sigortaların Yaygınlaştırılması

Sosyal sigortalar kurumsal ekonomide çalışanların zorunlu katılımına dayanan bir programdır. Başlangıçta kapsamı oldukça dar tutulurken, zaman içinde programın kapsamının genişleyeceği umulur. Ancak, sosyal sigortaların kapsamının genişletilmesine yönelik çeşitli engeller ortaya çıkmaktadır.

Sosyal koruma kapsamı dışında kalan ve yeterli destek alamayanların hükümetler üzerinde siyasal baskı kurmadaki eksiklikleri bu engellerden biridir. Bir diğer engel, ülke içinde ve uluslararası düzeyde sosyal korumanın geliştirilmesi için etkin ve etkili sosyal ortaklığın oluşturulmasındaki iradesizliktir. Bu iki engel özellikle sosyal koruma kapsamı dışında kalanların örgütsüz olmalarından ve siyasal kanallardan seslerini duyuramamalarından kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda, hükümetlerin sosyal korumayı geliştirmeleri nedeniyle, yeni ve gelecekte üstlenecekleri maliyetleri karşılama kapasitelerinin sınırlı ya da bu maliyetleri karşılamada gönülsüz olması sosyal koruma kapsamının genişletilmesi

---

<sup>154</sup> REYNAUD, s.2.

<sup>155</sup> Andras UTHOFF, "Trends in Social Security Reform and the Uninsured", Conference on Social Protection and Poverty, Inter-American Development Bank, Washington, 1999, s..5-7.



önündeki engellerden biridir. Diğer yandan, ülkelerdeki sosyal korumaya ilişkin kurumsal yapılanmanın eksiklikleri ve yetersizlikleri de korumanın geliştirilmesini engelleyen nedenler arasındadır<sup>156</sup>.

Demokratik kurumların güçlendirilmesi ve sendikal özgürlüklerin geliştirilmesi, toplu pazarlığın ve sosyal diyalogun yaygınlaşması sosyal korumanın, özellikle sosyal sigortaların, genişlemesi önündeki engellerin bir kısmını ortadan kaldıracaktır. Devlet bütçesinden kaynaklanan engeller ise, toplumun veya işgücünün bütününe kapsamayan, yalnızca çok küçük gruplara sunulan devlet desteklerin azaltılması veya ortadan kaldırılması ile belirli bir oranda aşılabilir<sup>157</sup>.

Diğer yandan, sosyal sigortaların kapsamının genişletilmesi katkı yapanların sayısında ve yapılan katkının miktarında bir artışa yol açacaktır. Uzun dönemde sürdürülmüş ve başarılı kapsamı genişletme politikalarının sosyal sigortaların aktif-pasif dengesini iyileştireceği beklenebilir. Bir başka deyişle, sosyal koruma sisteminden dışlanmış çalışanların sosyal sigortalar kapsamına alınması, yeterli ve uygun bir korunma sağlanması, yalnızca harcamalarda bir artışa neden olmaz. Aynı zamanda, sistemin finansmanına yeni katkıların bulunması anlamına da gelir. Özellikle genç çalışanların kapsama alınmasına yönelik girişimler bu olumlu sonucu güçlendirecektir<sup>158</sup>.

Sosyal sigortaların kapsamının genişletilmesinin tek başına sosyal koruma açığını ortadan kaldıramayacağı açıktır. Çünkü sosyal sigortalar düzenli ve yeterli bir gelire sahip çalışanları ve ailelerini koruyucu bir nitelik taşır. Hanelerinde düzenli çalışanın bulunmaması durumunda sağlığı sürekli bozuk olanlar, yeterli ve düzenli gelire sahip olmayanlar, işsizler, çalışamayacak kadar küçük ya da yaşlı olanların sosyal sigortalar kapsamına alınarak, gelir güvencesi sağlanamaz. Bir başka deyişle, sosyal sigortaların gerçekte sosyal korumaya en çok gereksinimi olan ekonomik ve sosyal yönden zayıf grupları kapsama özelliği sınırlıdır. Bu nedenle, sosyal koruma açığının giderilmesinde, sosyal sigortaların geliştirilmesi kadar, diğer kamusal alanda oluşturulmuş sosyal haklara dayanan yardım ve hizmet programlarına ihtiyaç vardır.

## 2. İsteğe Bağlı Katılım

Sosyal korumanın kapsamının genişletilmesinde izlenen stratejilerden biri de isteğe bağlı katılımın desteklenmesidir. Uygulamada isteğe bağlı katılım farklı biçimler almaktadır. Sosyal sigorta programlarına isteğe bağlı katılım, isteğe bağlı

---

<sup>156</sup> ILO, Social Security, s.29.

<sup>157</sup> ILO, Social Security, s.30.

<sup>158</sup> J-V GRUAT, "Extending Coverage under Basic Pension Schemes-General and Chinese Considerations", Review of Policy Issues (Issues in Social Protection) Discussion Paper No. 4, s.5-8.

özel emeklilik ve sağlık sigortası veya bireysel fonlara katılım ile mikro-sigorta programlarına katılım bu farklı biçimlere örnektir.

### **a. Sosyal Sigortalara İsteğe Bağlı Katılım**

Ülkelerin birçoğunda sosyal sigortaların zorunlu kapsamında olmayan kesimlerin sosyal sigortalara isteğe bağlı katılımına olanak sağlanmaktadır. Ancak, bu olanağın çok sınırlı sayıda insan tarafından kullanıldığı görülmektedir. Çünkü isteğe bağlı katılımın gerektirdiği katkı düzeyi çoğunlukla çalışanın ve işverenin ödemesi gereken katkı miktarının toplamı düzeyindedir. İsteğe bağlı katılımın beklendiği gruplar çoğunlukla bu düzeyde katkı ödemeye gönüllü değildir ve çoğunun ödeme gücü sınırlıdır. Sosyal sigorta programlarına isteğe bağlı katılım, geçmişte zorunlu katılım kapsamında olan, ardından zorunlu katılım niteliğini yitiren ve emeklilik haklarını korumak isteyen çalışanlar tarafından daha çok tercih edilmektedir. Bunlara örnek geçmişte bir dönem işçi veya memur olarak çalışmış, daha sonra bu işini kaybetmiş çalışanlar verilebilir. Aynı zamanda, emeklilik hakkının kazanılması için gerekli katkı ödeme süresinin azaltılması, isteğe bağlı katılımı artmaktadır<sup>159</sup>.

İsteğe bağlı kapsamın genişletilmesi amacıyla oluşturulmuş, özel sigorta veya bireysel fon uygulamaları daha çok yüksek gelir gruplarını kapsar, sağlık ve emeklilik sigortalarının sağladığı korumaya ek tamamlayıcı destekler elde etmelerine olanak tanır. Bu çerçevede, bu tür özel sigorta ve bireysel fonlara gönüllü katılımın desteklenmesi gerçekte korumanın kapsamının genişlemesi ile sonuçlanmaz. Sosyal korumanın isteğe bağlı katılım yoluyla geliştirilmesinin yolu yüksek gelir gruplarının değil, daha çok düşük gelir gruplarının, dışlanmışların katılımının devlet tarafından finansal desteklerle teşvik edilmesinden geçmektedir<sup>160</sup>.

### **b. Mikro Sigorta**

Son yıllarda gelişmekte olan ülkelerde enformel ekonomide yer alan ve sosyal koruma kapsamına girmeyen çalışan grupları katılımın isteğe bağlı olduğu mikro sigortalar oluşturmaktadır. Bu programların temel özelliği yerel düzeyde olmalarıdır. Bazı durumlarda, yerel mikro sigorta birimleri yönetimlerini geliştiren ve yeniden sigorta işlevini sağlayan geniş yapılar içinde birbirleriyle bağlanmaktadır<sup>161</sup>.

İsteğe bağlı katılıma dayalı programlar farklı nitelikler taşıyabilmektedir. Gerçekten, hiç bir sosyal koruma programı tarafından kapsanmayan insanların gönüllü olarak katıldıkları ve katkı ödemeleri koşuluyla korumaya ulaşmaları söz

---

<sup>159</sup> BEATTIE, s.140.

<sup>160</sup> BEATTIE, s.140.

<sup>161</sup> ILO, Social Security, s.31.

konusudur. Bu tür programlar sosyal korumanın kapsamının genişlemesine yönelik bir işlev görür<sup>162</sup>. Bazı isteğe bağlı katılıma dayanan programlar, zorunlu sosyal koruma sistemi kapsamında bulunan ve katkı ödeyenlerin, zorunlu programların sağladığı olanakları tamamlayıcı ve geliştirici bir güvence arayışlarına yanıt vermektedir<sup>163</sup>.

Yerel düzeyde örgütlenen ve gönüllü katılıma dayanan bir stratejiyle sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi diğer yöntemlerden oldukça farklı bir yoldur. Özellikle, zorunlu sosyal koruma sisteminin dışında kalan ya da dışlanan bağımsız çalışanlar ile enformel ekonomide çalışanlar kendi sosyal koruma programlarını oluşturmaktadır. Bu tür yapılar sigorta ilkesine bağlı ve özellikle sağlık bakımı ile ilgilidir ve dünyada sayıları az olmakla birlikte, hızla gelişmekte ve sayıları artmaktadır. Bangladeş, Benin, Burkina, Faso, Kamerun, Kongo, Côte d'Ivoire, Gana, Hindistan, Kenya, Mali, Nepal, Nijerya, Filipinler, Ruanda, Senegal, Tanzania, Togo, Uganda gibi ülkelerin yanında, çeşitli Latin Amerika ülkelerinde de bu tür yapılar bulunmaktadır<sup>164</sup>.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde isteğe bağlı katılıma dayalı sosyal koruma programları yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Mikro sigorta olarak da adlandırılan uygulamaları kapsayan bu tür katılımın gönüllü olduğu programlar sosyal koruma kapsamında yer almayan bağımsız çalışanları, enformel ekonomide çalışanları, ücretsiz aile çalışanlarını kapsayabilmektedir. Ancak mikro sigorta programları sosyal koruma kapsamının genişletilmesinde sınırlı bir seçenek oluşturur. Çünkü finansal kaynakları yetersizdir ve sağladığı sosyal korumanın düzeyi düşüktür<sup>165</sup>. Mikro sigortaların emeklilik, sürekli iş görmezlik gibi uzun dönemli güvencesizliklere karşı koruma sağlama olanağı yoktur<sup>166</sup>.

Devletler bu tür kendi kendine yardım esasına dayanan programların geliştirilmesi için; (i) katkıların uyumlaştırılması veya vergi muafiyetleri ile bireylerin ödedikleri katkılara destek olmakta, (ii) isteğe bağlı programların kurulması sırasında ortaya çıkan maliyetlerin bir kısmını ya da tamamını karşılamakta, yöneticilere eğitim sunma gibi yöntemlerle destekler sunmakta, (iii) bu tür programların etkinliklerini düzenleme ve yasal çerçevesini oluşturmak gibi politikalar izlemekte eylemler geliştirmektedir<sup>167</sup>.

İsteğe bağlı katılımın devlet tarafından desteklenirken ve yönlendirilirken bunun zorunlu hale dönüşmesini ve son aşamada ulusal sosyal koruma sistemi ile

---

<sup>162</sup> REYNAUD, s.7.

<sup>163</sup> BEATTIE, s.140.

<sup>164</sup> REYNAUD, s.7.

<sup>165</sup> ILO, Social Security, s.31-32.

<sup>166</sup> BEATTIE, s.141.

<sup>167</sup> BEATTIE, s.139-140.

bütünleşmesini kolaylaştıracak biçimde tasarlanması gerekmektedir<sup>168</sup>. Bu anlamda, isteğe bağlı katılıma dayalı bu tür programlar zorunlu katılımın olduğu sosyal sigortalara karşı bir seçenek olarak görülmemelidir. Aksine yerel ve küçük ölçekli programların sosyal koruma dışında kalan alanları geçici olarak kapsadığını, uzun dönemde zorunlu katılıma dayanan programlara dönüşmesini ve sosyal koruma sistemi ile bütünleşmesini sağlayan politikaları öngörmek gerekmektedir.

### 3. Genel Programlar

Katkılı programlar yanında, genel bütçe gelirlerinden finansmanı sağlanan sosyal yardımların sağlanması ve hizmetlerin verilmesi önemli bir seçenektir. Bu tür desteklerin toplumun en zayıf kesimlerine bir güvence sağladığı açıktır. Sağlanan güvence ile birlikte bireysel özerkliği geliştirmek ve ayrımcılığı ortadan kaldırmak gibi işlevler de öne çıkmaktadır<sup>169</sup>.

Katkı ve yoklama koşullarına dayanmayan sosyal yardım ve hizmetlerin uygulamaya konulması sosyal koruma açığını giderecek önlemlerden biridir. Tüm nüfusu kapsama niteliği dolayısıyla bu tür programlar evrensel yardımlar ve hizmetler olarak da adlandırılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde gelir desteği biçiminde oldukça yaygın olan programlar gelişmekte olan ülkelerde nadiren görülmektedir. Ancak, bu ülkelerde sağlık hizmetlerinin sunulmasında bu tür programlar yaygınlaşmaktadır. Diğer yandan, evrensel nitelikli sağlık hizmetlerine ulaşabilmek için kullanım katkıları ödenmesi gerekmektedir. Genellikle yoksullar bu tür katkı ödemelerinden muaf tutulmalarına rağmen, kullanım katkıları bu programların sosyal niteliğini zayıflatmaktadır<sup>170</sup>.

Tüm nüfusu kapsayan programların temel sorunu bu programların devlet bütçesine yüklediği toplam maliyet veya harcama düzeyi değildir. Bu tür programların maliyeti, genellikle katkılı programlarınkinden daha azdır. Ancak, bu tür programların temel sorunu devletin gelir ve harcamalarının düzeyi ile harcamaların nerelere yapılacağına her yıl belirlenmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda, belirli bir yılda tüm nüfusu kapsayan bir sosyal koruma programının, gelecek yılda finansmanının hangi düzeyde yapılacağı siyasal bir sorun ve karar olarak belirlemektedir<sup>171</sup>.

Uygulamada tüm nüfusu kapsayabilen bu tür programlar sosyal korumaya en çok gereksinimi olan kesimler için uygun bir seçenek olarak görünmektedir. Ancak, yardım ve hizmetlere erişim için uygun ağların, kurumların ve yapıların

---

<sup>168</sup> BEATTIE, s.147.

<sup>169</sup> BEATTIE, s.148.

<sup>170</sup> ILO, Social Security, s.32-33.

<sup>171</sup> BEATTIE, s.142.

oluşturulması gerekmektedir. Bu tür yardım ağlarının oluşturulabilmesi çoğunlukla nüfusun yoğun bulunduğu kentsel alanlarda olanaklı olabilmektedir<sup>172</sup>.

#### 4. Yoklamalı Programlar

Sosyal korumanın kapsamının genişletilmesinde izlenen stratejinin bir başka unsuru yoklamalı programlarla sağlanan sosyal yardım ve hizmetlerin geliştirilmesidir. Yoklamalı programlarla sağlanan yardım ve hizmetler tüm nüfusu kapsayan programlardan çok farklı değildir. Ancak, yoklamalı programlar özellikle hiç geliri olmayan veya çok düşük gelirli yoksullara, uzun süreli işsizlere ve dışlanmışlara yöneliktir. Bu anlamda, hak etme koşulları bakımından özellikle gelir yoklamasına dayanır.

Yoklamalı programlar özellikle gelişmiş ülkelerde yaygındır. Diğer sosyal koruma programları kapsamında yer almayan veya geçmişte özellikle sosyal sigorta programlarının kapsamında olup, daha sonra kapsam dışında kalanlara sosyal koruma yoklamalı programlar aracılığıyla sağlanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde yoklamalı programların yaygınlığı az olmakla birlikte, var olanlarda özellikle belirli nüfus gruplarına veya bölgelere yönelik koruma sağlama amacıyla oluşturulmuştur<sup>173</sup>.

#### 5. Kapsamdaki Riskler

Geçmişte sosyal koruma emeklilik gibi uzun dönemli yardım ve desteklerin oluşturulmasına öncelik verilerek yaygınlaştırılmaktaydı. Günümüzde, çoğu gelişmekte olan ülkede bu öncelikten cayıldığı bilinmektedir. Sosyal korumanın yaygınlaştırılmasında kısa dönemli yardım ve desteklerin öne çıktığı görülmektedir. Bu anlamda, sağlık bakımı, iş kazası, ölüm veya işsizlik gibi riskler karşısında sağlanan sosyal korumada bir yaygınlaşma vardır<sup>174</sup>.

İşsizliğe karşı güvence sağlayan programlar ile birlikte sosyal yardımların öneminde de bir artış vardır<sup>175</sup>. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok sayıda çeşitli riski kapsayan yeni sosyal yardımlar oluşturulmaktadır. Örneğin, Meksika ve Brezilya'da yoksul ailelere çocuklarını okula gönderme koşuluna bağlı olarak sosyal yardım sağlanmaktadır<sup>176</sup>.

Sağlık bakımına ulaşabilmek gelişmekte olan ülkelerde önemli bir gereksinimdir. Sosyal sigorta kapsamı dışında kalanlara kamusal alanda sağlık hizmetlerinin ulaştırılması çabaları gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda öne

---

<sup>172</sup> BEATTIE, s.143.

<sup>173</sup> BEATTIE, s.144.

<sup>174</sup> REYNAUD, s.5.

<sup>175</sup> REYNAUD, s.5-6.

<sup>176</sup> REYNAUD, s.6.

çıkılmaktadır. Ancak, bu ülkelerde sosyal güvenliğin dışında kalmış kesimlerin kapsama alınması önemli sorunlardan biri olarak halen varlığını korumaktadır<sup>177</sup>.

#### D. Eşitliğe İlişkin Sorunlar

Sosyal koruma modelleri işgücü piyasası ve aile yapısındaki değişimler karşısında uyum sağlamada sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu nedenle, sosyal korumanın geleneksel modellerinin koşullara yanıt vermede yetersiz kalırken işgücü piyasasındaki ve toplumdaki ayrımcılığı pekiştirdiği belirtilmektedir<sup>178</sup>.

Değişen aile ve işgücü piyasası yapısı nedeniyle özellikle cinsiyete bağlı ayrımcılıkların sosyal koruma sistemleri içinde belirgin duruma geldiği ve yeniden üretildiği ileri sürülmektedir. Bu anlamda, sosyal koruma sistemleri bir yandan farklı cinsiyetlere eşit davranmayı garanti etmelidir. Diğer yandan, cinsiyet eşitliğinin sağlanmasında önemli bir araç olan sosyal koruma ayrımcılığa uğrayan cinsiyet ve rolleri gözetmek durumundadır<sup>179</sup>.

Gelişmiş ülkelerde tam zamanlı ve kısmi süreli işlerde çalışan kadın sayısında önemli bir artış vardır. Ancak, kadınların ücret düzeyi ve gelirleri düşüktür, çalışma koşulları erkeklere göre daha kötüdür, uygun iş elde edebilme ve seçebilme olanakları sınırlıdır. Tüm bu olumsuzluklara ek olarak aileye ilişkin sorumluluklarının erkeklerden daha fazla olduğu kabul edilmekte ve çoğu durumda onların istihdam koşulları aile sorumlulukları ile çalışma arasında bir uyum sağlamaktan uzaktır. Ölüm ve boşanma gibi durumlarda mülkiyet hakları çoğu ülkede kadınları daha az koruma eğilimindedir. Diğer yandan, yasal ya da yönetsel emeklilik düzenlemeleri kadınların daha düşük emeklilik geliri elde etmelerine yol açabilmektedir. En önemlisi, kadınların sosyal koruma sisteminden yararlanmaları çoğunlukla eşlerinin sosyal koruma kapsamında olmasına bağlıdır. Kadınların daha fazla oranda işgücü piyasasına katılması ve aile yapısındaki değişimler, kadınların sosyal korumadan yararlanmada eşlerinden ayrı, bağımsız haklara sahip olmalarını gerekli hale getirmektedir<sup>180</sup>.

Çoğu gelişmiş ülkede çekirdek aile yapısı çözülürken yeni aile türleri yaygınlaşmaktadır. Yaşlıların ve emeklilerin önemli bir kısmı çocuklarından ve ailelerinden ayrı yaşamaktadır. Bu gelişmelerin birçok etkisi vardır. Sosyal koruma bağlamında ise, bu değişimler kadınların bağımsız sosyal koruma haklarına sahip

---

<sup>177</sup> Dharam GHAI, “**Social Security for All**”, Closing the Coverage Gap-Leo Wildmann Symposium, 27th General Assembly, International Social Security Association, Geneva, 2001, s.5-6.

<sup>178</sup> ILO, “**Gender Issues in Social Security and Social Protection**”, ILO International Seminar Gender Mainstreaming in Technical Cooperation Projects: For the Labour and Social Spheres, St Petersburg, 2000, s.2.

<sup>179</sup> ILO, Social Security, s. 37.

<sup>180</sup> ILO, Gender, s.2.

olmaları gerekliliğini artırırken, aynı zamanda yaşlılar ve çocuklar için özel sosyal koruma önlemlerinin gerekliliğini de ortaya çıkarmaktadır<sup>181</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde Avrupa ülkelerinde sosyal korumanın geliştiği dönemi model alan ve erkek çalışanın tam zamanlı ve düzenli bir işte, ücretli olarak istihdam edildiğini, kadının geleneksel işleri gördüğü varsayımından hareketle sosyal koruma sistemi oluşturulmuştur. Bu ülkelerde kadın ve erkek için sosyal korumanın kapsamı sınırlı olmakla birlikte, kadınlar daha fazla sosyal koruma kapsamının dışında kalmaktadır.

Uzun süreli ve tekrarlayan ekonomik krizler ile yapısal uyum uygulamaları kurumsal ekonomideki işleri azaltırken, sosyal koruma kapsamı dışında enformel ekonomideki işlerin artmasına yol açmakta ve kadınlar bu işlerde yoğun olarak çalışmak zorunda kalmaktadır. Aynı zamanda, kadınların aile reisi olduğu hanelerin gelirleri aile reisinin erkek olduğu hanelere göre daha az olduğu bilinmektedir. Diğer yandan, çoğu gelişmekte olan ülkede erkek işgücünün kentsel alanlara göçü artarken, kadınlar daha çok erkekler tarafından terk edilen tarımsal işlerde çalışmaktadır. Bu işler düşük gelirli olmakla birlikte, sosyal koruma kapsamında da değildir<sup>182</sup>.

Geçiş halindeki ülkelerde, dönüşüm süreci sosyal koruma sistemini zayıflatmaktadır. Özellikle kadınların doğum ve çocuk bakımına ilişkin olarak yararlandıkları birçok programın sağladığı güvence bu süreçte gerilemektedir. İşsizlik kadınlar arasında yaygınlaşırken, işletmelerin ve kamu hizmetlerinin yeniden örgütlendiği durumlarda ilk işten çıkarılanlar kadınlar olmaktadır<sup>183</sup>.

## 1. Ayrımcılık

Sosyal koruma sisteminde değişen koşullarla birlikte geçmişte öngörülme veya önemsiz görünen birçok ayrımcılık biçimleri ortaya çıkmıştır. Ayrımcılık cinsiyete dayalı olabildiği gibi, yaşa, medeni duruma veya çalışma statüsüne bağlı olabilmektedir. Bu çerçevede, ayrımcılık kadınlar ile erkekler, gençler ile yaşlılar, bekarlar ve evli olmayan çiftler ile evliler, düzenli olmayan ve esnek işlerde çalışanlar ile düzenli işlerde çalışanlar arasında ortaya çıkar. Enformel ekonomide çalışanlar da ayrımcılıkla karşılaşmaktadır. Ayrımcılık sosyal koruma kapsamına girmediği gibi, sosyal koruma kapsamında yardım hak etme koşullarında ya da yardım düzeyinin belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Sosyal koruma sistemindeki ayrımcı düzenlemeler çoğunlukla belirli grupların korumadan dışlanması ile sonuçlanmaktadır<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> ILO, Gender, s.2.

<sup>182</sup> ILO, Gender, s.3.

<sup>183</sup> ILO, Gender, s.3.

<sup>184</sup> Farklı ülkelerde ve farklı nitelikteki sosyal koruma sistemlerinde gözlenen ayrımcı uygulamalar hakkında bkz.: Mari JEPSEN-Daniele MEUDLERS, "Toplumsal Ve

Bu ayrımcılık sosyal korumanın işgücü piyasasının ve aile yapısının yeni koşullarına uyum sağlayamamasından kaynaklanır. Çünkü, sosyal koruma sistemleri kurumsal ekonomide tam zamanlı, düzenli çalışan ve aile reisinin erkek olduğu varsayımdan hareketle oluşturulmuştur. Tam zamanlı olmayan ve düzensiz işlerin yaygınlaşması, kadınların işgücü piyasasına daha fazla katılması, evlilik ilişkilerinin ve aile yapılarının değiştiği bir ortamda sosyal korumanın geleneksel örgütleniş biçimi, gelir güvencesi sağlamakta olduğu kadar, eşitliği sağlamada da zorlanmaktadır<sup>185</sup>.

Sosyal koruma sisteminde ayrımcılık doğrudan ya da dolaylı olarak ortaya çıkabilmektedir. Doğrudan ayrımcılık sosyal koruma sistemi içinde cinsiyete göre, farklı düzenlemelerin bulunmasıdır. Örneğin; bazı sosyal koruma sistemlerinde kadınlar çalışsa bile, sosyal koruma hakları eşlerinin sosyal sigorta haklarına bağlı olarak sağlanır. Doğrudan ayrımcığın bir başka biçimi ise, özellikle bireysel fonlarda ve özel sigortacılık da farklı cinsiyetler için farklı katkı ve yardım düzeylerinin belirlenmesi ile kendini gösterir. Piyasa temelinde, gelir elde amacıyla özel işletmeler tarafından koruma sağlanması da bu tür ayrımcılıkları peşinden getirmektedir. Bu anlamda, sosyal koruma sisteminin bir tamamlayıcı veya alternatifi olarak düşünülen bu tür özel programlar, beklenildiğinin aksine, ayrımcılığı ortadan kaldırmamaktadır<sup>186</sup>.

Dolaylı ayrımcılık biçimleri ise, gerçekte farklı cinsiyetlerin işgücü piyasasındaki ve aile içindeki durumlarından kaynaklanır. Bu alanlardaki ayrımcılığın dolaylı olarak sosyal koruma sistemlerine yansımaları ile ortaya çıkar. Örneğin, kadınlar daha çok sosyal koruma kapsamı dışında kalan işlerde çalışır. Kısmi süreli, geçici ve düzensiz işlerde çalışanların önemli bir kısmı kadındır. Bu tür işler, sosyal koruma sistemi kapsamında olsa dahi, korumadan yararlanabilmek için uzun süre katkı sağlamak gerekir<sup>187</sup>. Kadınların büyük bir çoğunluğu yaşamlarının uzun bir dönemini işgücü piyasası dışında geçirmekte ve gelir bakımından eşlerine bağlıdır. Kadınlar işgücü piyasasında birçok dezavantaja

---

Ailevi Değişiklikler: Fırsat Eşitsizliğinin Düzeltilmesi”, (içinde)Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.51-73; Linda LUCKHAUS-Sue WARD, “Kadın ve Erkek İçin Eşit Emeklilik Hakları: Gerçekçi Bir yaklaşım mı?”, (içinde)Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.153-180; BOSCO, İşsizlik, s.223-225; GRIMSHAW-RUBBERY, s.289-310; Richard EXELL, “Raportörün Değerlendirmesi”, (içinde)Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.315.

<sup>185</sup> JEPSEN-MEUDLERS, s.55-61.

<sup>186</sup> ILO, Social Security, s.37.

<sup>187</sup> ILO, Social Security, s.37.



sahiptir. Bu dezavantajlar büyük oranda işbölümü sürecinde belirlenir. İşgücü piyasasının yapısındaki bu eşitsizlikler sosyal koruma sistemi içinde kadınların haklarına yansır<sup>188</sup>. Özellikle sosyal sigorta sistemleri, ev işlerinde, ev işi dışında kalıp evde yapılan işler veya kısmi süreli işler gibi, çoğu çalışma biçimini kapsamaz.

Diğer yandan, sosyal koruma sistemindeki ayrımcılık ve eşitsizlik işgücü piyasasındaki eşitsizlikler üzerinde de belirleyicidir. Kadının yeterli bir sosyal koruma sağlayamadığı durumlarda işgücü piyasasındaki gücü ve etkinliği azalacaktır. Aynı zamanda, işsizlik ödemelerinin varlığı işsizlere düşük ücretli ve düşük verimlilikte, uygun olmayan işleri kabul etmeme yönünde olanaklar sağlarken, iş arama sürecini etkin bir hale getirir. Kadınların bu tür işsizlik ödemelerinden dolayı olarak dışlanmaları onların işgücü piyasasındaki güçsüzlüklerini arttıracaktır. Sosyal koruma sisteminin yeterli bir çocuk bakımı sunan programlar içermesi ve sosyal hizmetlerin varlığı kadınların işgücü piyasasındaki konumlarını iyileştirecektir. Bu programların yokluğu durumunda kadınların işgücü piyasası ile bağlarının zayıflayacağı ve kariyer, gelir, koruma ve nitelik bakımından ikincil işlerde istihdam edilmeyi sürdürecekleri açıktır.

## 2. Eşitliğin Sağlanması

Sosyal koruma sisteminde eşitliğin sağlanması için belirli öncelikler yaşama geçirilmektedir. Bu tür önceliklere; (i) tüm çalışanların sosyal koruma kapsamına alınması veya en azından özellikle kadınların yoğun olarak çalıştığı alanlarda sosyal koruma kapsamının genişletilmesi, (ii) çocuk bakımı ile gelişiminde kadınların ve erkeklerin sorumlulukları paylaşabilmeleri için işgücü piyasası düzenlemelerinin yapılması, (iii) ev işlerinde ve çocuk bakımında çalışan kadınların katkılı programlar veya diğer sosyal koruma programları tarafından kapsanması, (iv) boşanma, evlilik dışında birlikte yaşama gibi aile yapısındaki değişimler karşısında kadınların eşlerine bağlı haklarının korunması ya da doğrudan kendi haklarına sahip olması örnek gösterilebilir<sup>189</sup>.

Türkiye’de olduğu gibi, bazı ülkelerde türetilmiş haklar temelinde kadınlara sosyal koruma sağlanmaktadır. Türetilmiş haklar sigortalının bakmakla yükümlü olduğu kişi ve kişilerin sosyal korumadan yararlanması anlamına gelir<sup>190</sup>. Geleneksel modeller erkek sigortalının elde ettiği haklardan aile üyelerinin de yararlanması esasına dayanır. Bu anlamda, türetilmiş haklar kadınların ve

---

<sup>188</sup> ILO, Social Security, s.37.

<sup>189</sup> ILO, Social Security, s.46.

<sup>190</sup> Türetilmiş haklar ve eşitlik arasındaki ilişki hakkında bilgi bkz: ILO, Social Security and Social Protection: **Equality** of Treatment between Men and Women, Tripartite Meeting of Experts on Social Security and Social Protection, International Labour Office, Geneva, 1994, s. 29-36.

çocukların sosyal korumaya ulaşmada eşitliğin sağlanmasında önemli bir işlev üstlenmektedir. Ancak, bu durum belirli kısıtlamalar içermektedir ve boşanma ve evlilik dışında birlikte yaşama gibi durumlarda kadınların türetilmiş haklar aracılığıyla sosyal korumadan yararlanmaları çoğu ülkede olanaksızdır. Aynı zamanda, çocuklar belirli bir yaşa kadar türetilmiş haklardan yararlanmakta, yasayla belirlenen yaş sonrasında bu haklarını kaybetmektedir. Özellikle, gelişmiş ülkelerde türetilmiş haklara ilişkin bu tür sınırlamaların yeniden düzenlenerek, kapsamının genişletildiği görülmektedir. Örneğin, boşanma sonrası belirli bir süre daha kadının eski eşinden türetilmiş haklardan yararlanması sağlanmaktadır<sup>191</sup>.

Eşitliğin sağlanmasında bir başka seçenek türetilmiş hakların aksine doğrudan kişisel hakların geliştirilmesidir. Bu bağlamda, özellikle çalışmayan kadınların sosyal koruma programlarına isteğe bağlı katılımlarının yolu açılırken, ev işleri, çocuk bakımı gibi nedenlerle çalışılmayan sürelerin borçlanılmasına olanak tanınır. Kişisel hakların geliştirilmesinin bir başka yolu katkı gerektirmeyen sosyal koruma programlarının uygulanmaya konulmasından geçmektedir. Eşler arasında kazanılmış hakları paylaştıran uygulamalar da vardır<sup>192</sup>.

## E. Finansmanın Sağlanması

Devlet harcamalarının sınırlanmasına yönelik çabalar geçen yirmi yıl içinde ekonomik ve mali politikaların temel amaçlarından biri olarak belirginleşmiştir. Kısa dönemde devlet harcamalarının GSMH'ya oranı değişmekle birlikte, uzun dönemde harcama düzeyinin korunduğu ve hatta bazı ülkelerde arttığı bilinmektedir<sup>193</sup>. Sosyal koruma gereksiniminin artması ve sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi doğrudan devlet harcamalarının artması anlamına gelir. Ancak, devletler artan harcamaları karşılayacak geliri elde etmede önemli güçlüklerle karşılaşmaktadır<sup>194</sup>.

Varolan ekonomik ve sosyal koşulların sürmesi durumunda hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma harcamalarının artması beklenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde varolan sosyal koruma programları olgunlaşırken, kapsamı genişleyecek ve yeni programlar oluşturulacaktır. Gelişmiş ülkelerde varolan işgücü piyasası ve demografik eğilimler önemli bir değişime uğramadıkça sosyal koruma harcamalarında artış devam edecektir<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> Kişisel haklar ve eşitlik arasındaki ilişki hakkında geniş bilgi bkz: ILO, Equality, s.36-39.

<sup>192</sup> ILO, Equality, s.37.

<sup>193</sup> STANDING, Global, s.79.

<sup>194</sup> Vito TANZI, "Globalization and the Future of Social Protection", International Money Found Working Paper No. WP/00/12, 2000, s.1-18.

<sup>195</sup> ILO, Social security, s.48.

---

## Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi

---

UÇÖ 2050 yılına kadar sosyal koruma harcamalarının düzeyini öngören tahminlerde bulunmuştur. Farklı büyüme beklentileri temel alınarak yapılan bu öngörülerde sosyal koruma harcamalarının artması beklenmektedir (Tablo: 4.13)<sup>196</sup>.

Sosyal koruma gereksinimini ve harcamalarını arttıran etmenlerin kontrol altına alınması her şeyden önce sosyal korumanın finansmanını kolaylaştıracaktır. Bu anlamda, istikrarlı bir makro ekonomik yapı gelir güvencesizliğinin azalmasına katkı sağlar. İşgücü piyasasının yapısal sorunlarının çözülmesine yönelik ekonomik ve sosyal politikalar bir başka önleyici çerçeveyi oluşturur. Çalışmak isteyen ve çalışmaya gereksinim duyan herkes için uygun işlerin varlığı hem sosyal koruma gereksinimini azaltacak, hem de sosyal koruma sisteminin gelirlerini arttıracaktır. Sosyal koruma sistemine yönelmiş gerçek tehdidin kökenleri işgücü piyasasında aranmalıdır. İşgücünün tümü için çalışılabilecek uygun işlerin bulunması koruma gereksinimini azaltacak, aynı zamanda, sosyal koruma gelirlerinin artırılmasına ve harcamalarının kontrol altında tutulmasına ilişkin olanaklar sağlayacaktır<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> ILO, WLR 2000, s.56-60, 230.

<sup>197</sup> ILO, Social Security, s.59.

**Tablo: 4.13**  
**Sosyal Güvenlik Harcamaları Öngörüsü**  
**(GSMH'nın yüzdesi)**

	Esas öngörü (yıllık % 2 büyüme)					Yüksek büyüme öngörüsü (yıllık % 3 büyüme)			Düşük büyüme öngörüsü (yıllık % 1 büyüme)		
<b>OECD ülkeleri</b>											
	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>
Japonya	11,1	12,4	17,7	22,0	27,0	16,9	20,6	25,2	20,7	22,0	26,9
K. Amerika	12,5	14,4	13,9	17,5	17,9	13,3	16,4	16,7	17,5	24,2	25,8
Okyanusya	12,6	15,6	17,4	17,7	18,4	14,4	15,7	16,2	22,1	29,0	31,1
K. Avrupa	20,3	22,4	23,0	25,1	25,1	21,3	23,1	22,5	26,6	30,2	30,7
G. Avrupa	16,8	21,1	22,2	25,1	31,4	20,2	21,9	26,8	24,9	28,0	31,9
B. Avrupa	24,2	24,7	25,9	30,8	33,4	25,0	29,9	32,3	30,2	33,6	35,3
Toplam	16,3	18,3	19,3	23,2	25,5	18,3	21,7	23,7	23,1	27,8	30,4
<b>Geçiş sürecindeki ülkeler</b>											
	<b>1993-1995</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	
Bulgaristan	17,7	18,8	16,4	21,4	21,6	15,6	19,9	20,5	18,1	21,3	
Polonya	26,7	32,3	25,4	30,1	35,1	32,2	28,5	34,1	39,6	45,7	
Rusya	12,5	14,9	14,0	17,6	17,5	13,4	16,5	16,5	15,7	17,6	
Slovakya	21,3	24,3	27,8	33,8	25,7	26,7	31,8	25,1	28,3	33,8	
Ukrayna	18,9	21,4	18,6	22,2	30,1	17,9	21,0	25,7	20,7	22,2	

**Kaynak:** ILO, Income Security and Social Protection in a Changing World, World Labour Report 2000 (WLR 2000), International Labour Office, Geneva, 2000, s. 58-59.

Bu çerçevede, sosyal koruma veya sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan temel ve önemli sorunlar bu sistemlerin temel değerlerinden ve yapısından ileri gelmemektedir. Bu bakımdan sorunların kaynağı sosyal koruma sisteminin işleme ve sürdürülmesi için gerekli olan ekonomik yapının bozulmasıdır<sup>198</sup>.

Sosyal güvenlik katkılarının ve vergilendirmenin kabul edilebilir sınırını belirlemeye yönelik bir kural ve düzey yoktur. Ulusal ölçekte sosyal nitelikli gelir aktarımlarının düzeyini ekonomik sınırlardan ve kurallardan çok, o toplumun sosyal değerleri belirler<sup>199</sup>.

Bu bağlamda, sosyal korumanın ve sosyal harcamalarının düzeyini belirleyen, ekonomik gerçeklerden çok, kamusal kabullerdir. Herhangi bir toplumda sosyal koruma sistemi içinde gelirin ne kadarının yeniden dağıtılacağını, yani dayanışmanın sınırını belirleyen her koşulda geçerli, değişmez kurallar ve ilkeler bulunmamaktadır. Bu sınır ancak toplumun siyasal tercihleri ile belirlenebilir ve ekonomik ölçütlerden çok toplumsal bakışı ve değerleri yansıtır<sup>200</sup>.

## 1. Katkı Gelirleri

İşverenler ve çalışanlar tarafından ödenen katkılar, vergiler yoluyla elde edilen gelirler ile biriken fonların getirilerinden elde edilen gelirler sosyal korumanın finansman kaynaklarını oluşturur<sup>201</sup>.

Vergi ve katkılardan elde edilen gelirlerin payı ülkelere göre değişmektedir. Sosyal sigorta geleneğine dayalı ülkelerde sosyal korumanın en önemli gelir kaynağı katkılardır. Sosyal yardımların yaygın olduğu ülkelerde ise, vergilerden elde edilen gelirler sosyal korumanın finansmanında öne çıkmaktadır. Bu bağlamda, son yıllarda katkı gelirlerinin yoğun olduğu ülkelerde vergi gelirlerine önem verme, vergi gelirlerinin yoğun olduğu ülkelerde ise, katkı gelirlerinin artırılmasına yönelik bir eğilim gözlenmektedir<sup>202</sup>. Bir başka deyişle, iki farklı sistemin finansman bakımından birbirine yakınlaştığı anlaşılmaktadır.

Sosyal koruma sisteminin işveren ve çalışanlar tarafından ödenen katkılarla finanse edildiği Türkiye’de son yıllarda vergi gelirlerinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kapatıldığı görülmektedir. Bu durum sıklıkla eleştiri

---

<sup>198</sup> ILO, Yüzyılda, s.97.

<sup>199</sup> ILO, Social Security: A New **Consensus**, International Labour Office, Geneva, 2001, s.93.

<sup>200</sup> Michael CICHON, “Can Europe Afford the Future Financing of the Welfare States?”, International Labour Organization-Social Security Department Working Paper, Geneva, 1998, s.2.

<sup>201</sup> ILO, Social Security, s.55.

<sup>202</sup> HUTSEBAUT, s.21; EC, **Report** on Social Protection in Europe 1999, COM (2000) 163, Brussels, 2000, s.15-16.

konusu yapılmaktadır<sup>203</sup>. Gerçekten, bugüne kadar Türkiye’de sosyal korumanın en önemli bileşenleri olan sigorta ve sandıklara devlet gelirlerinden bir katkı sağlanmamıştır. Bu bağlamda, Türkiye’de Bismark geleneğini yansıtan çalışanlar ve işverenler tarafından katkılarının ödendiği sosyal güvenlik geleneğinin sosyal koruma sağlamakta zorlandığını kabul etmek gerekmektedir. Çoğu ülkede ve özellikle bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye’de de katkı gelirleri yanında, bütçe gelirlerinin de sosyal koruma finansmanında kullanılması zorunlu hale gelmiştir. Bu bağlamda, devletin katkı yapmadığı sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını bütçe gelirleri ile kapatması sorun değildir. Ancak, gerçekte sorun devlet tarafından yapılan katkının yıllara göre düzensiz, değişken ve belirsiz olmasıdır. Türkiye’de devletin kurumsallaşmış bir çerçeve içinde sosyal güvenlik kuruluşlarının finansmanına katkı yapması yasal yolla sağlanmalıdır. Diğer yandan bütçeden aktarılan gelirler gerçekte sosyal koruma harcamalarının sınırlı bir miktarını oluşturmaktadır. SSK’nın 1998 yılında ki toplam giderlerinin yalnızca yüzde 22’si devlet tarafından karşılanmıştır<sup>204</sup>.

## 2. Vergi Gelirleri

Küreselleşmenin bir sonucu olarak ulusal devletin mali egemenliğinin zayıflaması ulusal sosyal koruma sistemleri finansmanı için önemli bir meydan okumadır. Gelecek yıllarda, yeni finansman kaynakları bulunamazsa ve gelirler arttırılmazsa sosyal koruma kapsamının genişleme olanağı ortadan kalkacağı gibi, varolan korumanın düzeyi de gerileyecektir<sup>205</sup>.

Sosyal korumanın finansmanına yönelik tehdit, ulusal olduğu kadar, küreseldir. Küresel ekonomik aktörler, ulus devletin sosyal güvenlik katkısı toplama ve vergilendirme gücünü önemli ölçüde kısıtlayacak olursa, yirminci yüzyılda sosyal koruma alanında elde edilen ilerlemeler gelecek yıllarda önemli belirsizliklerle karşı karşıya kalacaktır. Devletler bu önemli konuda egemenliklerini korumak için işbirliği yapmak zorundadır<sup>206</sup>. Vergilendirmenin sosyal korumanın sürdürülmesi ve genişletilmesi anlamında bir kaynak sağlayabilmesi için, ulus devletlerin tek başlarına yapacakları girişimler kadar, devletlerarasında uzlaşmaya dayalı düzenlemelerin gerekliliği de doğmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde vergiden ödemekten kaçınma belirgin bir eğilim haline gelmiştir. Sadece uluslararası işletmelerin vergiden kaçınmaları sonucunda gelişmekte olan ülkelerin yılda yaklaşık 35 milyar dolardan fazla vergi geliri kaybettikleri tahmin edilmektedir<sup>207</sup>. Bir başka tahmine göre, gelişmekte olan

---

<sup>203</sup> ERDUT, Küreselleşme, s.226.

<sup>204</sup> DPT, s.80-81.

<sup>205</sup> ILO, Social Security, s.51.

<sup>206</sup> ILO, Social Security, s.60.

<sup>207</sup> MOLD, s.16.

ülkeler vergi rekabeti ve vergi cennetleri nedeniyle yılda en az 50 milyar dolar düzeyinde vergi gelirini elde edememektedir<sup>208</sup>.

Özellikle sosyal koruma kapsamının yaygın olmadığı gelişmekte olan ülkelerde mali yapının sosyal korumanın finansmanına destek olmak amacıyla yeniden düzenlenmesi olası görünmektedir. Bu toplumlarda artan sosyal koruma isteminin ve gereksiniminin doğurduğu sosyal ve siyasal tercihler bir anlamda belirleyici olacaktır. Ancak, sermaye hareketlerinin ve gelirlerinin vergilendirilmesi konusunda uluslar arasında bir uzlaşmaya varılması gerekmektedir. Çünkü sermaye hareketlerinin ve gelirlerinin vergilendirilmesi, gelişmekte olan ülkeler kadar, gelişmiş ülkeler için de bir sorundur.

Bu bağlamda, çalışanların ve düşük gelirli olanların üzerindeki vergi ve katkı yükünün diğer ekonomik ve sosyal gruplara, özellikle küresel ölçekte gelirlerini düzenleyebilen gruplara kaydırılması gittikçe güçleşmektedir. Ülkelerin vergilendirme gücü vergi cennetleri, vergi rekabeti ve uluslararası işletmelerin fiyat transferleri tarafından tehdit edilmekte ve azaltılmaktadır<sup>209</sup>. Tüm dünyada kamu harcamalarının ve dolayısıyla sosyal korumanın finansmanına sermaye ve üst gelir grupları giderek daha az katkı sağlamaktadır<sup>210</sup>.

Sosyal korumanın finansman yükünü işgücünden diğer üretim faktörlerine aktarmak, siyasal bir tercih olarak istenilmemektedir. Sosyal korumanın finansmanının sağlanması büyük ölçüde ekonomik büyüme ve istihdamın artırılmasına bağlı görünmektedir. İşgücü üzerindeki finansman yükünün diğer üretim faktörlerine aktarılması ve giderek artan sosyal koruma gereksiniminin karşılanması için yeni finansman kaynakları yaratılması olanaklıdır. Bu çerçevede sermaye ve tasarruflardan alınacak vergiler ile enerji, tüketim ve çevre vergileri örnek gösterilebilir. Avrupa Sendikalar Konfederasyonu AB’de sosyal koruma harcamasının GSMH içindeki oranının en yüksek olduğu üç ülkenin ortalamasının tüm üye ülkeler için kademeli olarak geçerli kılınması isteminde bulunmuştur<sup>211</sup>.

Avrupa ülkelerinde sosyal korumanın finansmanı için yeni gelir kaynaklarının yaratılmasına yönelik girişimler vardır ve yeni vergilerin oluşturulması önerilmektedir. Bu yolla sosyal korumanın finansmanının yeniden

---

<sup>208</sup> OXFAM, s.6.

<sup>209</sup> Bob DEACON, “Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare”, The United Nations Research Institute for Social Development Occasional Paper No. 5, 2000, s.10.

<sup>210</sup> DEACON, s.12.

<sup>211</sup> ETUC., “Initial ETUC Opinion on the Commission Communication on Modernising and Improving Social Protection in the European Union”, Europea Trade Unions Confederation-Resolutions, 1998, s.3-4.  
([http://www.etuc.org/Exec/Resolutions/English/resofine\\_1.cfm](http://www.etuc.org/Exec/Resolutions/English/resofine_1.cfm))

düzenlenmesi, çalışanlar üzerindeki yükün azaltılması ve daha sürdürülebilir bir sosyal koruma sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır<sup>212</sup>.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için doğrudan vergilerle elde edilen gelirlerin artırılması, katma değer vergisinin eşitliği ve etkinliği gözeterek biçimde geliştirilmesi, vergi düzenlemelerinin basitleştirilmesi, harcamaların yeniden düzenlenmesi yoluyla devletlerin gelirleri ve harcamalarını dengeleyebilecekleri öngörülmektedir. Ancak, vergi gelirlerinin artırılmasında temel ilke vergilendirilmeyen ya da düşük oranda vergilendirilmiş gelir ve mülkiyetten elde edilen vergi gelirinin artırılmasıdır. Devlet harcamalarının yeniden düzenlenmesi esasen önceliğin sosyal korumaya verilmesi; buna karşılık her ülkenin kendine özgü nitelikleri bağlamında diğer harcamalara daha az pay ayrılmasını gerektirir. Örneğin, Doğu Avrupa'da bir grup ülke askeri harcamaları azaltırken, eğitim ve sağlık harcamalarını arttırmaya çalışmaktadır<sup>213</sup>.

Diğer yandan, varolan gelir kaynaklarına ek yeni gelir kaynakları arayışı vardır. Çevre kirliliği ve enerji vergisinin uygulaması ve geliştirilmesi, radyo dalgalarının ve denizden yararlanmanın vergilendirilmesi, uluslararası hava yolu taşımacılığının vergilendirilmesi, spekülasyon para hareketlerinin vergilendirilmesi (Tobin vergisi benzeri vergilerin yaşama geçirilmesi) tartışılmaktadır<sup>214</sup>. Bu çerçevede Kuzey Avrupa ülkelerinde (Danimarka, Finlandiya, Norveç, Hollanda ve İsveç'te) çevre ve enerji vergileri uygulaması başlatılmıştır<sup>215</sup>.

### 3. Yönetim

Sosyal korumanın finansmanının sağlanması bir yönüyle sistemin yönetimiyle de ilgilidir. Yönetimin uzun dönemli planlamalara dayanması finansal yeterlilik ve sürdürülebilirlik koşullarından birisidir. Sosyal koruma gereksinimi ile kaynaklar arasında bir dengenin kurulması sistemin yapısal niteliklerinden biri haline getirildiğinde, finansmana ilişkin sorunlar azalacaktır<sup>216</sup>.

Ülkeler arasında sosyal koruma sisteminin yönetim maliyetleri bakımından önemli farklılıklar vardır. Yönetim maliyetlerinin verilen hizmetin düzeyini geriletmeyecek biçimde azaltılması, sosyal korumanın finansmanını kolaylaştırma yöntemlerinden biridir<sup>217</sup>. Diğer yandan, sosyal koruma sistemleri, bizzat hizmet verebildiği gibi, diğer kamu kuruluşlarından ya da özel işletmelerden de hizmet satın alabilmektedir. Hizmetlerin sağlanması bakımından her ülke ve hizmet konusu için geçerli genel kurallar yoktur. Bu bağlamda, sosyal koruma sisteminin

---

<sup>212</sup> HUTSEBAUT, s.21; EC, Report , s.15-16

<sup>213</sup> UNDP, HDR 1999, s.93-94.

<sup>214</sup> UNDP, HDR 1999, s.113; ILO, WLR 2000, s.69.

<sup>215</sup> EUZEBY, Reduce, s.240.

<sup>216</sup> ILO, WLR 2000, s.219.

<sup>217</sup> BOLLE, s.203-204.



niteliğini ve niceliğini geriletmeksizin, en düşük maliyetlerle hizmet verilmesine yönelik arayışlar bir başka seçenektir.

Gelişmekte olan ülkelerde, sosyal sigortaların kapsamının genişletilmesi yanında sigortasız çalışmanın, eksik bildirim, işverenlerin katkıları ödememesi gibi olumsuzlukların önlenmesine yönelik girişimler sosyal korumanın finansmanına önemli katkılar sağlamaktadır. Sosyal koruma kurumlarının ellerinde bulundurdukları ekonomik değerlerinin korunması ve bu değerlerden elde edilen gelirlerin artırılması finansmana katkı sağlayacaktır.

Yönetim yapısında ve karar alma mekanizmalarında siyasiler, bürokratlar ve uzmanlar kadar sosyal taraflarında örgütlü olarak temsil edilmesi zorunludur. Sosyal tarafların temsili yalnızca bir danışma, düşünce belirtme veya göstermelik işlevlerle sınırlanmamalıdır. Sosyal taraflar, özellikle de çalışanların ve korumadan yararlanan kesimlerin temsilcileri sosyal korumanın yönetiminde işlevler üstlenmelidir.

#### 4. Değerlerin Korunması

Sosyal korumanın finansmanı, daha öncede belirtildiği gibi, ekonomik sınırlardan çok, sosyal değerler tarafından belirlenir. Sosyal dayanışma değerinin yaygınlığı ve gördüğü kabul sosyal korumanın finansmanını kolaylaştıran bir ortam yaratacaktır. Ancak, son yıllarda egemen olan süreçler sosyal dayanışma değerini zayıflatmaktadır. Bu zayıflamanın üç gerekçesi bulunmaktadır. İlk gerekçe, sosyal korumanın büyük ölçüde çalışanların gelirleriyle finanse edilmesi, diğer üretim faktörlerinin ve sahiplerinin daha az sosyal koruma yükü taşımasıdır.

İkinci gerekçe, artan sosyal koruma gereksinimine, mali kısıtlara, değişen sosyal ve ekonomik koşullara sosyal koruma sistemlerinin yeterince uyum sağlayamamasıdır. Bu uyum eksikliği sosyal koruma kapsamında sorunlar ortaya çıkarmakta ve sağlanan hizmetlerin, yardımların niceliği yanında, korumanın niteliğinin de sorgulanmasına yol açmaktadır. Öte yandan, sosyal koruma sisteminin toplumun belirli gruplarını kapsarken, belirli grupları dışlaması sosyal dayanışma değerini zayıflatan bir unsurdur. Dışlanan gruplar özellikle sosyal koruma kapsamına girebilme umutlarını yitirdiklerinde, bu kurumun gerekliliğine olan inançlarını kaybetmektedir. Diğer yandan, insanlar arasında sosyal korumaya yaptıkları katkı karşılığında yeterli ve uygun bir sosyal korumadan yararlanmadıkları inancının yaygınlaşması ve bu durumun uzun süre varlığını sürmesi, sosyal dayanışma değerine olan güveni azaltmaktadır<sup>218</sup>.

Üçüncü gerekçe ise ilk iki gerekçeye bağlı olarak, sosyal dayanışma değerini dışlayan yeni liberal düşüncenin yaygınlaşacağı uygun kanalları ve ortamı

---

<sup>218</sup> STANDING, Eight, s.

bulabilmesidir<sup>219</sup>. Sosyal koruma sosyal adalet, dayanışma ve insan onuruna saygı değerleri temelinde var olur. Bu değerlerin, ekonomik küreselleşmenin ve yeni liberal düşüncenin baskın ve ayrılmaz değerleri tarafından bütünüyle yok edilmemesi için ciddi biçimde çaba harcanması gerekmektedir<sup>220</sup>. Sosyal korumanın değerleri, işlevleri, kapsamı, yararlananların durumu, ekonomik ve toplumsal etkileri gibi birçok konuda insanların bilgilendirilmesi sosyal korumanın dayandığı temel değerleri güçlendirecektir<sup>221</sup>.

## 5. Uluslararası Dayanışma

Ülkeler insani eylem ve yardım olarak adlandırılan girişimlerle insan onurunu ve yaşamını önemli ölçüde tehdit eden acil durumlarda, örneğin, doğal afetlerde olduğu gibi, birbirlerine yardım etmektedir<sup>222</sup>. Ancak, bu yardımların başarısız olduğu belirtilmektedir. Çünkü yardımlar belirli bir eşgüdümde yoksundur<sup>223</sup>.

Bu bağlamda, gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma sisteminin kurulması ve genişletilmesi için sosyal ve insani gelişmeyi desteklemeye yardımcı olacak bir uluslararası sosyal fonun kurulması önerilmektedir<sup>224</sup>. Dünya GSMH'nin oldukça küçük bir miktarının en az gelişmiş ve en yoksul ülkelere yoksulluğun sonuçlarının önemli ölçüde ortadan kaldırılması için yeteceği düşünülmektedir. BM en yoksul ülkelerdeki yoksullara yönelik ülke katılımının gönüllü olduğu bir sosyal fonun kurulması için hükümetleri desteklemektedir<sup>225</sup>.

---

<sup>219</sup> Bu düşünce İngiltere'de bir seçim kampanyasında Margret Thatcher tarafından "toplum diye bir şey yoktur" söylemi ile belirgin hale gelmiştir. TEEPLE, s.80.

<sup>220</sup> EUZEBY, Financing, s.11.

<sup>221</sup> ILO, Twenty, s.73-80.

<sup>222</sup> GHAI, Social, s.11.

<sup>223</sup> ILO, Social Security, s.59, 63-64,

<sup>224</sup> EUZEBY, Financing, s.12.

<sup>225</sup> ILO, Social Security, s.59.

## SONUÇ

Sosyal koruma sosyal dayanışma temelinde gelir güvencesi sağlayan bir kurum olmakla birlikte, aynı zamanda ekonomik gelişmeye, sosyal ilerlemeye ve toplumsal barışa da önemli katkılarda bulunur.

İşgücü piyasasının temel unsurları bağımlılık, güvencesizlik ve eşitsizliktir. İşgücü piyasasının bu unsurları çalışanların korunması bakımından ekonomik ve sosyal haklar temelinde işgücü piyasasının çeşitli biçimlerde düzenlemeyi zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda, sosyal koruma gelir güvencesi sağlama işlevi ile birlikte sağladığı güvenceye bağlı olarak işgücü piyasasını düzenlemektedir. İnsanların bütünüyle işgücü piyasası koşullarına ve belirsizliklerine bağlı yaşama zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır.

Günümüzde, yeni liberal ideolojinin uygulamaları bağlamında, sosyal koruma ekonomik gelişmeye zarar vermekle ve işgücü piyasasında katılık yaratarak istihdamın azalmasına, işsizliğin artmasına neden olmakla eleştirilmektedir. Aynı zamanda, yapısal uyum süreci ile öne çıkan rekabet gücü, dışarıya dayalı büyüme ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları üzerinde sosyal korumanın finansmanı için gerekli olan sosyal yüklerin ve vergilerin olumsuz etkilere neden olduğu savı ileri sürülmektedir. Ancak, sosyal korumanın ekonomik büyüme ve işsizlik üzerinde olumsuz bir etkiye yol açtığına ilişkin güçlü kanıtlar ve örnekler yoktur. Diğer yandan, rekabet gücü, uluslararası ticaret ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları gibi bağımlılık ilişkisi içinde öne çıkan unsurlar üzerinde, sosyal korumanın olumsuz bir etkide bulunmadığı, aksine olumlu katkılarının bulunduğu görülmektedir. Bugüne kadar, küreselleşme ya da bölgeselleşme süreçlerinden sosyal koruma ve sosyal yükler nedeniyle dışlanmış herhangi bir ülke yoktur. Aksine, bu tür ilişkilerden dışlanan ülkeler sosyal korumanın yaygın olmadığı, sosyal koruma sisteminin bulunmadığı veya bütünüyle çöktüğü ülkelerdir.

Sosyal koruma sistemi ekonomi için bir yük değildir. O üstlendiği sosyal işlevler yanında, bir üretkenlik faktörü olma işlevini de yerine getirmektedir.

Sosyal koruma yapısal uyumu ve işgücü piyasasının işleyişini engelleyen değil, güçlendiren ve destekleyen bir işlev üstlenmektedir. Yapısal uyum ile işgücü piyasasında esneklik çalışanlar ve işsizler bakımından gelir güvencesizliğinin, belirsizliklerin ve eşitsizliğin artması anlamına gelmektedir. Artan güvencesizlik, belirsizlik, eşitsizlik yapısal uyumun ve bağlı olarak esneklik arayışlarının önündeki en büyük engeldir. Yapısal uyum arayışlarının ortaya çıkardığı bu olumsuz ekonomik ve sosyal sorunlar diğer koruyucu önlemler yanında, sosyal koruma ile giderildiği ölçüde, uyuma toplumun, çalışanların ve işsizlerin gösterdiği direnç azalacaktır.

Bununla birlikte, sosyal koruma harcamaları insanların gelirlerine istikrar kazandırarak, ürün ve hizmet piyasalarında ki isteme düzenlilik kazandırır. Bu yönüyle kamu sosyal harcamaları yerel piyasaların gelişmesinde önemli

kurumlardan biri olarak ortaya çıkar. Ekonominin dönemsel dalgalanmalarına hem işletmelerin hem de bireylerin uyumunu kolaylaştırır.

İşsizliğin yol açtığı ekonomik ve sosyal sorunları gidermeye yönelik işsizlik ödemelerinin, çalışanlar ile işsizlerin çalışma isteğini ve işsiz kalmanın maliyetini azaltmakla eleştirilmektedir. Aynı zamanda, bu programların işsizlerin beklenti ücretlerini yükselttiği belirtilir. Fakat, işsizlik ödemelerinin niteliği ve işgücü piyasasının unsurları işsizlerin veya çalışanların ücret ile işsizlik ödemesi arasında serbestçe bir seçim yapmasına olanak tanımaz. İşsizlik programlarından sağlanan korumaya ulaşabilmek için bir çok koşul, sınırlama ve yaptırım vardır. Bu nitelikler insanların çalışma ile boş zaman (işsizlik ödemelerinden yararlanma) arasında bir seçim yapmasına engel olmaktadır. İşsizlik programlarının işsizliği arttırdığını savunan kuramsal yaklaşımlar, işsizlik programlarının bu niteliklerini göz ardı etmektedir.

Toplumlar gelişmişlik dereceleri ne olursa olsun, ulusal gelirlerinin belirli bir oranını piyasa işleyişi dışında yeniden dağıtmaktadır. Bazı ülkelerde gelirin yeniden dağıtımının önemli bir kısmı, sosyal koruma sistemi ile gerçekleşirken, bazı ülkelerde de enformel kanallardan gerçekleşmektedir. Ancak, bir toplumda sosyal koruma sisteminden, enformel kanallardan yeniden dağıtılan toplam gelirin ulusal gelire oranı önemli ölçüde değişmemektedir. Ayrıca, kamu tarafından yapılan sosyal harcamaların düşük düzeyi, bireysel koruma sağlama amaçlı özel harcamaların artmasına yol açmaktadır. Enformel dağıtım kanallarının ve bireysel koruma amaçlı özel harcamaların yaygınlaşması eşitsizliği arttırmaktadır. Sosyal koruma toplumda enformel yoldan gelirin yeniden dağıtımını ve bireysel özel koruma harcamaları azalttığı ölçüde, yeniden dağıtılan gelirin toplamı ve yapılan toplam koruma harcamalarının ulusal gelire oranı değişmeyecektir. Ancak, toplumdaki eşitsizlikleri azaltacaktır.

Mali uyum sürecinde yaşanan bir dizi değişim, sosyal korumanın temelinde bulunan sosyal dayanışma değerini zayıflatmaktadır. Sosyal dayanışmanın ve bağlı olarak da sosyal korumanın zayıflaması, sağlanan gelir güvencesi düzeyinde bir azalma ile sonuçlanmaktadır.

Diğer yandan, sosyal koruma programlarında yaşanan değişim, işgücü piyasasında sunumu arttırmayı amaçlamaktadır. Ancak, ekonomilerin uygun iş yaratma kapasitelerinin gerilediği durumlarda, işgücü sunumundaki artış, işgücü piyasasındaki çalışanlar arasındaki rekabeti ve eğretilişmeyi güçlendirmektedir. İşgücü piyasasında yaşanan değişimler, sosyal koruma sistemindeki değişimlerle bir araya geldiğinde, işgücü piyasasında ve dolayısıyla toplumda farklı katmanlara dayalı bir bölünme belirginlik kazanmaktadır. Bu durum toplumsal bütünlük üzerinde olduğu kadar, demokratik gelişme üzerinde de olumsuz etkilere yol açmaktadır.

Sosyal korumanın finansmanı ve kapsamının geliştirilmesi uygulanan yeni liberal politikalar nedeniyle gittikçe zorlaşmaktadır. Ancak, sosyal korumaya olan

gereksinim artmaktadır. İşsizliğin, esnek çalışma biçimlerinin, enformel istihdamın yaygınlaşması, gelir eşitsizliğindeki ve yoksulluktaki artış, gelir güvencesizliğini ve bağlı olarak sosyal korumaya olan gereksinimi daha da arttırmaktadır. Karşılıklı bağımlılığın gelişmesi, ülkelerin ve ülke gruplarının sıklıkla ekonomik krizler yaşamasına yol açmaktadır. Ekonomik krizler belirsizliği arttırırken, geniş toplum kesimlerinin yaşam düzeylerini önemli ölçüde geriletmektedir. Geleneksel anlamda koruma sağlayan, aile yapısı ve topluluk ilişkileri ise, gelir güvencesi sağlama yeteneklerini kaybetmektedir. Değişen aile yapısı gelir güvencesizliğinin önemli bir kaynaklarından biri haline gelmektedir.

Uygun işin bileşenlerinden birisi sosyal korumadır. Sosyal koruma tarafından kapsanmayan herhangi bir iş, uygun iş olarak görülemez. Bu anlamda, sosyal koruma kapsamının yetersizliği, uygun iş açığının ulaştığı düzeyi gösterir.

Günümüzde en önemli sorunlardan birisi, sosyal koruma kapsamındaki yetersizlik ve ortaya çıkan eşitsizliktir. Bir grup Batı Avrupa ülkesi dışında tüm dünyada hem çalışanlar hem de nüfusun tümü için sosyal koruma açığının varlığı belirgindir. Esnek çalışma biçimlerinin ve enformel istihdamın yaygınlaşması, sosyal korumanın kapsamına ilişkin sorunları güçlendirmektedir. Sosyal koruma kapsamında olmasına rağmen, çoğu çalışanın uygun bir korumadan yararlanmasının önündeki engeller artmaktadır.

Artan güvencesizlikler karşısında, sosyal koruma kapsamının genişletilmesi gerekmektedir. Sosyal koruma kapsamının genişletilmesi üç boyutlu bir konudur. Birinci boyut bireyler bakımından kapsamın genişletilmesidir. İkincisi, kapsanan risklerin arttırılmasıdır. Üçüncüsü ise, sağlanan yardım ve desteklerin düzeyinin geliştirilmesidir.

Sosyal koruma kapsamındaki yetersizlikler, ayrımcılığa yol açmaktadır. Ayrımcılığın çeşitli nedenleri vardır. Ayrımcılığın bir biçimi doğrudan sosyal korumanın örgütlenmesini belirleyen yasal düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Bir diğeri ise, işgücü piyasasındaki ayrımcılığın sosyal koruma sistemine yansımalarından ortaya çıkmaktadır. Bölgeler arasında da kapsam bakımından önemli farklılıklar oluşabilmektedir. Kadınlar, standart olmayan işlerde çalışanlar ve enformel ekonomide istihdam edilenler sosyal koruma sistemi içerisinde ayrımcılıkla karşı karşıya kalmaktadır. Ayrımcılığa uğrayan gruplar, sosyal korumadan ya eksik yararlanmakta ya da bütünüyle sosyal koruma kapsamının dışında kalmaktadır. Gerçekte, sosyal koruma sistemi içerisinde ayrımcılığa uğrayan veya tamamen dışlanan gruplar, sosyal korumaya en çok gereksinimi olanlardır. Bu bakımdan, sosyal koruma uygulamalarında ve kapsamın genişletilmesi çabalarında eşitliğin sağlanması gerekliliği de öne çıkmaktadır.

Sosyal korumanın geliştirilmesi önündeki en büyük engellerden birisi, sosyal koruma harcamalarının finansmanına ilişkindir. Sosyal korumanın finansmanın da temel değer sosyal dayanışmanın gerçekleştirilmesidir. Sosyal korumanın finansmanı ekonomik sınırlılıklardan ve kurallardan çok, sosyal ve

politik değerlerin, tercihlerin konusudur. Ülkeler arasındaki sosyal koruma harcamalarının düzeyindeki farklılık yanında, sosyal yüklerin ve vergilendirmenin farklı dereceleri bu durumun en açık göstergesidir. Bu çerçevede, sosyal korumanın finansmanı için gelirin yeniden dağıtımını esas alan, sosyal dayanışmanın yaygınlaştırılmasına yönelik sosyal ve politik tercihler belirleyici olacaktır.

Tüm ülkelerde sosyal koruma sistemleri önemli açmazlarla karşı karşıya kalmaktadır. Sosyal korumanın günümüzde karşılaştığı açmazlar, sosyal korumanın kendine özgü yapı ve unsurlarından kaynaklanmamaktadır. Aksine, yetersiz ekonomik büyüme ve uygun iş yaratma kapasitesinin azalması nedeniyle güvencesizlik düzeyi yükselmekte, sosyal koruma gereksinimini artmakta ve sosyal harcamaların yükselmesine yönelik sonuçlar ve baskılar ortaya çıkmaktadır. Sosyal koruma sistemini olumsuz etkileyen etmenlerin kökenleri, değişen ekonomik koşullarda ve daha fazla güvencesizlik doğuran piyasa ilişkilerinde aranmalıdır. Bu bağlamda, bir ülkede yetersiz ekonomik büyüme ve uygun iş yaratmaya ilişkin sorunlar çözülmeden, sosyal koruma sistemlerinin karşı karşıya kaldığı açmazları ortadan kaldırmaya yönelik yeniden düzenleme çabaları başarısız olacaktır.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR\*

ADB, “Social Protection Strategy”, Social Protection Workshop Paper, Asia Development Bank, Manila, 2001.

AGELL Jonas, “On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance”, The Economic Journal, No. 109, 1999, s.143-159.

AICHMANN Bernd, “Pension Insurance, health Care, Poverty Alleviation: Recent Development in Latin America”, (içinde) Social Security at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century, Edit: Dalmer D. HOSKINS vd., International Social Security Association, International social Security Series Vol. 2, New Jersey, 2001.

ALACANTARA Cynthia Hewitt de, “Structural Adjustment in a Changing World”, The United Nations Research Institute for Social Development Briefing Paper No. 4, World Summit of Social Development, 1994.

AMIN Samir, Değişim Halindeki Dünya Sistemi, Türkiye ve Ortadoğu Forumu Vakfı, Ankara, 2000.

ANDERSEN Jørgen Goul-JENSEN Jan Bendix, “Different Routes to Improved Employment in Europe”, <http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/2001-22-DifferentRoutesToImprovedEmploymentinEurope.PDF>. (12.12.2002)

apROBERTS Lucy-CONCIALDI Pierre, “Emeklilik Aylıklarının Gelecekteki Finansmanı: Farklı Emeklilik Aylıkları Hangi Kaynaklarla Finanse Edilecek?”, (içinde) Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997.

ARJONA Roman vd., “Growth, Inequality and Social Protection”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 51, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2001.

ATEŞOĞULLARI Kamil, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye, Petrol-İş Yayınları No. 44, İstanbul, 1997.

AYDIN Ufuk, Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 1999.

AYHAN Abdurrahman, İşsizlik Sigortası ve Türkiye’de Uygulama Olanğı, Muğla, 1995.

BAIRD Charles W., “Equality for the Labour Market: An Appreciation of WH Hutt”, FMF Monograph No. 13, The Free Market Foundation, Sandton, 1996.

BALASUBRAMANYAM V.N., “Foreign Direct Investment in Developing Countries: Determinants and Impact”, Global Forum on International Investment, New Horizons and Policy Challenges for Foreign Direct Investment in the 21<sup>st</sup> Century, Organisation for Economic Co-operation and Development, Mexico City, 2001.

BARBIER Jean-Claude, “Activation Policies, Workfare and Insertion”, the Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK”, The Impact of Globalisation on the World of Work-Workshop Paper, 2000.

---

\* Dipnotlarda kullanılan kısaltmalar koyu renkle dizilmiştir.

BARRETT-REID Pauline (Çev. Mustafa DELİCAN), “Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlikte Uluslararası Gelişmeler”, (içinde) Yeni Yüzyıla Doğru Endüstri İlişkileri: Demokrasi, Gelişme ve Çağdaş Çalışma Standartları, II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi, Der.: Nusret EKİN-Süleyman ÖZDEMİR, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 1996, s.79-92.

BEATTIE Roger, “Social Protection for All: But how?”, International Labour Review, Vol. 139, No. 2, 2000, s.129-148.

BEGG Iain, “Social Protection: the Achilles hell of EMU”, www.sbu.ac.uk/euroinst/399.pdf . (12.12.2002)

BERKEL Rik van, “Activation Programmes as an Alternative?”, The TSER Project Inclusion through Participation, UWWCLUS Workshop, Brussels, 2000.

BERMAN Peter A.-BOSSERT Thomas J., “A Decade of Health Sector Reform in Developing Countries: What Have We Learned?”, Appraising a Decade of Health Sector Reform in Developing Countries-Symposium, Washington, 2000.

BERRICK Jill Duerr, “Targetting Social Welfare in the United States: Personel Responsibility, Private Behavior, and Public Benefits”, (içinde) Targetting Social Benefits, International Perspectives and Trends, Edit: Neil GILBERT, International Social Security Association, New Jersey, 2001, s.129-155.

BİÇERLİ M. Kemal, Çalışma Ekonomisi, Beta Yayınları, İstanbul, 2000.

BLACKBURN R.M., “Is Housework Unpaid Work?”, International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 19, No. 7/8-1999.

BLANK Rebecca M.-FREEMAN Richard B., “Evaluating the Connection Between Social Protection and Economic Flexibility”, (içinde) Social Protection versus Economic Flexibility-Is There a Trade-off?, Edit.: Rebecca M. BLANK, The University of Chicago Press, Chicago, 1994, s.21-41.

BOERI Tito-BRUCKER Herbert, The Impact of the Enlargement of the EU on Employment and Labour Markets in the Member States, Final Report, Berlin-Milano, 2000, [http://www.diw.de/english/projekte/docs/wlt\\_enlargement\\_EU\\_e.htmls](http://www.diw.de/english/projekte/docs/wlt_enlargement_EU_e.htmls). (19.11.2002)

BOLLE Patrick, “Perspectives-Pension Reform: What the Debate is about?”, International Labour Review, Vol. 139, No. 2, 2000, s.197-212.

BOOTH Philip, “The Transition from Social Insecurity”, Economic Affairs, Vol. 18, No. 1, 1998, s.2-13.

BOSCO Alessandra, “Are National **Social** Protection Systems under Threat?”, European Issues No. 7, 2000, s.211-228.

BOSCO Alessandra, “İşsizlik Yardım Sistemleri”, (içinde) Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997.

BOWLES Samuel-EDWARDS Richard, Understanding Capitalism, HarperCollins College, New York, 1993.

BOWLES Samuel-GINTIS Herbert, “**Power** in Competitive Exchange”, (içinde) The Political and Economics of Power, Edit: Samuel BOWLES vd., Routledge Siena Studies in Political Economy, London, 1999, s.13-30.



BOWLES Samuel-GINTIS Herbert (Çev. Osman AKINHAY), **Demokrasi** ve Kapitalizm, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1996.

BRAGA Ruben Lopes, "Expanding Developing Countries'Exports in a Global Economy", United Nations Conference on Trade and Development Discussion Papers No. 133, Geneva, 1998.

BRIGGS Chris-BUCHANAN John, "Australian Labour Market Deregulation: A Critical Assessment", Economics, Commerce and Industrial Relations Group, Parliament of Australia, Research Paper 21, 1999-2000.

BROCAS Anne-Marie-ZAIDMAN Catherine, "Social Security's Responses to Changes in Family Structures", Social Security at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century-International Social Security Series, Edit: Dalmer D. HOSKINS vd., International Social Security Association, Vol. 2, New Jersey, 2001, s.269-300.

BROWN Patrica-ZILLER Jacques, "Introduction", (içinde) Transformations in Social Security Systems, Edit: International Institute of Science Working Group on Social Security Systems, International Institute of Science, Brussels, 1997, s.1-4.

CALISTRI Amy D.-GALBRAITH James K., "Wage Flexibility and Unemployment: A Panel Data Analysis of OECD Countries", University of Texas Inequality Project, Working Paper No. 18, Texas, 2001.

CARNOY Martin, "The Family, Flexible Work and Social Cohesion at Risk", International Labour Review, Vol. 138, No. 4, 1999, s.411-429.

CHOSSUDOVSKY Michel (Çev. Neşenur DOMANIÇ), Yoksulluğun Küreselleşmesi, Çivi Yazıları, İstanbul, 1999.

CHRISTENSEN Karen Sejersdal, "Poverty Politics and Children", Technical Commission on Family Allowances, International Social Security Association, [http://www.ISSAint. \(30.01.2003\)](http://www.ISSAint. (30.01.2003))

CHRISTOPHER Karen, "Welfare State Regimes and Mothers Poverty", Luxembourg Income Study Working Paper No. 286, 2001.

CICHON Michael, "Can Europe Afford the Future Financing of the Welfare States?", International Labour Organization-Social Security Department Working Paper, Geneva, 1998.

CLC, "Payroll Taxes-silent Killers of Jobs?", <http://www.clc-ctc.ca/policy/jobs/summer94.html>. (21.12.2002)

COLOMBO Francesca, "Towards More Choice in Social Protection? Individual Choice of Insurer in Basic Mandatory Health Insurance in Switzerland", Labour Market and Social Policy Occasional Papers No.53, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2001.

CORNIA Giovanni Andrea, **Harnessing** Globalisation for Children: Main Findings and Policy-programme Proposals, (içinde) Harnessing Globalisation for Children: A Report to UNICEF, Edit.: Giovanni Andrea CORNIA, United Nations Children's Fund, Florencia.

CORNIA Giovanni Andrea, **Liberalization**, Globalization and Income Distribution, United National University-World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1999.

CORNIA Giovanni Andrea-KIISKI Sampsa, "Trends in Income Distribution in the Post WWII Period: Evidence and Interpretation", Conference on Growth and Poverty (25-26 May 2001), United National University-World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 2001.

COSTELLO Anne-LEVIDOW Les, "Flexploitation Strategies: UK Lessons for Europe", For Humanity Against Neo-liberalism, London Committee, the Second Intercontinental Encuentro for Humanity Against Neoliberalism, Madrid, 1997.

ÇELİK Abdulhalim, Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 2002.

DAR Amit-GILL Indermit S., "Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned", The World Bank Research Observer, vol. 13, no. 1 (February 1998).

DAR Amit-TZANNATOS Zafiris, "Active Labor Market Programs: A Review of The Evidence from Evaluations", Social Protection Department Working Paper, World Bank, Washington, 1999.

DAVERI Francesco, "Labor Taxes and Unemployment-A Survey of the Aggregate Evidence", Second Annual CERP Conference-Pension Policy Harmonization in an Integrating Europe, Moncalieri, 2001.

DEACON Bob, "Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare", The United Nations Research Institute for Social Development Occasional Paper No. 5, 2000.

DEAKIN Simon-WILKINSON Frank, "Capabilities, Spontaneous Order, and Social Rights", Economic Social Research Centre-Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 174, 2000.

DEJARDIN Amelita King, "Public Works programmes, a Strategy for Poverty Alleviation: The Gender Dimension", Issues in Development Discussion Paper No. 10, International Labour Office, Geneva, 1996.

DELSEN Lei, "Employment Opportunities for the Disabled", (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996, s.521-550.

DEMİR Fevzi, Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Çalışma Hakkının Korunması (İş Güvencesi), Belediye-İş Sendikası Yayın No. 3, İstanbul, 1986.

DENNISS Richard, "The Role of Economic Theory in Determining Systems of Labour Market Regulations", Centre of Full Employment and Equity-Department of Economics University of Newcastle Working Paper, 1999.

DIWAN Ishac, "Labor Shares and Globalisation", Poverty and Income Inequality in Developing Countries: A Policy Dialogue on the Effects of Globalisation (30 November-1 December 2000), Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2000.

DİE, Hanehalkı İşgücü Veri Tabanı, <http://www.die.gov.tr>

DOLVIK Jon-TORRES Liv, Globalisation, Work, and Labour Standards, Ministry of Foreign Affairs The Globalisation Project, Report No. 9, Oslo, 2002.

DPT, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Çalışmaları, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2001.

EC, "Social Policy Agenda", Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, Brussels, COM(2000) 379 final, Brussels, 2000.

EC, "The **Future** Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions", COM(2000) 622 final, Brussels, 2000.

EC, **Concerted** strategy for Modernising Social Protection, COM (1999) 347, Brussels, 1999.

EC, Employment in **Europe 2000**, European Commission, Brussels, 2000.

EC, Employment in **Europe 2001** Recent Trends and Prospects, European Commission-Employment and European Social Fund, Brussel, 2001.

EC, **Report** on Social Protection in Europe 1999, COM (2000) 163, Brussels, 2000.

EC, The Competitiveness of European Industry 1999 Report, Working document of the services of the European Commission, European Communities, Brussels, 1999.

EC, **White Paper**, <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>. (10.02.2003),

ELLIOT Robert F. (Çev. Mehmet BEŞELİ vd.), Karşılaştırmalı Çalışma Ekonomisi, Ankara Üniversitesi Yayın No. 210, Ankara, 1997.

ELSON Diane, "Gender Justice, Human Rights and Neo-Liberal Economic Policies", The United Nations Research Institute for Social Development Occasional Paper, 2000.

ERCAN Fuat-ÖZER Şemsa, "Emek Piyasası Teorileri ve Türkiye'de Emek Piyasası Çalışmalarına Eleştirel Bir Bakış", Toplum ve Bilim, S. 86, Güz 2000, s.22-71.

ERDUT Zeki, **Küreselleşme** Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002.

ERDUT Zeki, **Rekabetin** İşgücü Piyasasına Etkisi, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No. 40, İzmir, 1998.

ERHEL Christine vd., "Job Opportunities for the Hard-to-place", (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996, s.270-306.

ERKUL İhsan, 1475 Sayılı İş Kanunu ve Uygulaması-Türk İş Hukuku, C. 1, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 1985.

ESPING-ANDERSEN Gosta, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge, 1991.

ESTEVEES-ABE Margarita vd., "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State", 95th American Political Association Meeting (2-5 September 1999), ?, 1999.

ETUC, "Initial ETUC Opinion on the Commission Communication on Modernising and Improving Social Protection in the European Union", Europea Trade Unions Confederation-Resolutions, 1998. ([http://www.etuc.org/Exec/Resolutions/English/resofine\\_1.cfm](http://www.etuc.org/Exec/Resolutions/English/resofine_1.cfm))

EUBUSINESS, "One in Seven Workers in the EU on Low Wages-77% of Employees on Low Wages are Women", <http://www.eubusiness.com/cgi-bin/item.cgi?id=23488&d=101&h=&f=&dateformat=%o%20%B%20%Y>. (14.02.2003)

EUROSTAT, "Unemployment in the EU and the Cenral European Candidate Countries", News Release, 2002, <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>. (15.01.2003)

EUZEBY Alain, "Reduce or Rationalize Social Security Contributions to Increase Employment?", International Labour Review, Vol. 134, No. 2, 1995, s.227-241.

EUZEBY Alain, "The **Financing** of Social Protection and Employment in the Context of Economic Globalization", Social Security in the Global Village-The Year 2000 International Resarch Conference on Social Security (25-27 Sempember 2000), International Social Security Association, Helsinki, 2000.

EVANS-KLOCK Christine vd., "Worker Displacement: Public Policy and Labour-Manegement Initiatives in Selected OECD Countries", Employment and Training Papers No. 24, International Labour Office, Geneva, 1998.

EXELL Richard, "Raportörün Değerlendirmesi", (içinde)Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997.

FAO, The State of Food Insecurity in the World 2002, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, 2002.

FAO, "Hunger Afflicts 20 Percent of People in Developing Countries, Growing Numbers in Developed Countries, Ex-Ussr", Food and Agriculture Organization of the United Nations-Press Releases (PR 96/44), 1996, <http://www.fao.org>. (15.02.2002)

FAO, Assessment of the World Food Security Situation, Committee on World Food Security, Twenty-eighth Session, Rome, 2002, <http://www.fao.org/docrep/meeting/003/Y0147E/Y0147E00.htm>. (15.02.2002)

FAO, The State of Food Insecurity in the World 1999, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, 1999.

FAY Robert G., "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries", Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18, Organisation for Economic Co-peration and Development, Paris, 1999.

FIELDS Gary S., "Decent Work and Development Policies", Staff Conference-Decent Work Issues and Policies, Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2001.

FLIGSTEIN Neil, "Is Globalization the Cause of the Crises of Welfare States?", Europea University Institute Working Papers SPS No. 98/5, Florence, 1998.

FLIGSTEIN Neil-MERAND Frederic, "Globalization or Europeanization? Evidence on the European Economy Since 1980", ACTA Sociologica 2002, V. 45, 2002.

FORSTER Michael-PEARSON Mark, "Income Distribution in OECD Countries", Poverty and Income Inequality in Developing Countries: A Policy Dialogue on the Effects of Globalisation (30 November-1 December 2000), Organisation for Economic Co-peration and Development, Paris, 2000.

FOX Louise-PALMER Edward, "New Approaches to Multi-pillar Pension Systems: What in the World is Going on?", International Social Security Association, The Year 2000 International Research Conference on Social Security-Social Security in the Global Village, Helsinki, 2000.

FREEMAN Richard B., "Emek, Sermaye ve Sosyal Güvenlik: 21. Yüzyıla Hazırlanırken", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.31-40.

FREYSSINE Jacques, "İşsizlik Sigortası ve İstihdam Piyasaları: Çalışmaktan Kaçış mı?", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.241-258.

FUMAGALLI Chiara-MOTTA Massimo, "Does Relocation of Economic Activities Hurt Labour in the Home Country?", Conference on Globalization and the Location of Economic Actives, Barcelona, 2001.

GALBRAITH James K., "Danger Metaphor: The Fiction of the Labor Market-Unemployment, Inflation, and the Job Structure", Public Policy Brief, No. 36, Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Washington, 1997.

GANGBMAN Heiner, "Labour Market Flexibility, Social Protection and Unemployment", European Societies, No. 2(3), 2000, s.243-269.

GHAI Dharam, "Social Security for All", Closing the Coverage Gap-Leo Wildmann Symposium, 27th General Assembly, International Social Security Association, Geneva, 2001.

GHAI Draham, "Structural Adjustment, Global Integration and Social Democracy", The United Nations Research Institute for Social Development Discussion Paper No. 37, 1992.

GHOSE Ajit K., "Trade Liberalization, Employment and Global Inequality", International Labour Review, Vol. 139, No. 3, 2000, s.281-305.

GILLION C.-BONILLA A. (Çev. Yıldırım KOÇ), "Şili'de Emeklilik Sisteminin Özelleştirilmesi", Mülkiyeliler Birliği Dergisi C. XVII, S. 154, Nisan-1993.

GINNEKEN Wouter van, "The **Extension** of Social Protection: ILO's Aim for the Years to Come", (içinde) Social Protection: New Directions of Donor Agencies, Edit: Tim CONWAY vd., Overseas Development Institute-Social Development Department, London, 2000.

GINNEKEN Wouter van, "Overcoming Social Exclusion", (içinde) Social Security for the Excluded Majority-Case studies of Developing Countries, Edit.: Wouter van GINNEKEN, International Labour Office, Geneva, 1999, s.1-36.

GOLDSCHIMIDT-CLERMONT Luisella, "Economic Measurement of Non-market Household Activities-Is It Useful and Feasible", International Labour Review, Vol. 129, No. 3, 1990, s.279-297.

GOUGH Ian, "Globalisation and **Regional** Welfare Regimes: The East Asian Case", Conference on Social Protection in New Are, Tilburg University, Tilburg, 2000.

GOUGH Ian, "The **Needs** of Capital and the Needs of People: Can the Welfare State Reconcile the Two?", Inaugural Lecture at the University of Bath, Bath, 1999.

GOVERNEUR Jacques, Kapitalist Ekonominin Temelleri, İmge Kitapevi, İstanbul, 1997.

GRAHAM Andrew, "Workers, Wage Inequality and Welfare: Equity and Efficiency", Report on the Second International Progressive Policy Conference (14-16 October, 1995), Mayland, 1995.

GRIMSHAW Damian-RUBERY Jil (Çev. Evren BALTA), “Atipik Çalışanların İşsizliğin Sonuçlarından Korunması: İhmal Edilmiş Bir Konu”, (içinde) Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.289-310.

GRUAT J-V, “Extending Coverage under Basic Pension Schemes-General and Chinese Considerations”, Review of Policy Issues (Issues in Social Protection) Discussion Paper No. 4.

GRUBER Jonathan, “The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile”, NBER Working Paper Series No. 5053, 1994.

GSANGER Hans, “Linking Informal and Formal Social Security Systems”, Texts and Reports-The Challenge of Social Protection in a Globalizing World, <http://www.dse.de/ef/social/gsaenger.htm>. (14.06.2001)

GÜZEL Ali-OKUR Ali Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1990.

HANCOCK Keith, “Why Employment is Regulated”, The Annual Convention of the Industrial Relations Society of WA, Margeret River, 2000.

HIETANIEMI Marjukka-VIDLUND Mika, “Net Social Expenditure in OECD Countries”, Intergroup, Notice 1/2000, s. 1-2, <http://www.etk.fi>. (12.09.2002)

HIRST Paul-THOMPSON Grahame (Çev. Çağla ERDEM-Elif YÜCEL), Küreselleşme Sorgulanıyor, Dost Kitabevi, Ankara, 1998.

HOEVEN Rolph van der, “Labour Markets and Income Inequality What Are the New Insights after the Washington Consensus?”, United National University-World Institute for Development Economics Research, Working Paper No. 209, 2000.

HOLZMAN Robert, “Risk and Vulnerability: the Forward Looking Role of Social Protection in Globalizing World”, The Asia and Pasific Forum on Poverty, Asia Devolepment Bank, Manila, 2001.

HOLZMAN Robert-JORGENSON Steen, “Social Protection as Social Risk Management”, Conceptual Underpinnies for the Social Sector Strategy Paper, World Bank, New York, 1999.

HUTSEBAUT Martin, “Giriş”, (içinde)Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.7-28.

HYDE Mark vd., ““Work for those that can security for those that cannot’: The United Kingdom’s New Social Security Reform Agenda”, International Social Security Review, Vol. 52, No.4, 1999, s.69-86.

HYMAN Richard, “Globalisation, Shareholder Value and the ‘Re-commodification’ of Labour: the End of ‘Social Partnership2, Conference on Shareholder Value and Globalization (10-12 May 2001), Bad Homburg, 2001.

ICFTU, “A Global Priority-Strengthening in the Social Protection in the 21st Century”, International Confederation of Free Trade Unions, Brussel, 2001.

ILO, “Consolidating the Decent Work Agenda”, Governing Body-Financial and Administrative Committee (GB.279/PFA/6), Geneva, 2000.

ILO, "Decent Work: Measures and Indicators2, International Labour Organization,  
<http://training.itcILOit/decentwork/StaffConf2002/presentations/DW%20Indicators.doc>. (12.02.2003)

ILO, "Employment and Social Protection in the **Informal** Sector-Employment in the informal sector: Challenges and Future Agenda", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB.277/ESP/1/2), Geneva, 2000.

ILO, "Employment and Social Protection in the Informal Sector-ILO Activities Concerning the Urban Informal Sector: **Thematic** Evaluation", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB.277/ESP/1/1), Geneva, 2000.

ILO, "**Gender** Issues in Social Security and Social Protection", ILO International Seminar Gender Mainstreaming in Technical Cooperation Projects: For the Labour and Social Spheres, St Petersburg, 2000.

ILO, "Global Employment **Situation** is Improving, but Remains "deeply flawed" in Many Areas", International Labour Organization-Press Releases, 2001, <http://www.ILOorg/public/bureau/inf/pr/2001/>. (02.03.2002)

ILO, "ILO Action in Response to the Crisis-The ILO's Response to the Financial Crisis in East and South-East Asia", Governing Body ( GB.274/4/3), Geneva, 1999.

ILO, "ILO Strategy and Activities on Employment and Social Concerns in Crisis Situations", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB.277/ESP/2), Geneva, 2000.

ILO, "**Labour** Market Trends and Globalization's Impact on Them", International Labour Office Bureau for Workers'Activities, <http://www.ILOorg/actrav>. (21.02.2003)

ILO, "New ILO Report on Global **Employment** Trends 2003", International Labour Organization-Press Releases, 2003, <http://www.ILOorg/public/bureau/inf/pr/2003/>. (10.03.2003)

ILO, "Ninety per cent of World Excluded from Old Age Pension Schemes", International Labour Organization-Press Release, 2000, <http://www.ILOorg/public/english/bureau/inf/pr/2000/14.htm>. (11.11.2002)

ILO, "Unemployment, Social Protection and Crises: Trends and Issues", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB.276/ESP/4/1), Geneva, 1999.

ILO, "World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World", Governing Body-Committee on Employment and Social Policy (GB.279/ESP/7), Geneva, 2000.

ILO, Crises and Decent Work: A Collection of Essays, International Labour Office, Geneva, 2000.

ILO, Decent Work and the Informal **Economy**, Report VI, International Labour Conference, 90th Session 2002, International Labour Office, Geneva, 2002.

ILO, **Decent** Work, International Labour Conference, 87th Session 1999, Report of The Director-General, Geneva, 1999.

ILO, Economic and Financial **Crises**-ILO Policy and Activities, Unemployment, Social Protection and Crises: Trends and Issues, Committee on Employment and Social Policy, GB.276/ESP/4/1, Geneva, 1999.

ILO, Employability in the Global Economy-How Training Matters, World Employment Report 1998-99 (**WER 1998**), International Labour Office, Geneva, 1998.

ILO, Global Employment **Agenda**, Discussion Paper, International Labour Office, Geneva, 2002.

ILO, Income Security and Social Protection in a Changing World, World Labour Report 2000 (**WLR 2000**), International Labour Office, Geneva, 2000.

ILO, Into the **Twenty**-First Century: The Development of Social Security, International Labour Office, Geneva, 1984.

ILO, Reducing the Decent Work **Deficit**: A Global Challenge, International Labour Conference, 89th Session 2001, Report of The Director-General, Geneva, 2001.

ILO, Social Security and Social Protection: **Equality** of Treatment between Men and Women, Tripartite Meeting of Experts on Social Security and Social Protection, International Labour Office, Geneva, 1994.

ILO, Social Security: A New **Consensus**, International Labour Office, Geneva, 2001.

ILO, **Social Security**: Issues, Challenges and Prospects, Report VI, International Labour Conference 89. Session 2001, International Labour Office, Geneva, 2001.

ILO, Term of Employment and Working Conditions in Health Sector Reform, Sectoral Activities Report, International Labour Office, Geneva, 1998.

ILO, **Training** for Employment: Social Inclusion, Productivity and Youth Employment, Report V, International Labour Conference, 88th Session 2000, International Labour Office, Geneva, 2000.

ILO, World Employment Report 1995 (**WER1995**), International Labour Office, Geneva, 1995.

ISSA, **Restructuring** Public Pension Programs, International Social Security Association, Geneva, 1998.

ISSA, The Implications for Social Security of Structural Adjustment Policies, International Social Security Association, Studies and Research No. 34, Geneva, 1993.

İNSEL Ahmet, İktisat İdeolojisinin Eleştirisi, Birikim Yayınları, İstanbul, 1993.

JACKSON Andrew, "The Impacts of Unemployment Insurance-The Case for the Defence", CLC-CTC Research Paper No. 3, <http://www.clc-ctc.ca/policy/vi/research3.htm>. (25.12.2002)

JANOSKI Thomas, "Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries", (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996, s.697-723.

JAUCH Herbert, "Globalisation and Employment: New Opportunities or Continued Marginalisation", Panel Discussion of the Namibia Economic Society, Windhoek, 2000, <http://www.larri.com.na/Workshop-Papers/Globalisation-Employment.htm>. (11.02.2003)



JEPSEN Mari-MEUDLERS Daniele, "Toplumsal Ve Ailevi Değişiklikler: Fırsat Eşitsizliğinin Düzeltilmesi", (içinde)Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997.

JUTTING Johannes, "Social Security Systems in Low Income Countries: Concepts, Constraints and the Need for Cooperation", Center for Development Research Discussion Papers on Development Policy No. 9, Bonn, 1999.

KALISCH David W. vd., "Social and Health Policies in OECD Countries: A Survey of Current Programmes and Recent Developments", Labour Market and social Policy Occasional Papers No. 33, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1998.

KALISCH David W., "Social Policy Directions Across the OECD Region: Reflections on a Decade of Change", Department of Family and Community Services, Policy Research Paper No. 4, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2000.

KAPIZ Serap, Sosyal Değişim Sürecinde İş-Aile Yaşamı Etkileşimi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2002.

KHOR Martin, "Globalization and the South: Some Critical Issues", United Nations Conference on Trade and Development Discussion Papers No. 147, Geneva, 2000.

KILDAL Nana, "Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies", InFocus Programme on Socio-Economic Security, Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2001.

KITCHEN Brigitte, "Single Parents and Welfare-Some Basic Facts", Workfare Watch, Vol. 1, No. 6, 1997.

KNIJN Trudie, "Family Solidarity-Social Solidarity; Communicating Vessels?", Conference Social Values, Social Policies-Workshop: Families in the Welfare State-Tilburg University (29-31 August 2002), Tilburg, 2002.

KRUMMENACHER Jürg, "No way out Despite Income-The Working Poor in Switzerland", (içinde) The Challenge of Eliminating World Poverty. Swiss Agency for Development and Cooperation Publications on Development, Berne, 2000.

KUCERA David, "The Effect of Core Workers Rights on Labour Cost and Foreign Direct Investment: Evaluating the 'Conventional Wisdom'", Decent Work Research Programme, Discussion Papers No. 130, International Labour Organization, Geneva, 2001.

KUCERA David-MILBERG William, "Trade and the Loss of Manufacturing Jobs in the OECD: New Factor Content Calculations for 1978-1995", International Institute for Labour Studies, Discussion Paper Series No. 135, Geneva, 2002.

KVIST Jon, "Complexities in Assessing Unemployment Benefits and Policies", International Social Security Review, Vol. 51, No. 4, 1998, s.33-56.

LANGENDONCK Jef van, "Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik ve Nitelik", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.341-360.

LANGENDONCK Jef Van, “**Simplification of Social Security and the Purpose of Social Security**”, (içinde) Simplification and Systematisation of Social Protection Rules, Edit: Konstantinos D. KREMALIS, Ant. N. Sakkoulas Publishers, Athens, 1996, s.47-70.

LATHOUWER Lieve De, "Unemployment Traps: Necessary Social Security Reforms to Increase Labour Supply", Conference-The European Employment Strategy: Challenges for a New Decade, High Employment Council, Brussels, 2001.

LEE Eddy, "Globalization and Labour Standards: A Review of Issues", International Labour Review, Vol. 136, No. 2, Summer-1997, s.173-189.

LEHNER Franz vd., Factor 10: Resource Productivity, Competitiveness, and Employment in the Advanced Economies, Science Center of NorthrhineWestphalia (Project on Sustainable Economy)-Factor-10 Club, <http://www.factor10-institute.org/charles.pdf> (15.02.2003)

LEON Margarita de, “The Future of Social Protection. Towards an Integration of Gender as a Fundamental Dimension of Variation in Welfare State Reform. The Case of Spain”, Ionian Conference Facing the Challenges of the New Millennium, Corfu, 2000.

LORDOĞLU Kuvvet, “Enformel İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sorunu”, Ekonomik Yaklaşım, C. 9, No. 31, 1998, s.5-24.

LUCKHAUS Linda, “Equal Treatment, Social Protection and Income Security for Women”, International Labour Review, Vol. 139, No. 2, 2000, s.149-178.

LUCKHAUS Linda-WARD Sue, "Kadın ve Erkek İçin Eşit Emeklilik Hakları: Gerçekçi Bir Yaklaşım mı?", (içinde)Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s. 153-180.

LUSTIG Nora, “Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics”, Economia, Fall-2000.

LUSTIG Nora-WALTON Micheal, “Crises and the Poor: a Template for Action”, Conference on Social Protection and Poverty, Washington, Inter-American Development Bank, 1999.

MACKAY Ross, "Social Protection through Social Assistance", Social Security at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century, Edit: Dalmer D. HOSKINS vd., International Social Security Association, International social Security Series Vol. 2, New Jersey, 2001.

MAJID Nomaan, "Economic Growth, Social Policy and Decent Work", Employment Paper No. 2001/19, International Labour Office, Geneva, 2001.

MAKINEN Tiina, "Structural Pressures, Social Policy and Poverty", International Social Security Review, Vol. 52, S. 4, 1999.

MANDEL Ernest, "Neo Liberalizm ve Dünya Ekonomik Bunalımı", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. XIX, S. 182, 1995.

MARSHALL Alfred, Principles of Economics, Book V, Chapter II, 1890, (<http://www.econlib.org/library/Marshall/marPContents.html>). (10.11.2000)

MARTIN John P., "What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries’Experiences", Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 35, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1998.

MARX Ive, "Job Subsidies and Cuts in Employers' Social Security Contributions: The Verdict of Empirical Evaluation Studies", *International Labour Review*, Vol. 140, No. 1 (2001).

MEAGER Nigel, "From Employment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up", (içinde) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996, s.489-519.

MEAGER Nigel-EVANS Ceri, "The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-term Unemployment", *Employment and Training Papers No. 16*, International Labour Office, Geneva, 1998.

MISHRA Ramesh, *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar, Cambridge, 1999.

MOLD Andrew, "Paying a Fair Share? A Proposal for Unitary Taxes on the Profits of Multinational Enterprises", Madrid, 2001, <http://www.ucm.es/info/icei/>. (11.12.2002)

MULLER Katharina, "Public-Private Interaction in Structural Pension Reform", *Private Pensions Conference, Organisation for Economic Co-operation and Development*, Sofia, 2001.

MUNCK Rolando (Çev. Cenk AYGÜN), *Uluslararası Emek Araştırmaları, Öteki Yayınevi*, Ankara, 1995.

NADEL Henri, "The Crisis of Social Democratic State: from Fordism to Globalisation", *Workshop on The Concept of Full Employment, European Economists for an Alternative Economic Policy, Workshop Paper*, Barcelona, 1999.

NAYAR Deepak, "Globalization and Development Strategies", *United Nations Conference on Trade and Development X High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century*, Bangkok, 2000.

NICKELL Stephen, "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 3, 1997, s.55-74.

NICKELL Steve-OURS Jan van, "The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle?", *Economic Policy Panel Meeting*, Frankfurt, 1999.

NORTH Klaus, *Localizing Global Production*, International Labour Office, Geneva, 1997.

NORTON Andy vd., "Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development", *Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, Working Paper 143*, London, 2001.

NYGAARD Jeff, "Social Security Reform", *Z Magazine*, Nisan-1999.

OECD, *Employment Outlook 1993*, *Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects*. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/23/2485416.pdf> (10.08.2002)

OECD, "**Labour** Market Policies: New Challenges Policies for Low-paid Workers and Unskilled Job Seekers", *Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development*, Paris, 1997.

OECD, Economic Outlook, The influence of Emerging Market Economies on OECD Countries' International Competitiveness.

<http://www.oecd.org/pdf/M00029000/M00029702.pdf> (10.08.2002)

OECD, Employment **Outlook 2000**, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2000.

OECD, Tax and the Economy-A Comparative Assessment of OECD Countries, Tax Policy Studies No. 6, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2001.

OMAN Charles, "The Policy Challenges of Globalisation and Regionalisation", Development Centre Policy Brief No. 11, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996.

OORSCHOT Wim van, "Flexicurity for Dutch Workers-Trends, Policies and Outcomes", The EU COST Action 13 Meeting-Ljubljana University, Slovenia, 2001.

ORSZAG Peter R., "The Future of Social Security" Introductory Remarks for Social Security Debate-Case Western Reserve University(October 26, 2000), [www.sbgo.com/Papers/CaseWestern.pdf](http://www.sbgo.com/Papers/CaseWestern.pdf). (12.12.2002)

ORSZAG Peter R.-STIGLITZ Joseph E., "Rethinking Pensions reform: Ten Myths About Social Security Systems", World Bank Conference on New Ideas about Old Age Security, Washington, 1999.

ORTIZ Isabel, "Strategies for Improved Social Protection: Social Protection in Asia And the Pacific", Social Protection Workshop, Asia Development Bank, Manila, 2001.

OXFAM, "Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication", Oxfam GB Policy Papers, 2000.

ÖZŞUCA Şerife Türcan, "İşsizlik Sigortası ve İşsizlik", TÜRK-İş Yılığ 1997, C. 2, Ankara, 1997, s.131-148.

ÖZŞUCA Şerife Türcan, "İşveren Sigorta Primlerinin Emegün Görelî Gelir Payı üzerindeki Etkisi", Ekonomik Yaklaşım, C. 4, S.10, 1993, s.101-108.

PALACIOS Robert-PALLARES-MIRALLES Montserrat, International Patterns of Pension Provision, World Bank The Human Development Network's Social Protection, <http://www.worldbank.org/pensions>. (12.11.2002)

PALME Joakim, "Foundations and Guarantees of Social Security Rights at the Beginning of the 21st Century", Strengthening the Security in Social Security Conference on ISSA Initiative, ISSA, Vancouver, 2002.

PATTERSON Ben-SERRANO Alicia Martínez, "Tax co-ordination in the European Union", Working Paper Economic Affairs Series ECON 125 EN, European Parliament Ya., Luxembourg, 2000.

PELAGADIS Theodore-CHORTAREAS Georgios E., "Trade Flows: a Facet of Regionalism or Globalization?", Conference on Globalization and Regionalism-University of Warwick, Warwick, 1999.

PELAKANOS Dimitris, "Simplification and Systematisation of the Social Protection Law: the Experience of Cyprus", (içinde) Simplification and Systematisation of Social Protection Rules, Edit: Konstantinos D. KREMALIS, Ant. N. Sakkoulas Publishers, Athens, 1996, s.199-205.

PIERSON Paul, Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge University Press, New York, 1994.

PLANT Roger, Labour Standards and Structural Adjustment, International Labour Office, Geneva, 1994.

POCHET Philippe vd., "Economic and Monetary Union, Employment, Social Conditions and Social Benefits, A Literature Survey", Observatoire Social Européen, No. July-1998.

POCHET Philippe-FAJERTAG Giuseppe, "A new Era for Social Pact in Europe", Europe Trade Union Institute, s. 9, <http://www.etuc.org/etui>. (24.12.2002)

POLANYI Karl (Çev. Ayşe BUĞRA), Büyük Dönüşüm-Çağımızın Sosyal ve Ekonomik Kökenleri, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000.

RAMA Martin, "Do Labor Market Policies and Institutions Matter? Adjustment Experience in Latin America and Caribbean", Labour, Vol. 9, Special-1995.

REDDY Sanjay G.-POGGE Thomas W., "How Not to Count The Poor", 2002, <http://www.socialanalysis.org> (11.01.2003)

REDDY Sanjay-VADEMOORTELE Jan, "User Financing of Basic Social Services-A Review of Theoretical Arguments and Empirical Evidence", United Nations Children's Fund Staff Working Papers, New York, 1996.

REGINI Marino, "The Dilemmas of Labour Market Regulation", (içinde) Why Deregulate Labour Markets?, Edit: Gosta ESPING-ANDERSEN-Marino REGINI, Oxford University Press, 2000, s.11-29.

REISSER Bernd, "İşsizlik Hakları Sistemleri İstihdam Piyasasında Meydana Gelen Değişikliklerle Nasıl Başa Çıkıyor?-Karşılaştırmalı Bir Çalışma", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.229-239.

REYNAUD Emmanuel, "The extension of Social Security Coverage: The approach of the International Labour Office", Leo Wildmann Symposium, 27th General Assembly, International Social Security Association, Geneva, 2001.

RICHARDSON Sue, "Why Regulate the Labour Market?", <http://www.adelaide.edu.au/saces/publications/ba/art1march2000.pdf>. (03.01.2003)

ROBERTS Simon, "Migration and Social Security: Parochialism in the Global Village", Social Security in the Global Village-The year 2000 International Research Conference on Social Security (25-27 Sempember 2000), International Social Security Association, Helsinki, 2000.

RODRİK Dani, "Democracies Pay Higher Wages", NBER Working Paper No. 6364, ?, 1998.

RODRİK Dani, "Küreselleşme ve **Gelişmekte** Olan Ülkeler2, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Aralık 1997, s.5-20.

RODRİK Dani, "Trade, **Social** Insurance and the Limits to Globalization2", NBER Working Paper Series No. 5905, 1997.

RODRİK Dani, "Why do More **Open** Economies have Bigger Governments?2, NBER Working Paper Series No. 5537, 1996.

RODRİK Dani, Yeni **Küresel** Ekonomi ve Gelişmekte Olan Ülkeler-Dışa Açılma Nasıl Gerçekleşmeli?, Sabah Kitapları, İstanbul, 1999.

ROISER Bernard (Çev. Nurhan YENTÜRK), İktisadi Kriz Kuramları, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991.

SAPANCALI Faruk, 1980 Sonrası Ekonomik Gelişmelerin İşgücü Piyasasına ve Çalışma Koşullarına Etkisi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1997.

SARFATI Hedva-BONOLI Guiliano, "Coordinating Labour Market and Social Protection Policies", Initiative Research Findings No. 1, International Social Security Association, 2000.

SAUNDERS Peter, "Economic Growth and Social Security: Aspects of Recent Asian Experience", Social Security at the Dawn of the 21st Century-International Social Security Series, Edit: Dalmer D. HOSKINS vd., International Social Security Association, Vol. 2, New Jersey, 2001, s.69-98.

SCHMID Günter-REISERT Bernd, "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions", (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996, s.235-275.

SCHÖMANN Klaus vd., "Moving towards Employment Insurance-Unemployment Insurance and Employment Protection in the OECD", WZ-Berlin Discussion Paper FS I 00-201, Berlin, 2000.

SCHULZ James H., "Economic Support in Old Age: The Role of Social Insurance in Developing Countries", The Implications for Social Security of Structural Adjustment Policies, International Social Security Association, Studies and Research No. 34, Geneva, 1993, s.15-82.

SEN Amartya, "Work and Rights", International Labour Review, Vol. 139, No. 2, 2000, s.119-128.

SENBARGER Werner, "Decent Work: The International Labour Organization Agenda", Dialogue + Cooperation, No. 2 (2001).

SHAFARADDIN Mehdi, "Free Trade or Fair Trade? An Enquiry into the Causes of Failure in Recent Trade Negotiations", United Nations Conference on Trade and Development Discussion Papers No. 153, Geneva, 2000.

SHARIF Mohammed, "Inverted 'S'-The Complete Neoclassical Labour-Supply Function", International Labour Review, Vol. 139, No. 4, 2000, s.409-436.

SHIN Dong-Myeon, "Economic Policy and Social Policy: Policy-linkages in an era of Globalization", <http://www.chass.utoronto.ca/tamapp/Shin.PDF>. (27.12.2001)

SILVA Paricio, "State, Politics and the Idea of Social Justice in Chile", Development and Change, Vol. 24, No. 24, 1993, s.465-486.

SINFIELD Adrian, "İşsizlik Yardımını Suçlama: Aktif ve Pasif Programlar Arasında Ayrım Yapmanın Bedelleri", (içinde) Avrupa'da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1997, s.259-288.

SINGH Ajith-ZAMMIT Ann, "The Global Labour Standards Controversy-Critical Issues for Developing Countries2", <http://www.southcentre.org/publications/labour/toc.htm>. (21.12.2002)

SMEEDING Timothy, "Globalization, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the Luxembourg Income Study", Luxembourg Income Study Working Paper No. 320, 2002.

SÖNMEZ Sinan, Dünya Ekonomisinde Dönüşüm, İmge Kitabevi, Ankara, 1998.

SÖZER Ali Nazım, Sosyal Devlet Uygulamaları, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayın No. 8, İzmir, 1997.

SPIEZIA Vincenzo, "The Effect of Unemployment and Wages: A Comparison of Unemployment Compensation Systems", International Labour Review, Vol. 139, No. 1, 2000, s.72-87.

SSK, İstatistik-Sigortalı Sayıları, <http://www.ssk.gov.tr>. (15.01.2003)

STAMOULIS Kostas G.-ZEZZA Alberto, "Socioeconomic Policies And Food Security", Food and Agriculture Organization of the United Nations's Nutrition Conference, Roma, 1999.

STANDING Guy, "Globalisation and Flexibility: Dancing around Pensions", International Labour Office Geneva, 2000.

STANDING Guy, "Globalisation: The **Eight** Crises of Social Protection", InFocus Programme on Socio-Economic Security, Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2001.

STANDING Guy, "Structural Adjustment and Labour market Policies: Towards Social Adjustment", Towards Social Adjustment-Labour Market Issues in Structural Adjustment, (içinde) Edit: Guy STANDING-Victor TOKMAN, International Labour Office, Geneva, 1991, s.5-52.

STANDING Guy, "The Road to Workfare: Alternative to Welfare or Threat to Occupation?", International Labour Review, Vol. 129, No. 6, 1990, s.677-691.

STANDING Guy, "Unemployment and Income Security", InFocus Programme on Socio-Economic Security, Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2000.

STANDING Guy, **Global** Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice, Macmillan Press, London, 1999.

STIGLITZ Joseph E., "Employment, Social Justice and Societal Well-being", International Labour Review, Vol. 141, No. 1-2, 2002, s.9-30.

STIGLITZ Joseph, "Democratic Development as the Fruits of Labor", Industrial Relations Research Association, Boston, 2000.

TALAS Cahit, Sosyal Ekonomi, S Ya., Ankara, 1983.

TANZI Vito, "Globalization and the Future of Social Protection", International Money Fund Working Paper No. WP/00/12, 2000.

TAYLOR Lance, "Opening Markets, Closing Doors to the Poor", Social Development review, Vol. 4, No. 2 (2000).

TAYMAZ Erol, "Kriz ve Teknoloji", Toplum ve Bilim, S.56-61, Bahar-1993, s.5-41.

TEEPLE Gary, Globalization and the Decline Social Reform, Humanities Press, New Jersey, 1995.

TEGTMEIER Werner, "Social Security: an Obstacle to Full Employment?", Employment and Training Department, Employment and Training Papers, International Labour Organization, Geneva, 1999.

TORRES Raymond, Towards a Socially Sustainable World Economy-An Analysis of the Social Pillars of Globalization, Studies on the Social Dimensions of Globalization, International Labour Office, Geneva, 2001.

TOYE John, Structural Adjustment and Employment Policy Issues and Experience, International Labour Office, Geneva, 1995.

TÖRÜNER Mete, İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991.

TUC., "A **summary** of Social Security And The Changing Labour Market, written for the TUC by David Piachaud and Jo Webb", <http://www.tuc.org.uk/welfare/index.cfm>. (21.12.2002)

TUC., "Globalisation: Myths and Realities", Trade Union Congress-ESAD, May 2002.

TUNA Orhan-YALÇINTAŞ Nevzat, Sosyal Siyaset, Der Yayınları, İstanbul, 1981.

TUNÇOMAĞ Kenan, İş Hukukunun Esasları, Beta Yayınları, İstanbul, 1988.

TURNER John, "Retirement Income Systems for Different Economic, Demographic and Political Environments", International Labour Office, Geneva, 2002.

TURNER John, "Social Security Reform around the World", Public Policy Institute, Washington, 2001.

UN, "Enhancing Social Protection and Reducing Vulnerability in a Globalizing World-Report of the Secretary General", United Nations Economic and Social Council, E/CN.5/2001/2, ?, 2001.

UNCTAD, Globalization: A European Perspective, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2000.

UNCTAD, "Developed Country FDI Soars by 21 %; Germany Becomes Top Host Country in Europe, Ranks Second Worldwide", United Nations Conference on Trade and Development Press Release No. 27.

UNCTAD, "Manufacturing Trouble: UNCTAD Report Examines Emerging Tensions in the Trading System", United Nations Conference on Trade and Development Press Release No. 42, 2002.

UNCTAD, Statistical **Database**, [www.unctad.org](http://www.unctad.org). (12.12.2002)

UNCTAD, Trade and Development Report 2002 (**TDR 2002**), United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2002.

UNCTAD, World Investment Report 2001(**WIR 2001**), United Nations Conference on Trade and Development Geneva, 2001.

UNDP, Human Development Report 1999 (**HDR 1999**), Oxford University Press, New York , 1999.

UNDP, Human Development Report 2002-Deepening Democracy in a Fragmented World (**HDR 2002**), Oxford University Press, New York, 2002.

UNICEF, Child Poverty in Rich Nations, Innocenti Report Card, Issue No.1, June 2000.

UTHOFF Andras, "Trends in Social Security Reform and the Uninsured", Conference on Social Protection and Poverty, Inter-American Development Bank, Washington, 1999.



WALWEI Ulrich, "Improving Job-matching through Placement Services", (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996.

WALWEI Ulrich-WERNER Heinz, "Employment Problems and Active Labor Market Policies in Industrialized Countries", (içinde) Social Security at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century, Edit: Dalmer D. HOSKINS vd., International Social Security Association, International Social Security Series Vol. 2, New Jersey, 2001, s.133-170.

WANG Shaoguang, "Openness, Distributive Conflict, and Social Insurance: The Social and Political Implications of China's WTO Membership", Department of Government and Public Administration The Chinese University of Hong Kong. Working Papers, 2000.

WB, Global Economic **Indicators** 2002, World Bank, Washington, 2002.

WB, World Development Report 1995-Workers in an Integrating World (**WDR 1995**), Oxford University Press, New York, 1995.

WB, World Development Report 2000/2001, (**WDR 2000**), Oxford University Press, New York, 2000.

WB, "Income **Poverty** the Latest Global Numbers", World Bank Poverty Net, <http://www.worldbank.org/poverty/index.htm>. (29.01.2003)

WEEK John, "The Myth of Labour Market Clearing", (içinde) Towards Social Adjustment-Labour Market Issues in Structural Adjustment, Edit: Guy STANDING-Victor TOKMAN, International Labour Office, Geneva, 1991, s.53-79.

WEILER Barbara, The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate, Report on the Communication from the Commission and the Report from the Commission on Social Protection in Europe 1995, COM (95)0466-C4-0524/95.

WEISE Christian vd., "The Impact of EU Enlargement on Cohesion", European Policies Research Center Final Report, Berlin-Glaskow, 2001.

WEISSEL Erwin, "Employment Policy in a Microeconomic Perspective-The Erosion of the Classical Contract", Thematic Network: Full Employment for Europe, [www.memo-europe.uni-bremen.de/tser/tnweis1.pdf](http://www.memo-europe.uni-bremen.de/tser/tnweis1.pdf).

WELLER Christian E., "Programs without Alternative: Public Pensions in The OECD", Center for European Integration Studies, Working Paper No. B 15, Bonn, 2001.

WENT Robert, Küreselleşme-Neoliberal İddialar-Radikal Yanıtlar, Yazın Yayıncılık, İstanbul, 2001.

WILLMORE Lary-BERTUCCI Guido, "Public versus Private Provision of Pensions", UN-DESA Discussion Paper No. 1, 1999.

WORLD ECONOMIC FORUM, Global Competitiveness Report 2001-2002, [http://www.weforum.org/pdf/gcr/,,,,,Overall\\_Competitiveness\\_Rankings.pdf](http://www.weforum.org/pdf/gcr/,,,,,Overall_Competitiveness_Rankings.pdf). (20.11.2002)

WORTMANN Michael, "What is New about "Global" Corporations? Interpreting Statistical Data on Corporate Internationalization ", WZ-B Discussion Paper FS I 00-102, Berlin, 2000.

WTO, International **Trade** Statistics 2001, World Trade Organization, Geneva, 2001.

WTO, World Trade Statistics, <http://www.wto.org>. (11.6.2002)

"Winners and losers-The global distribution of income is becoming ever more unequal", Opinion by Invitation-Economist, <http://www.economist.com>. (21.01.2003)



DİSK

**Birleşik Metal-İş**

Tünel Yolu Cd. No.:2 34744 Bostancı - İstanbul

Tel.: 0216 380 8590 Faks.: 0216 410 6626

