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

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM VE ENFORMEL EKONOMİ

Nil ERYILDIRIM

Danışman

Prof. Dr. Zeki ERDUT

2011

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

2008800479

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Adı ve Soyadı : Nil ERYILDIRIM

Tez Başlığı : Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform ve Enformel Ekonomi

Savunma Tarihi : 12.08.2011

Danışmanı : Prof.Dr.Zeki ERDUT

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı	Üniversitesi	İmza
Prof.Dr.Zeki ERDUT	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	.....
Prof.Dr.Faruk SAPANCALI	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	.....
Prof.Dr.Utku UTKULU	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	.....

Oybirliği (✓)
Oy Çokluğu ( )

Nil ERYILDIRIM tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "**Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform ve Enformel Ekonomi**" başlıklı Tezi( ) / Projesi( ) kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum **"Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform ve Enformel Ekonomi"** adlı çalışmanın tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunların atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

Nil ERYILDIRIM
İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform

ve Enformel Ekonomi

NİL ERYILDIRIM

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı

İnsan Kaynakları Programı

Türkiye'de 2008 yılında yürürlüğe giren sosyal güvenlik reformu yaşlılık ve hastalık sigortalarını dönüşüme uğratmıştır. Reform Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın gelişmekte olan ülkelere salık verdiği yapısal uyarlanma politikalarının bir gereğidir. Bu politikalar temelde devletin sosyal harcamalarının azaltılmasına ve dayanışma unsurunun zayıflatılması aracılığıyla bireysel sorumluluğun desteklenmesine dayanmaktadır.

Türkiye'de işgücünün yaklaşık yarısı enformel ekonomide istihdam edilmektedir. Düşük ücret ve güvencesiz çalışma koşullarıyla istihdam edilen enformel çalışanlar sosyal güvenlik sisteminden dışlanmaktadırlar. Enformel ekonominin genişleme eğiliminde olduğu Türkiye'de koruma kapsamının genişletilmesi mümkün görünmemektedir. Gerçekten, reform sosyal hakları geriletmekte ve ikincil gelir dağılımının işlevini yitirmesine sebep olmaktadır. Sistemin finansal sürdürülebilirliği bütçeden sosyal harcamalara ayrılan payın azaltılmasına bağlanmakta ve sosyal koruma maliyetleri çalışanlara yüklenmektedir.

Çalışma Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde reform ve enformel ekonomi arasındaki ilişkiyi çözümlemeyi amaçlamıştır. Birinci bölümde, sosyal güvenlik ve enformel ekonomi kavramları açıklanmıştır. İkinci bölümde, gelişmekte olan ülkelerde ve özellikle Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde

reformun temel gerekçeleri ve uygulama biçimleri incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde reform ve enformel ekonomi arasındaki ilişki gelirin yaratılması ve dağıtılması bağlamında sorgulanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Enformel Ekonomi, Reform, Yapısal Uyarlanma Politikaları, Gelir Dağılımı Adaletsizliği

ABSTRACT

Master's Thesis

Social Security Reform and Informal Economy in Turkey

NİL ERYILDIRIM

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Labour Economics and Industrial Relations

Human Resources Programme

Social security reform, which came into force in Turkey in 2008, brought about a conversion in terms of old age and sickness insurance. This reform is a necessity of structural adjustment policies prescribed by International Money Fund and World Bank. These policies, essentially, are built upon reducing social expenses and promoting individual responsibility by means of weakening solidarity.

Approximately, half of the labour force in Turkey is employed in the informal economy. Informal workers who work under low wage and insecure working conditions are excluded from social security system. It does not seem possible to extend social security coverage in Turkey, while informal economy shows a tendency to grow significantly. As a matter of fact, reform reduces social rights and causes the system to lose its function of income redistribution. Financial sustainability of the system is attributed to reducing the share of social expenses allocated in national budget and the cost of social protection is laid a burden on workers.

This thesis aims to analyze the relation between social security reform and informal economy in Turkey. In the first section, concepts of social security and informal economy are explained. In the second section, fundamental reasons and implementation methods of social security reform, generally in developing countries and particularly in Turkey, are examined. Finally, in the

third section, the relation between social security reform and informal economy in Turkey is questioned in the context of creating and distributing income.

Keywords: Social Security, Informal Economy, Reform, Structural Adjustment Policies, Unfair Distribution of Income

İÇİNDEKİLER

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM VE ENFORMEL EKONOMİ

YÜKSEK LİSANS TEZ ONAY SAYFASI……... ii
YEMİN METNİ……... iii
ÖZET……... iv
ABSTRACT……..... vi
İÇİNDEKİLER…….……... viii
KISALTMALAR……..... xi
GİRİŞ…… 1

BİRİNCİ BÖLÜM:
KAVRAMLAR

1. Sosyal Güvenlik……... 3
    1.1. Tanım……..... 6
    1.2. Unsurları……... 11
        1.2.1. Koruma Gereksinmesi……. 12
        1.2.2. Dayanışma……... 14
        1.2.3. Toplu Tasarrufun Gerçekleştirilmesi…….. 17
        1.2.4. İkincil Gelir Dağılımı…… 23

2. Enformel Ekonomi…….. 26
    2.1. Tanım……... 30
    2.2. Unsurları…….. 35
        2.2.1. İşsizlik……... 35
        2.2.2. Eşitsizlik…… 41
        2.2.3. Sosyal Güvenlik Hakkından Yoksunluk……. 47

İKİNCİ BÖLÜM:
SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ REFORMLARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ VE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM

1. Sosyal Güvenlik Sistemi Reformlarının Gerekçeleri…….. 52

1.1. Makroekonomik Düzenlemeler…… 53

1.2. Sermaye Birikiminin Gerçekleştirilmesi…….. 58

1.3. Ekonomik Krizler……. 63

1.4. Sosyal Koruma Kapsamının Genişletilmesi…… 67

1.5. Demografik Değişimler……. 70

2. Sosyal Güvenlik Sistemi Reformlarının Uygulama Biçimleri…… 73

2.1. Piyasaya Açılma……... 73

2.2. Sosyal Sorumluluktan Bireysel Sorumluluğa Geçiş……... 76

2.3. Bireysel Tasarrufa Dayalı Fon Biriktirme…….. 79

2.4. İkincil Gelir Dağılımından Kaçınma…… 81

3. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformunun Gerekçeleri…….. 83

3.1. Finansal Sürdürülebilirlik……. 85

3.2. Sosyal Koruma Kapsamının Genişletilmesi…… 88

3.3. Sosyal Korumada Norm ve Standart Birliği……... 91

3.4. Demografik Değişimler……. 92

4. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformunun Uygulama Biçimleri……... 94

4.1. Yeni Sosyal Güvenlik Modeli…….. 95

4.2. Bireysel Emeklilik Sistemi……..... 99

4.3. Devletin Sosyal Alana Sınırlı Müdahalesi……... 102

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:
TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ REFORMUNUN ENFORMEL EKONOMİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. Gelirin Yaratılması…….. 105

1.1. İşgücü Maliyetinden Tasarruf Edilmesi…….. 106

1.2. Dışsallaştırma…….. 114

1.3. Taşeronluk……... 118

2. Gelirin Dağıtılması……... 123

2.1. Çalışanların Yoksullaşması…… 124

2.2. İkincil Gelir Dağılımının İşlevini Yitirmesi…… 129

2.3. Sosyal Korumadan Sosyal Yardımların Denetimine Geçiş…….. 137

SONUÇ……. 142

YARARLANILAN KAYNAKLAR…… 146

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
C.	Cilt
CEPAL	Comision Economica para America Latina
Çev.	Çeviren
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DB	Dünya Bankası
Der.	Derleyen
DİSK	Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
EU	European Union
EUROSTAT	Statistical Office for the European Communities
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
Iss.	Issue
KAMU-İŞ	Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası
No.	Number
PETROL-İŞ	Türkiye Petrol, Kimya, Lastik İşçileri Sendikası
s.	Sayfa
Sa.	Sayı
TES-İŞ	Türkiye Enerji, Su ve Gaz İşçileri Sendikası
TÜHİS	Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UÇÖ	Uluslararası Çalışma Örgütü
UPF	Uluslararası Para Fonu
URGE	Research Unit on European Governance
Vol.	Volume
WIEGO	Women in Informal Employment Globalizing and Organizing

GİRİŞ*

Sosyal güvenlik, sorumluluğu bireye yüklenemeyecek risklere karşı toplumsal dayanışma temeli üzerinden ekonomik ve sosyal koruma sağlama amacı taşımaktadır. Risklerin varlığı ekonomik ve sosyal koruma gereksinimini doğurmuştur. Sosyal güvenlik bireylerin gelirlerinde azalış ya da giderlerinde artışa neden olan sosyal risklere karşı koruma sağlamaktadır. Bu koruma dayanışma temelinde toplu tasarruf ve ikincil gelir dağılımı aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Risklerin varlığı sosyal güvenlik alanında devlet müdahalesini zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda, bireylerin riskler karşısında korunması ve ekonomik güvenceye kavuşturulması devletin sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarının temelini oluşturmuştur.

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi finansmanı çalışanlar ve işverenlerinden alınan primlere dayanmaktadır. Ayrıca, gerekli durumlarda devlet bütçesinden yapılan harcamalar da sistemin finansmanında kullanılmaktadır. İşgücü maliyetlerinden tasarruf etmek ve vergi ve sigorta primlerinden kaçınmak amacıyla tercih edilen enformel istihdam sistemin gelirlerinin azalmasına ve koruma kapsamının daralmasına sebep olmaktadır. Türkiye'de formel istihdam olanağı bulamayanlar enformel istihdam edilmeyi kabul etmek zorunda kalmaktadırlar. Enformel ekonomi resmi kurumlara bildirilmemiş, tüzel kişiliği olmayan küçük ölçekli işletmelerde yapılan, yasal nitelikte her türlü ekonomik faaliyeti ve yasal çerçeve tarafından korunmayan ya da tanınmayan ve gelir getiren tüm çalışma biçimlerini kapsamaktadır. Formel ile enformel ekonomi ayrımı temelde sosyal güvenceye sahip olup olmamakla kendini göstermektedir. Bir başka deyişle, enformel istihdam edilenler sosyal korumadan yoksun kalmaktadırlar.

Uluslararası finans kuruluşları yapısal uyarlanma politikaları aracılığıyla gelişmekte olan ülkelerin küreselleşme sürecine eklemlenmesini salık vermektedir. Yapısal uyarlanma politikaları aracılığıyla bu ülkelerin uluslararası sermayenin çıkarlarına uygun hareket etmeleri sağlanmaktadır. Bu doğrultuda işgücü piyasası ve sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanılmaktadır. İşgücü piyasasında esnekleşme ve

* Dipnotlardaki kısaltmalar koyu renk ve altı çizilerek belirtilmiştir.

enformelleşme artarken devletin sosyal alandaki rolü kısıtlanmak istenmektedir. Sosyal güvenlik alanında ise yaşlılık ve hastalık sigortalarının piyasaya açılması desteklenmektedir. Bu politikaları uygulayan gelişmekte olan ülkeler arasında Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkeleri yer almaktadır. Uluslararası finans kuruluşlarının salık verdiği sosyal güvenlik reformunu uygulayan gelişmekte olan ülkelerden biri de Türkiye'dir. Reform kapsamında bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına ayrılan payın azaltılması amaçlanmıştır. Aynı zamanda sosyal koruma kapsamının genişletilmesi hedeflenmiştir. Bu bağlamda, harcamaları azaltılır ve enformel ekonomi sürekli genişlerken sosyal koruma kapsamının nasıl genişletileceği sorgulanmalıdır.

Çalışmanın birinci bölümünde sosyal güvenlik ve enformel ekonomi kavramları açıklanmıştır. İkinci bölümde, önce, gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformlarının, ardından Türkiye'de sosyal güvenlik reformunun temel gerekçeleri ve uygulama biçimleri incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise, Türkiye'de sosyal güvenlik reformunun enformel ekonomiye etkisi gelirin yaratılması ve dağıtılması bağlamında sorgulanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM:

KAVRAMLAR

1. Sosyal Güvenlik

Bireyler tarihin her döneminde, kendilerini yoksulluğa ve geleceklerini tehlikeye düşüren olaylardan korunmaya çaba harcamışlar ve güvenlik gereksinimi duymuşlardır. Risklerin varlığı ekonomik ve sosyal koruma arayışını beraberinde getirmiştir. Tarih boyunca karşılaşılan riskler, her zaman aynı şiddette olmasa da, güvenlik arayışı bireylerin yaşamını ve toplumları her zaman etkilemiştir. Dolayısıyla, sosyal güvenlik, sorumluluğu bireye yüklenemeyecek risklere karşı toplumsal dayanışma temeli üzerinden ekonomik ve sosyal koruma sağlama amacı taşımaktadır [1] . Bu anlamda, sosyal güvenlik aracılığıyla sosyal eşitsizliklerin azaltılması ve bireylerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi amaçlanmaktadır[2].

Sosyal güvenlik, bireylerin gelirlerinde azalmaya ya da giderlerinde artışa yol açacak ani ve beklenmedik olaylardan korunmayı ifade etmektedir. Bireyler hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı, işsizlik ya da yaşlılık gibi sosyal risklerle karşı karşıya kaldıklarında, çalışma güçlerini sürekli ya da geçici olarak yitirmektedirler[3]. Böylece, riskler karşısında korunmasız kalan bireyler açısından, çalışma gücünün yitirilmesi en temel sorunlardan birini oluşturmaktadır. Her çağ ve toplumda karşılaşılan bu sorun, sosyal riskler karşısında güven içinde olmayı ifade eden sosyal güvenlik uygulamalarını doğurmuştur[4].

Bireylerin korunma gereksinmelerinin somut bir göstergesi olan sosyal güvenlik, bir toplumun bugününü ve geleceğini güvence altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında uyum sağlanmış olan kurumlar bütününü ifade etmektedir. Çeşitli

---

[1] Ali GÜZEL; Ali Rıza OKUR; Nurşen CANİKLİOĞLU; **Sosyal Güvenlik Hukuku**. 11. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2008, s. 1; Sevda DEMİRBİLEK; **Sosyal Güvenlik Sosyolojisi**. Legal Yayıncılık, İzmir, 2005, s. 21.

[2] Alain EUZEBY; "Social Protection: **Values** To Be Defended", **International Social Security Review**. Vol. 57, Iss. 2, 2004, s. 110.

[3] Robert CASTEL; **Sosyal Güvensizlik**. Çev: Işık Ergüden, İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.31.

[4] Meryem KORAY; **Sosyal Politika**. 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.298.

sosyal riskler nedeniyle gelirleri sürekli ya da geçici olarak kesintiye uğramış bireyler, sosyal güvenlik aracılığıyla bu risklerin olumsuz etkilerine karşı korunmaktadırlar[5]. Sorumluluğu bireylere yüklenemeyecek risklerin varlığı, sosyal güvenlik alanında devlet müdahalesini zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda, sosyal güvenlik devletin sosyal politikalarının vazgeçilmez bir parçası haline gelmektedir. Böylece, bireylerin ekonomik güvenceye kavuşturulması ve onlara kapsamlı bir sağlık hizmeti sunulması devletin sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarının temelini oluşturmaktadır[6]. Bu durum, sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesinin önemini ve gerekliliğini vurgulamaktadır. Toplumsal dayanışma temeline dayalı sosyal güvenlik, yoksulluğun önlenmesi konusunda da önemli bir işlev görmektedir. Bu bağlamda, sosyal güvenlik, toplumda sosyal barış ve sosyal bütünleşmenin sağlanmasını mümkün kılmakta, toplumsal yüklerin adil paylaşımına dayalı toplumsal dayanışma aracılığıyla, sosyal adalet ve eşitliği desteklemektedir[7].

Bireylerin gelirlerinde azalış ya da giderlerinde artışa yol açan sosyal risklerin olumsuz etkilerine karşı korunabilmek, finansal açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin varlığına bağlıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (UÇÖ) göre, sosyal güvenlik sisteminde finansal açıdan sürdürülebilir bir yapının oluşturulması, devletin zorunlu toplu tasarrufun gerçekleştirilmesi konusunda bireyler üzerindeki yaptırımına bağlıdır[8]. Devletin bu sorumluluğunu yerine getirmemesi ve sosyal güvenlik kurumlarındaki yanlış uygulamalar, bireylerde sosyal güvenlik sisteminde yer almanın aşırı maliyetli olduğu ve elde edilen faydaların yetersiz olduğu görüşünü uyandırmaktadır. Bu durum, sosyal güvenliğin toplumsal dayanışma unsuruna zarar vermekte ve sistemin sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir[9].

Sosyal korumadan yoksun bireylerin sayısının giderek arttığı günümüzde, yoksulluk ve sosyal eşitsizlikler kendini göstermektedir. Formel işgücü piyasasında

[5]Cahit TALAS; **Sosyal Ekonomi**. 6. Baskı, S Yayınları, Ankara, 1983, s. 323.
[6]Martine HUMBLET; Rosinda SILVA; Social Security. **International Labour Office**, Geneva, 2002, s. 12.
[7]ILO; Social **Security**: A New Consensus. **International Labour Office**, Geneva, 2001, s. 1-2.
[8]Johannes JUTTING; "Social Security Systems in Low Income Countries: Concepts, Constraints and the Need for Cooperation", **International Social Security Review**. Vol. 53, Iss. 4, 2000, s. 3-4.
[9]Gerard M. J. VELDKAMP; "The Coherence of Social Security Policy", **International Labour Review**, Vol: 108, Iss. 5, s. 369.

istihdam olanağı bulamayan bireyler enformel faaliyetleri tercih etmek zorunda kalmakta ve dolayısıyla sosyal koruma kapsamı dışında kalmaktadırlar[10]. Bu noktada sosyal devletin, sosyal güvenlik alanındaki işlevinin önemi ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik, sosyal devletin gerçekleşme araçlarından biridir. Sosyal devletin işlevini tamamlayıp tamamlamadığına ilişkin tartışmaların aksine, sosyal güvencesizliğin ortadan kaldırılması çabalarında devlet merkezi bir konuma sahiptir. Sosyal devletin gelişimi güvencelerin yaygınlaşmasına bağlıdır. Devlet toplumsal rolünü yerine getirirken, temel olarak sosyal risklerin olumsuz etkilerini azaltıcı işleviyle kendisini göstermektedir. Devlet sosyal alandaki işlevini yerine getirmediği sürece, ekonomik ve sosyal gelişmeler arasında bir uyum sağlanması mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, sosyal risklerin bireyler üzerindeki olumsuz etkileri de ortadan kaldırılamayacaktır[11].

Toplumdaki bireylere sürdürülebilir bir asgari yaşam düzeyinin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması, devletin sosyal güvenlik politikalarının bir parçasını oluşturmalıdır[12]. Devlet, sadece ekonomik sistemin işleyişine değil, sosyal alana da müdahale etmelidir. Böylece, toplumsal dayanışma aracılığıyla sosyal risklerin bireyler üzerindeki olumsuz etkileri azaltılabilecek, yaratılan gelir daha adil dağıtılabilecek ve bireylere asgari düzeyde bir ekonomik güvence sağlanabilecektir[13]. Küreselleşme ve yapısal uyum politikaları doğrultusunda, sosyal korumanın işverenler açısından bir yük olarak görülmesinin aksine, sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla bireylere sağlanan güvenceler verimliliğin artmasını sağlamaktadır. Ülkelerin sosyal güvenlik politikaları ve ekonomik gelişme düzeyleri arasında güçlü bir ilişki söz konusudur. Devlet aktif işgücü piyasası politikaları ve düzenli işleyen bir sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla sürekli bir sosyal ve ekonomik gelişme sağlayabilecektir[14].

---

[10]CASTEL; s. 35.
[11]GÜZEL, OKUR, CANİKLİOĞLU, s. 2-3; CASTEL, s. 39.
[12]Jeemol UNNI; Uma RANI; Social Protection for Informal Workers: Insecurities, Instruments and Institutional Mechanisms. **International Labour Office**, Geneva, September, 2002, s. 3.
[13]Ali GÜZEL; "**Yasa** Tasarısının Genel Değerlendirmesi", **Çalışma ve Toplum**. C. 8, Sa: 1, 2006, s. 173.
[14]ILO, Security, s. 2.

1.1. Tanım

Sosyal güvenlik kavramının ortaya çıkışı ve bir sistem çerçevesinde ele alınışı çeşitli süreçler sonucunda gerçekleşmiştir. Almanya'da 1872 yılında kurulan "Sosyal Politika Birliği" ve 1883 yılında çıkarılan sosyal sigorta kanunları ilk modern sosyal güvenlik önlemlerinin örnekleridir[15]. Bu gelişmelerin ardından, sosyal güvenlik terim olarak ilk defa, Amerika'da yürürlüğe giren 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu'nda kullanılmıştır. Sosyal güvenlik terimine 1941 tarihli Atlantik Şartı'nda, 1942 tarihli Beveridge Raporu'nda, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1944 tarihli Filadelfiya Bildirgesi'nde ve 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde yer verilmesi terimin uluslararası düzeyde benimsenmesini sağlamıştır[16].

Sosyal ve güvenlik kelimelerini dünyada ilk defa bir araya getiren 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu'ndan sonra, 1941 yılında Amerika ve İngiltere arasında imzalanan Atlantik Şartı'nda ülkeler arasında barışın ve vatandaşların güvenliğinin sağlanmasına yönelik bir dizi ilke kabul edilmiştir. Bu kapsamda, bireylere sosyal koruma sağlanmasının yanında, çalışma standartlarında iyileşme ve ekonomik gelişme hedeflenmiştir[17]. Atlantik Şartı öncesinde pek kullanılmayan sosyal güvenlik ifadesi, özellikle, Beveridge Raporu ile birlikte bilinir ve giderek uluslararası alanda kullanılır hale gelmiştir[18]. Güvenceye ve eksiksiz tıbbi tedaviye ihtiyaç duyan herkes için temel bir gelir sağlamak amacına yönelik sosyal güvenlik önlemlerinin yaygınlaştırılmasını öngören Filadelfiya Bildirgesi'nin ardından, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesinde bugüne kadar gösterilen çabalar desteklenerek sosyal güvenliğin temel bir hak olduğu vurgulanmıştır[19].

Günümüze kadar sağlanan gelişmeler, sosyal güvenliği, sosyal politikanın en temel kurumlarından biri haline getirmiştir. Sosyal güvenlik alanındaki uygulamalar,

---

[15]Gosta ESPING ANDERSEN; "Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri", **Sosyal Politika Yazıları**, Der: Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, s. 36.
[16]DEMİRBİLEK, s. 17; Müjdat ŞAKAR; **Sosyal Sigortalar Uygulaması**. Beta Yayınları, İstanbul, 1998, s. 17.
[17]Guy PERRIN; "Reflections on Fifty Years of Social Security", **International Labour Review**. Vol. 99, Iss. 3, 1969, s. 249.
[18]Alec L. PARROTT; "Social Security: Does the Wartime Dream Have to Become a Peacetime Nightmare?", **International Labour Review**. Vol. 131, Iss. 3, 1992, s. 367-368.
[19]Francis BLANCHARD; "Social Security at the Crossroads", **International Labour Review**. Vol. 119, Iss. 2, 1980, s. 139.

sosyal politikanın en önemli araçlarından birini oluşturmaktadır[20]. Bu bağlamda, sosyal güvenlik kavramına ilişkin tanım ve unsurların açıklanması, sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi açısından önemlidir. Kavramın açıkça tanımlanması, sosyal taraflar arasında kavrama ilişkin anlaşmazlıkların oluşmasını engeller[21].

Sosyal güvenlik, iki dünya savaşı arasında ve özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal politika gelişmeleri açısından en hızlı ilerleme gösteren alanlardan biri olmuştur[22]. Bu ilerleme, sadece gelişmiş ülkelerde değil, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde de kendini göstermiştir. Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde, gelişmiş ülkelere göre daha fazla korunma gereksinimi duyulması, bu ülkelerin sosyal güvenlik alanındaki çabalarını artırmıştır[23].

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde sosyal korumanın temel bir insan hakkı olduğu vurgulanmış ve hemen tüm anayasalarda yerini almıştır. Türkiye'de de 1961 (48. md.) ve 1982 (60. md.) Anayasa'larında sosyal güvenlik, sosyal ve ekonomik bir hak olarak kabul edilmiştir[24]. Sosyal korumanın temel bir hak olduğunun kabul edilmesi, sosyal güvenlik sistemlerinin kurulmasını ve geliştirilmesini sağlamıştır[25]. Sosyal güvenlik sistemleri ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmelerden etkilenmiş ve kapsamı genişlemiştir[26].

19. yüzyılda, sosyal güvenlik toplumdaki belirli kesimlere yönelik istisnai desteği ifade etmekteydi. Bu kesimlerin gereksinimleri karşılandığında, özellikle sosyal güvenlik alanına yönelik politikalara gerek kalmayacağına inanılmaktaydı[27]. Dolayısıyla, sosyal güvenlik uygulamaları sınırlı sayıda riske karşı ve belirli kesimlere koruma sağlamaya yönelik bir yapıyı ifade ediyordu[28]. Bireyleri olumsuz

[20]Sami GÜVEN; **Sosyal Politikanın Temelleri**. 3. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001, s. 142.
[21]G. TAMBURI; P. MOUTON; "Social Security Indicators", **International Labour Review**, Vol. 114, No: 2, 1976, s. 160-161.
[22]Meryem KORAY; "Görülmek İstenmeyen Gerçek: Sosyal **Refah** Politikaları ve Demokrasi İlişkisi", **Çalışma ve Toplum**. C.5, Sa.2, 2005, s. 32.
[23]TALAS; Sosyal, s. 321.
[24]ŞAKAR; Sigorta, s. 22.
[25]Yakup KEPENEK; Nurhan YENTÜRK; **Türkiye Ekonomisi**. 17. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 433.
[26]GÜZEL; OKUR; CANİKLİOĞLU; s. 5.
[27]VELDKAMP, s. 357-358.
[28]ESPING ANDERSEN, s. 34.

yönde etkileyen risklere karşı gösterilen mücadeleler zaman içerisinde gelişmiş ve bugünkü "sosyal" anlamına kavuşmuştur[29]. Gelecekte karşılaşılabilecek risklerle mücadelede bireysel çözüm mekanizmalarının yetersizliği, kendini ilk defa endüstri devrimi sonrasında ortaya çıkan olumsuz çalışma koşulları ve toplumsal adaletin zayıflamasıyla göstermiştir. Bu gelişme günümüzdeki çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin temelini oluşturmuştur[30]. Tüm bireylerin, özellikle çalışanların, karşılaştıkları sosyal ve ekonomik risklerin artması, korumanın bir sistem çerçevesinde sağlanmasını gerektirmiştir[31].

Sosyal güvenlik, bireylerin gelirlerinde kesintiye yol açabilecek risklere ve ekonomik güvencesizliğe karşı korunmaları için alınan önlemler bütünüdür[32]. Toplumun bütün üyelerine, insanlık onuruna yakışacak biçimde yaşamlarını sürdürebilecekleri bir gelir sağlama amacı taşıyan sosyal güvenlik aracılığıyla, ikincil gelir dağılımı gerçekleştirilmektedir. Sosyal güvenliğin bu işlevinin temelinde, toplum içindeki eşitsizlik ve adaletsizlikleri ortadan kaldırmak ve yoksullukla mücadele etmek yatmaktadır. Sosyal güvenlik, bir ülkede yaşayan bütün vatandaşların korunma gereksinimlerini başkalarının iyilik, bağış ya da yardımlarına gerek kalmaksızın tümüyle karşılayan bir sistemi ifade etmektedir[33].

Sosyal güvenlik, bireylerin iradeleri dışında karşılaşabilecekleri risklerin olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılmasına yönelik güvenceyi ve bu riskler karşısında alınan önlemler bütününü ifade etmektedir[34]. Burada riskle karşılaşılmadan önce, bu güvencenin varlığına bağlı bir tatmin duygusu yaratılmaktadır. Bu anlamda, bireylerin korunma gereksinimlerini karşılamak için riskler karşısında göstermiş oldukları mücadelede sosyal güvenliğin temel bir işleve sahip olduğu görülmektedir[35]. Bir başka tanımda ise, sosyal güvenlik, bireylerin ekonomik

[29]Şenay GÖKBAYRAK; "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", **Çalışma ve Toplum**. C. 25, Sa: 2, 2010, s. 142-143.
[30]KORAY; Refah, s. 33.
[31]Nusret EKİN; **Endüstri İlişkileri**. 6. Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1994, s. 12.
[32] Felix PAUKERT; "Social Security and Income Redistribution: A Comparative Study", **International Labour Review**. Vol. 98, Iss. 5, 1968, s. 425.
[33]Orhan TUNA; Nevzat YALÇINTAŞ; **Sosyal Siyaset**. Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991, s. 128-129.
[34] Ayşe PEKER; Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri. **T.C. Merkez Bankası**, Tartışma Tebliği No: 9703, Ankara, 1997, s. 2.
[35]DEMİRBİLEK, s. 18.

güvencesizliğe yol açan risklerle karşılaşmaları sonucunda azalan satın alma güçlerini riskle karşılaşmadan önceki düzeyinde tutma çabası olarak ifade edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında sosyal koruma kapsamı dışında kalan bireylerin karşılaştıkları risklerin olumsuz etkilerinin arttığı ve satın alma güçlerinin azaldığı söylenebilir. Bu bireyler aynı zamanda sosyal dışlanma olgusuyla da karşı karşıya kalmaktadırlar[36].

Her kişinin toplumun üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ilkesini savunan İnsan Hakları Bildirgesi'nde bu hakkın, her ülkenin kaynakları göz önünde tutularak, ulusal çaba ve uluslararası işbirliği sayesinde korunması gerekliliği vurgulanmaktadır[37]. Bu durum enformel ekonomide istihdam edilenler açısından değerlendirildiğinde, sosyal koruma kapsamında olmayan enformel çalışanların bu temel insan hakkından yararlanamadıkları görülmektedir[38]. Düşük ücretli ve sosyal güvenceden yoksun çalışanlar aracılığıyla gerçekleştirilen enformel faaliyetler sermaye birikim sürecinin en önemli unsuru haline gelmiştir[39]. Küresel bütünleşme sonucunda sermayenin uluslararası sınırları kolaylıkla aşması, işgücünü olumsuz etkilemiş ve sermayenin ucuz işgücü üzerinden zenginleşmesini sağlamıştır. Dolayısıyla, sermaye birikim süreci sosyal güvenlik hakkı ve sosyal koruma kapsamını olumsuz yönde etkilemektedir[40].

Gelişmekte olan ülkelerde, 80'ler ve 90'lar boyunca yoğun bir şekilde uygulanan, kamu kesiminin büyük oranda özelleştirilmesine dayalı yapısal uyarlanma programları, enformel ekonominin büyümesine katkı sağlamıştır. Bunun sonucunda, rekabetçi olmayan sektörlerin ekonomiden çekilmesiyle daha da artan işsizler geçimlerini sağlamak için enformel ekonomide faaliyet göstermek zorunda kalmışlardır[41]. İş ve sosyal güvenlik kanunlarından yararlanamayan enformel çalışanlar, sosyal riskler karşısında formel istihdam edilenlere göre güvencesiz

[36]VELDKAMP, s. 357.
[37]GÜZEL; OKUR; CANİKLİOĞLU; s. 38.
[38]ILO; **Technical** Note on the Extension of Social Security to the Informal Economy in Thailand. **International Labour Organization**, Geneva, 2004, s. 2.
[39]Yılmaz AKYÜZ; From Liberalization to Investment and Jobs: Lost in Translation. Discussion Paper No: 2006/3, **Turkish Economic Association**, 2006, s. 13.
[40]Kristina FLODMAN BECKER; The Informal Economy. **Swedish International Development Cooperation Agency**, Stockholm, 2004, s. 12-13.
[41]ESPING ANDERSEN, s. 39.

konumdadırlar. Çalışma biçimleri ve koşulları gereği daha fazla sosyal riskle karşılaşmak durumunda kalan enformel çalışanlar için, sosyal güvenceye sahip olmak hayati önem taşımaktadır. Enformel çalışanların işsizlik, iş kazası ve meslek hastalığı riskleriyle karşılaşma olasılığı daha yüksektir[42].

Sosyal güvenlik, bir ülkede yaşayan bireylerin sosyal risklere karşı korunmaları için düzenlenmiş olan toplu transfer sistemlerini ifade etmektedir[43]. Sosyal risklerle karşı karşıya kalan bireylere ve ailelerine sosyal koruma sağlamak sosyal güvenliğin temel amacıdır. Ancak, sosyal güvenlik, bireylerin yaşamlarını olumsuz yönde etkileyen tüm riskleri değil, öncelikle ekonomik güvencelerine zarar verebilecek riskleri kapsamına almaktadır[44].

Bu doğrultuda, UÇÖ'nün 1952 tarihli sosyal güvenliğe ilişkin asgari standartların belirtildiği 102 sayılı sözleşmesiyle, sosyal güvenlik kavramı pekiştirilmiş ve kapsamlı bir sosyal güvenlik tanımı yapılmıştır[45]. Sözleşmede, sosyal güvence kapsamına alınması gereken, bireylerin gelirlerinde kesintiye ya da belirli bir miktarda azalmaya yol açan sosyal riskler belirlenmiştir[46]. Bu riskler; hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı, işsizlik, sakatlık, yaşlılık, ölüm, ailevi yükler ve tıbbi bakım şeklinde belirtilmişlerdir[47]. Başka bir deyişle, sosyal güvenlik sözleşmede sıralanan sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı bireylerin güvenliklerinin sağlanmasıdır[48]. UÇÖ'nün sosyal güvenliğe ilişkin tanımında yer alan riskler, batı ülkelerinin sosyoekonomik yapılarına göre belirlenmiş ve toplumdaki bireylerin kabul edilebilir bir yaşam standardına eriştikleri varsayılmıştır. Dolayısıyla, bireylerin sahip oldukları yaşam standartlarının korunması sosyal güvenliğin temel amacı olarak ifade edilmiştir[49].

---

[42]Meryem KORAY; "**Sosyal** Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak", **Çalışma ve Toplum**. C. 15, No. 4, 2007, s. 26.
[43]Chantal EUZEBY; "Social Security for the Twenty-first **Century**", **International Social Security Review**. Vol. 51, Iss. 2, 1998, s. 4.
[44]GÜZEL, OKUR, CANİKLİOĞLU, s. 8.
[45]HUMBLET; SILVA; s. 1-2.
[46]PARROTT; s. 380.
[47]UNNI; RANI; s. 2-3.
[48]Wouter Van GINNEKEN; "Extending Social Security **Coverage**: Concepts, Global Trends and Policy Issues", **International Social Security Review**. Vol. 60, Iss. 2-3, 2007, s. 41.
[49]JUTTING, s. 3-4.

Endüstri ilişkileri açısından önemli bir işleve sahip olan sosyal güvenlik, çalışma güçlerini sürekli ya da geçici olarak yitiren işçilerin ve yakınlarının belirli bir gelir elde etmesini sağlamaktadır[50]. Dolayısıyla, sosyal risklerin olumsuz etkilerini ortadan kaldırabilmek için sosyal güvenlik kanunlarına dayalı bir hak temelinde korunmak istemektedirler. Bu anlamda, gelirlerinden tasarruf etmek suretiyle toplumsal dayanışma temelinde birbirlerine yardım etmeleri gerekmektedir. Böylece, sosyal güvenlik sisteminde uygulanan yöntemlerden biri olan ve zorunlu tasarrufa dayanan sosyal sigorta kavramı doğmaktadır[51]. Bir toplumdaki bireylerin sosyal koruma kapsamına alınması ve dolayısıyla sosyal güvencesizliğin ortadan kaldırılması çabaları, çalışma ve güvenceler arasında sıkı bağlar kurulmasına bağlıdır. Emekliliğin bir yardım önlemi değil, çalışmaya bağlı olarak yaratılmış bir hak olması bu bağlantıyı açıklamaktadır[52].

Sosyal güvenlik aracılığıyla bireylere sağlanan ekonomik güvence, gelirin yeniden dağıtımı yöntemiyle gerçekleştirilmektedir. Bir başka deyişle; gelirler üzerinden gerçekleştirilen kesintilerin, biriken fonlar aracılığıyla, sosyal güvenlik sisteminden yararlananlar arasında yeniden dağıtımı söz konusudur. Bu anlamda sosyal güvenlik, sosyal risklerle karşılaşan bireylerin ekonomik güvencelerini sağlamaya yönelik bir yeniden dağıtım sürecini ifade etmektedir[53]. Bireylerin sosyal güvenlik aracılığıyla güvence altına alınmasında temel amaç, korumanın kamusal sosyal düzenlemelerle gerçekleştirilmesi ve bir kamu hizmeti olarak doğrudan doğruya devlet tarafından yönetilmesidir. Yoksulluğun ve güvencesizliklerin ortadan kaldırılmasını amaçlayan devlet, ulusal gelirin ikincil dağılımını gerçekleştirerek bu amaca ulaşabilmektedir[54].

1.2. Unsurları

Sosyal güvenliğin temelinde bireylerin risklere karşı korunma gereksinmesi yatmaktadır. Sorumluluğu bireylere yüklenemeyecek risklerin varlığı devletin sosyal

[50]KEPENEK, YENTÜRK, s. 433.
[51]TUNA, YALÇINTAŞ, s. 129-130.
[52]CASTEL, s. 36-37.
[53]GÜZEL, OKUR, CANİKLİOĞLU, s. 8.
[54]GÜVEN; s. 144.

güvenlik alanına müdahalesini gerektirmiştir. Bu anlamda, hem kuşaklar arasında hem de kuşak içi toplumsal dayanışma unsuru ortaya çıkmıştır. Dayanışma toplu tasarrufun gerçekleştirilmesi ile ortaya çıkmaktadır. Devlet toplu tasarrufun gerçekleştirilmesi aracılığıyla ikincil gelir dağılımı işlevini yerine getirmektedir. Bu bağlamda, sosyal güvenliğin unsurları arasında koruma gereksinmesi, dayanışma, toplu tasarrufun gerçekleştirilmesi ve ikincil gelir dağılımı yer almaktadır.

1.2.1. Koruma Gereksinmesi

Bireyler, kendilerini tehlikeye düşüren ve yoksullaşmalarına yol açan olaylar karşısında korunma gereksinimi duymaktadırlar[55]. Bu doğrultuda, sosyal güvenlik düşüncesi, bireylerin riskler karşısında korunma ve geleceklerini güvence altına alma gereksinmesinden doğmaktadır[56]. Her çağ ve toplumda bireyler tehlikeler karşısında korunmaya gereksinim duymuş ve yoksullukla karşı karşıya kalmışlardır. Yoksulluğun yaygınlaştığı ve derinleştiği dönemlerde ise bu gereksinmeleri artmıştır[57]. Korunma gereksinmesi, toplumdaki tüm bireyler açısından varlığını sürdürmektedir, özellikle de geçimini sadece çalışmaya bağlı elde ettiği gelirle sağlayanlar açısından yaşamsal bir öneme sahiptir[58].

Bireyler tarihin çeşitli dönemlerinde korunma gereksinmelerini birçok yöntemle karşılamaya çalışmışlardır. Ekonomik faaliyetlerin çoğunlukla tarıma dayandığı endüstri öncesi dönemde, bireylerin korunma gereksinmeleri aile içi yardımlaşma, yardım sandıkları, lonca düzeninde mesleki toplu yardımlaşmalar ve dini nitelikli kurumların yapmış olduğu yardımlarla karşılanmaya çalışılmıştır[59]. Ancak, sosyal güvenlik kavramı, gerçek anlamını ilk sosyal sigorta uygulamalarıyla kazanmış ve zaman içinde hukuksal normlarına ve yasal düzenlemelere dönüştürülmüştür. Endüstrileşme ile birlikte bireylerin karşılaşacakları tehlikelerin

[55]GINNEKEN; Coverage, s. 39.
[56]Yusuf ALPER; "Yeni Bir Yüzyıla Girerken Yeniden **Yapılanma**nın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 13, Sa. 2, 1999, s. 11.
[57]Cahit TALAS; **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**. Bilgi Yayınevi, Ankara, 1992, s. 17.
[58]Martha CHEN; Joann VANEK; James HEINTZ; "Informality, Gender and Poverty: A Global Picture", **Economic and Political Weekly**. 2006, s. 2137.
[59]DEMİRBİLEK, s. 23-24.

çeşitlenmesi ve bu tehlikelere karşı bireysel mücadelenin etkisiz kalması, bu konuda devletin düzenleyeceği sosyal güvenlik önlemlerine olan ihtiyacı doğurmuştur[60].

Sorumluluğu bireylere yüklenemeyecek sosyal riskler karşısında devletin sosyal güvenlik alanına müdahalesi kaçınılmazdır[61]. Daha önce de belirtildiği gibi, sosyal güvenliğin çalışmaya bağlı bir hak niteliği taşıması işgücü piyasası düzenlemelerinin önemini giderek artırmaktadır. Ancak, günümüzde enformel ekonominin boyutları devletin bu alandaki işlevini yerine getirememesine sebep olmaktadır. İşgücü piyasasında sosyal güvenceye sahip olmayan enformel çalışanların miktarının, toplam istihdamın yarısından fazlasını oluşturması sosyal güvenlik primlerinin ödenmemesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, devlet formel işgücü piyasasından elde ettiği prim ve vergi gelirleriyle yeterli güvence sağlayamamaktadır[62].

UÇÖ verilerine göre, dünyada gelişmekte olan ülkelerdeki tarım dışı istihdamın yarısından fazlasını enformel istihdam oluşturmaktadır. Bölgesel bir ayrım yapıldığında, Kuzey Afrika'da tarım dışı istihdamın %48'i, Latin Amerika'da %51'i, Asya'da %65'i ve Sahra Altı Afrika'da %72'si enformeldir[63]. Avrupa Birliği üyesi 15 ülkede ise, enformel istihdam edilenler toplam istihdamın %7'si ile %16'sı arasında yer almaktadırlar[64]. Bazı ülkelerde, enformel istihdam hesaplamalarına tarımsal enformel istihdam da dahil edilmekte ve böylece çok yüksek oranlara ulaşılmaktadır. Buna göre, Hindistan'da enformel istihdam %83'den %93'e, Meksika'da ise %55'den %62'ye yükselmektedir[65]. Türkiye'deki enformel istihdam verileri değerlendirildiğinde, dünya genelindeki eğilimin sürdüğü görülmektedir.

[60]PERRIN; s. 250.
[61]ESPING ANDERSEN, s. 41.
[62]UNNI, RANI, s. 1-2.
[63]CHEN; VANEK; HEINTZ; s. 2133.
[64]Jose Luis DAZA; Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration. **International Labour Office**, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department, Paper No: 9, Geneva, 2005, s. 10.
[65]ILO, Women and Men in the **Informal** Economy: A Statistical Picture. **International Labour Office**, Geneva, 2002, s. 7.

Türkiye İstatistik Kurumu Ocak 2011 Hanehalkı İşgücü Anketi'nde tarım dışı istihdamın %40.9'unun enformel istihdamdan oluştuğu ifade edilmektedir[66].

Dünyadaki ve Türkiye'deki enformel istihdam verileri, bireylerin sosyal koruma gereksinmelerinin ve bu alanda devlet müdahalesi gerekliliğinin daha önce hiç olmadığı kadar arttığını açıkça göstermektedir. Enformel çalışanlar, sosyal koruma kapsamında olmamalarından dolayı riskler karşısında güvencesiz konumdadırlar. Ayrıca, çalışma koşulları açısından, formel çalışanlara göre karşılaştıkları riskler daha fazladır. Enformel çalışanlar, özellikle, iş kazası ve meslek hastalıkları riskleriyle daha fazla karşılaşmaktadırlar[67].

İşgücü piyasasında gerçekleştirilen dönüşümler de hem işsizlik oranını ve süresini artırmakta hem de insanların emeklilik dönemlerine yaptıkları katkıları azaltmaktadır. Sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen reformlar da bu durumu pekiştirmektedir[68]. Formel çalışanlar açısından emeklilik koşulları zorlaşırken, enformel çalışanlar açısından emeklilik imkansız hale gelmektedir. İşsizlik ve güvencesiz istihdam ilişkileri sürekli iş bulmayı zorlaştırmakta ve toplumsal dayanışmaya dayalı sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir[69].

1.2.2. Dayanışma

Dayanışma, çeşitli sosyal risklerle karşılaşan bireylerin yaşam düzeylerini korumak ve geliştirmek için sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla sağlanan sosyal korumanın en temel unsurudur[70]. Dayanışma, benzer durumda ya da üstün durumda olan kişilerin gereksinmesi olanları desteklemesi anlamına gelmektedir. Dayanışma

[66]TÜİK; Hanehalkı **İşgücü** Araştırması 2011 Ocak Dönemi Sonuçları. **T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu**, Ankara, 2011, s. 2.
[67]Fabio M. BERTRANOU; Octavio Jimenez DURAN; "Social Protection in Latin America: The Challenges of Heterogeneity and Inequity", **International Social Security Review**. Vol. 58, Iss. 2-3, 2005, s. 6.
[68] Lourdes BENERIA; Maria S. FLORO; Labour Market Informalization and Social Policy: Distributional Links and the Case of Homebased Workers. **Vassar College Economics**, Working Paper No: 60, 2003, s. 6.
[69]Indermit GILL; Truman PACKARD; Todd PUGATCH; Juan YERMO; "Rethinking Social Security in Latin America", **International Social Security Review**. Vol. 58, Iss. 2-3, 2005, s. 72.
[70]ILO; Security, s. 4.

ilişkisi, sosyal güvenlik sistemi içerisinde korumaya sosyal nitelik kazandırmakta ve güvence sağlamak amacıyla gelirin yeniden dağılımı yoluyla kurulmaktadır[71]. Böylece, gelir güvencesine gereksinme duyanlar, sahip olanlar tarafından desteklenmiş olmaktadır. Sosyal dayanışma, gelir güvencesizliği yaratan risklerin ortaya çıkardığı maliyetlerin toplumca üstlenilmesiyle kendini göstermektedir[72]. Bireylerin eşitliğe dayanan hak ve sorumluluklara sahip oldukları bir yeniden dağıtım ilişkisini ifade eden sosyal dayanışma, eşit bireylerin toplumun diğer üyelerine karşı zorunlu olan sorumluluklarını kapsamaktadır. Belirtilen değerlerden birinin eksikliği sosyal dayanışmayı ve korumanın sosyal niteliğini ortadan kaldırır[73].

Milli gelirin bireyler arasında yeniden dağılımı işlevini yerine getiren devlet, bu işlevini sosyal güvenlik sisteminden faydalanarak gerçekleştirmektedir. Bu işlev yerine getirilirken, toplumun tüm üyelerinin temel ihtiyaçlarının eşit şekilde karşılanabilmesi ve gelir dağılımının iyileştirilmesi için dayanışma unsurunun geliştirilmesi konusunda çaba gösterilmesi gerekmektedir[74]. Dayanışma unsurunun güçlendirilmesi, bireylerin toplu tasarrufa katılım konusunda ikna edilmesini ve böylece sosyal güvenlik sisteminin finansal açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla, bireylerin ekonomik durumları, sosyal güvenlik ödemelerini yerine getirebilmeleri açısından, sosyal güvenlik sistemleri ve özellikle sosyal sigortalar açısından öneme sahiptir[75].

Sosyal güvenlik yöntemlerinden biri olan sosyal sigortalarda, toplumun bütün sınıfları arasında bir dayanışma hakimdir. Bu dayanışma hem kuşak içi, hem de kuşaklar arası dayanışmayı içermektedir. Çalışan bugünkü kuşak, hem çalışma yaşamından çekilmiş olan kendisinden önceki kuşağa hem de izleyen kuşağa karşı, dayanışmanın gerektirdiği görevleri yerine getirmek durumundadır[76]. Aynı zamanda, bir zarar ortaya çıktığında, bu zarara uğrayan sigortalının duyacağı ihtiyaç, diğer tüm

[71]Alessandra BOSCO; Are National Social Protection Systems Under Threat?. **European Issues**, No: 7, July, 2000, s. 3.
[72]EUZEBY; Values, s. 109.
[73]EUZEBY; Values, s. 110; Recep KAPAR; "Kuşaklararası Sosyal **Dayanışma**", **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**. Sa: 24, 2005, s. 5-6
[74]Yoshio MAYA; "Social Security Pensions Re-examined: Incomes and Contributions in Japan", **Geriatrics and Gerontology International**. No: 4, 2004, s. 232.
[75]Maurizio FERRERA; Solidarity Beyond the Nation State?. **Urge**, Working Paper No: 2, 2008, s. 2.
[76]EUZEBY; Values, s. 112.

üyelerin topluluğa ödedikleri primlerle karşılanmaktadır[77]. Sigortalılar arasındaki dayanışma aracılığıyla sosyal risklerle karşılaşan bireyler kendilerinin ve işverenlerin ödedikleri primler ve devletin yaptığı katkılar karşılığında, önceden belirlenmiş olan bir gelir elde etme hakkına sahip olmaktadırlar[78]. Sosyal dayanışmanın en önemli unsurlarından biri katkı yapmanın gönüllü değil, zorunlu olmasıdır. Katkı yapmanın gönüllü olduğu bir sistemde sosyal dayanışmanın varlığından söz edilememektedir[79].

Sosyal koruma gereksinmesinin temelini oluşturan güvencesizliklerin ortadan kaldırılmasına yönelik sorumluluk, tümüyle piyasalara, işletmelere, ya da bireylere yüklenemeyecek kadar önemlidir. Sosyal güvenliğin dayanışma değerleri temelinde gelirin yeniden dağılımını sağlayan mekanizmalar bütününü ifade etmesi, sosyal koruma alanında devletin sorumluluğunu vurgulamaktadır [80] . Bireylerin hem kendilerinden önceki hem de kendilerinden sonraki kuşaklara karşı sorumluluğu, dayanışma unsurunun önemini ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle, toplumdaki bireylerin dayanışmasına ve toplu tasarrufa dayanmayan bireysel sigorta uygulamaları, sosyal güvenlik kapsamına girmemektedir. Sosyal güvenlik sisteminde sağlanan koruma ile yapılacak katkı arasında bir eşitlik aranmaması bu durumu açıklamaktadır[81].

Sosyal risklerin olumsuz etkilerine karşı mücadelede aile ve gönüllü yardım örgütleri arasındaki dayanışma, haklar ve sorumluluklar temelinde oluşmamakta, dolayısıyla sosyal nitelik taşımamaktadır. Aynı şekilde, piyasaya dayalı sigorta programları da hak temelinde dayanışma değerini dışlayarak korumanın sosyal niteliğini ortadan kaldırmaktadır[82]. Bu uygulamalar bireylerin sahip olduğu sosyal haklara dayanmadığı gibi, toplum üyeleri arasında eşitliği de gözetmemektedir[83].

---

[77] Guy STANDING; Unemployment and Income Security. **International Labour Organization**, Geneva, 2000, s. 7.
[78] Hasan ŞENOCAK; "Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**. Sa: 56, 2009, s. 434.
[79] KAPAR; Dayanışma, s. 6
[80] ESPING ANDERSEN; s. 40.
[81] Recep KAPAR; Sosyal **Adalet** İçin Daha Fazla Sosyal Koruma. **II. Uluslararası Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, Kasım, 2006, s. 2-3.
[82] Bünyamin BACAK; "Sosyal Güvenlik Yönüyle Bireysel Emeklilik", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**. Sa: 49, 2004, s. 161.
[83] Gürhan FİŞEK; "Bireylerarası Güven İlişkisi ve Toplumsal Dayanışma Zorunluluğu", **Çalışma Ortamı Dergisi**. Sa: 38, Mayıs-Haziran, 1998, s. 3.

Günümüzde, birçok gelişmekte olan ülkede uygulanan sosyal güvenlik reformları bu sürecin bir örneğini oluşturmaktadır. Sosyal dayanışma unsuruna zarar veren bu süreç, formel istihdam edilenlerin sosyal koruma düzeyini düşürdüğü gibi, bireyleri sosyal güvenlik hakkının var olmadığı enformel ekonomide faaliyet göstermeye zorlamaktadır[84]. Böylece, enformel ekonomide istihdam edilenler hem kamu sosyal güvenlik sisteminden hem de piyasa temelli koruma uygulamalarından dışlanmaktadırlar. Sonuç olarak, bir koruma sistemine sosyal nitelik kazandıran unsur, çeşitli risklerle karşılaşan bireylere sosyal dayanışma yoluyla güvence sağlaması ve risklerin maliyetlerini toplumsallaştırmasıdır. Sosyal dayanışma ve gelirin yeniden dağılımı ortadan kalktığı zaman sosyal nitelikten söz etmek olanaksızdır[85].

1.2.3. Toplu Tasarrufun Gerçekleştirilmesi

Sosyal güvenlik, sosyal korumayı gerçekleştirecek kurumsal yapının oluşturulmasını, bu yapının yeterli finansman kaynaklarına kavuşturulmasını, sağlanacak sosyal korumanın yeterli ve sürekli olabilmesi için ise, uygun bir finansman yönteminin seçilmesini gerektirmektedir[86]. Sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı, amaçları doğrultusunda faaliyette bulunabilmeleri için gereken mali kaynaklara sahip olmalarında izlenen yöntem, ilke ve kaynakları ifade etmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin etkin biçimde işleyebilmesi, sistemlerin sağlam bir finansman yapısına sahip olmalarıyla mümkündür[87].

Sosyal güvenliğin gelişimi ve bugünkü anlamını kazanabilmesi, karşılaşılan risklere karşı aileye yüklenen sorumluluğun, daha güçlü topluluklara ve sonuç olarak topluma mal edilmesi sürecine bağlıdır[88]. Genel olarak, ailelerin ekonomik güçlerinin

---

[84] Fabio M. BERTRANOU; Rafael ROFMAN; Carlos O. GRUSHKA; "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System", **International Social Security Review**. Vol. 56, Iss. 2, 2003, s. 105.

[85] Recep KAPAR; Gelir Güvencesizliği Karşısında **Koruma** ve İşgücü Piyasasında Bölünme. Sosyal Araştırmalar Vakfı, **İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar, Deneyimler Sempozyumu**, İstanbul, Ekim, 2004, s. 3-5.

[86] Roger BEATTIE; "Social Protection for All: But How?", **International Labour Review**. Vol. 139, Iss. 2, 2000, s. 130.

[87] Volkan YURDADOĞ; "Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**. Yıl: 2, No. 7-8, Şubat-Haziran, 2000, s. 1.

[88] PERRIN; s. 251.

sınırlı olduğu ve her türlü mesleki ve sosyal risklere karşı koyma gücüne sahip olmadıkları görülmektedir. Özellikle yoksul sınıflar söz konusu olduğunda, ailenin kaynakları son derece yetersiz kalmaktadır. Aile, bireyleri arasında geleneksel ve moral bağlar açısından dayanışma önemli bir yere sahip olsa da, sosyal koruma gereksinmesinin karşılanması açısından yeterli olmamaktadır[89]. Hemen bütün ülkelerde kişisel düzeyde başlayan yardımlaşmaların, örgütlenme dışı ve dağınık olmaları nedeniyle, sınırları dar ve etkinlikleri az düzeyde kalmıştır[90]. Endüstri devrimi ile birlikte kentlerde hızla artan yoksulluğun önlenmesinde ve uzun süren hastalık, işsizlik, sakatlık ve yaşlılık durumlarında, kişisel yardımlaşmaların yetersizliğinin açık bir şekilde görülmesi, sosyal korumaya ilişkin farklı önlemlerin alınmasını gerektirmiştir[91].

Endüstri devrimi ve kentleşme hareketleriyle yoksulların durumunun daha dikkat çekici bir hal alması ve ne kişisel, ne de kurumsal yardımların yeterli olmayışı, devletin toplumsal barışı tehlikeye sokan durumlar karşısında faaliyete geçme gerekliliğini doğurmuştur[92]. Ancak, devletin yardımlarının bir dizi önkoşula bağlanmış olması ve çoğunun onur kırıcı nitelikler taşıması, bu yardımların bir hak niteliği taşımasını engellemiştir. Bu durum, sosyal politikanın en önemli araçlarından biri olan sosyal güvenliğin, kişisel yardımlaşmalardan kişisel haklara ve sınıfsal korumalara geçiş sürecini etkileyen bir adım olmuştur[93]. Çağdaş sosyal politikaların gelişmesiyle birlikte, devletin mevzuat yoluyla yapmış olduğu müdahale ve düzenlemelerin hak yaratıcı niteliğe sahip olduğu, bireylerin bu haklara dayanarak devletten ya da işverenlerinden isteklerde bulunabilecekleri, alınan önlemlerin bireye değil, bireyin bağlı olduğu sınıf ve sınıfın durumuna göre belirlendiği bir sisteme dayalı sosyal koruma söz konusu olmaya başlamıştır[94]. Böylece, özellikle sosyal sigorta kavramında anlamını bulan sosyal korumanın gerçekleştirilebilmesi için devletin, belirli bir sınıfa bağlı olan bireylerin ve işverenlerinin dayanışma içerisinde

[89]TALAS, Sosyal, s. 325-326.
[90]İsmail GÜNEŞ; Soner YAKAR; "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. C. 13, No: 2, 2004, s. 132.
[91]ŞENOCAK; s. 429.
[92]DEMİRBİLEK, s. 25.
[93]TALAS, Politika, s. 17.
[94]HUMBLET; SILVA; s. 3.

olması ve sosyal korumanın finansmanının sağlanabilmesi için toplu tasarrufun gerçekleştirilmesi gerekmektedir[95].

Sosyal güvenliğin finansmanına işçilerin, başka bir deyişle bu kurumdan en çok yararlanacak olanların katılmaları kişisel sorumluluk düşüncesine dayanmaktadır. Gelecekteki riskleri karşılamak için, geleneksel olarak, kişisel birikim yolundan yararlanan işçiler, şimdi, bu kişisel birikimlerin yerini alan zorunlu toplu tasarrufa da aynı şekilde kazançlarının bir miktarını ayırmaktadırlar[96]. Yalnızca işle ilgili riskleri değil, bununla birlikte iş ile ilişkisi olmayan riskleri de kapsayan sosyal sigortalar, işçilerin hem kendilerini hem de ailelerini bu risklerin olumsuz sonuçlarına karşı koruması açısından yaşamsal bir öneme sahiptir. Ücretinin bir bölümünü sosyal güvenlik finansmanına ayıran işçiler, kendilerini ve ailelerini kazançlarının tamamen kaybolmasına ya da azalmasına yol açan sosyal risklere karşı korunmakta ve risklerin ortaya çıkışını önleyebilmektedir[97].

Toplu tasarrufların gerçekleştirilmesi, milli gelirden sosyal güvenlik için pay ayrılmasına dayanmaktadır. Dış ticaretin aşırı serbestleştirilmesine ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesine yönelik yapısal uyarlanma programları, milli gelirden sosyal güvenlik sistemlerine ayrılan payın azaltılmasını öngörmektedir. Dış ticaretin serbestleştirilmesi, milli gelirin uluslararası piyasalara aktarılmasını, işgücü piyasasında esnekleşme ise sermayenin milli gelirden aldığı payın artmasını sağlamaktadır[98].

Enformel ekonomi bu anlamda en verimli kaynak olarak görülmektedir. Enformel ekonomi, devletin gelir kaynaklarında azalmaya yol açmaktadır. İşletmeler enformel ekonomi aracılığıyla sosyal güvenlik sistemine katkı yapma yükümlülüklerinden kurtulmakta ve çalışanları riskler karşısında yalnız bırakmaktadırlar. Böylece, dayanışma unsuru zarar görmekte ve toplu tasarrufların

[95]TALAS; Politika, s. 18.
[96]TALAS, Sosyal, s. 356-357.
[97]ŞAKAR; Sigorta, s. 50.
[98]Gülten KAZGAN; **Küreselleşme ve Ulus Devlet**. 5. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 267-268.

gerçekleştirilmesi güçleşmektedir[99]. Bu durum, sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla sağlanan ikincil gelir dağılımının gerçekleştirilememesine neden olmaktadır. Tüm dünyada enformel faaliyetlerin milli gelire oranı farklılık göstermektedir. Ancak, bu oranın en yüksek olduğu ülkeler gelişmekte olan ülkelerdir. Meksika ve Tayland enformellik düzeyi en yüksek ülkeler arasında yer almaktadır. Enformel faaliyetlerin milli gelire oranı Meksika'da %50, Tayland'da %70 düzeyindedir[100].

Sosyal güvenliğin toplu tasarrufa dayalı kaynakları, iki temel görüş esas alınarak belirlenir. Bunlardan birincisi, sosyal güvenliğin toplumun bir sorunu olduğunu ve bireyin sosyal güvenliğinin sağlanması sorumluluğunun devlete yüklenmesi gerekliliğini ifade etmektedir[101]. Buna göre, sosyal güvenlik bir insan hakkı olup bu alandaki tüm giderlerin ulusal bütçeden, yani vergiler ile devlet tarafından karşılanması gerekmektedir[102]. İkinci görüş ise, sosyal güvenliğin kişisel sorumluluk bilincine dayalı olduğunu ve kişisel sorumluluk söz konusu olduğunda bireylerin kendilerinin ve ailelerinin ekonomik güvencelerini devletten önce düşünmek zorunda olduklarını vurgulamaktadır. Böylece, sosyal güvenliğin finansman kaynağını işçi ve işverenlerden alınan primler oluşturmaktadır[103].

Sosyal güvenlik uygulamaları sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet olmak üzere üç temel yöntemden oluşmaktadır. Bu yöntemler arasında sosyal sigortalar ağırlıklı bir konumdadır[104]. Sosyal hizmet ve sosyal yardım yöntemlerinde finansman devlet bütçesinden yani genel vergi gelirlerinden karşılanmakta iken, sosyal sigortalar yönteminde finansman işçi ve işverenlerden alınan primler ve devlet katkılarıyla sağlanmaktadır[105].

Primli sosyal güvenlik rejimi, korunması düşünülen toplum kesimlerinin bir sosyal güvenlik kurumu çatısı altında örgütlenerek, sosyal riskler ortaya çıkmadan

[99] V. Spike PETERSON; "Informalization, Inequalities and Global Insecurities", **International Studies Review**. Vol. 12, Iss. 2, 2010, s. 260.
[100] Erwan QUINTIN; "Contract Enforcement and the Size of the Informal Economy", **Economic Theory**. Vol. 37, No: 3, 2008, s. 396.
[101] VELDKAMP; s. 359.
[102] YURDADOĞ, s. 2.
[103] GÜZEL, OKUR, CANİKLİOĞLU, s. 66-67.
[104] GÜVEN; s. 145.
[105] ŞENOCAK; s. 428.

sigortalılardan, işverenlerinden ve devletten alınacak mali katkılarla fon oluşturulmasını öngörmektedir[106]. Öte yandan, sosyal risklerle karşılaşan ve korunma gereksinimi duyan bireylere, sigortalı olma ve prim ödeme şartı aranmaksızın, devletin vergi gelirleriyle finanse edilen rejim de primsiz sosyal güvenlik rejimidir. Primsiz rejimde, toplum kesimlerinin örgütlenmesi gerekmemektedir. Tüm topluma devletin genel gelirlerinden ayrılan paylarla sosyal güvenlik hizmeti sağlanmaktadır[107].

Sosyal güvenliğin primle ya da primsiz finanse edilmesi bir tercih sorunu olmakla birlikte, genellikle, primli rejim uygulamış olan ülkeler, ek kaynak sağlamak ve tam bir vergilendirmeyle ekonomik yapıda sıkıntı yaratmamak amacıyla primli rejimden vazgeçememektedirler. Sosyal güvenliğin tamamen primsiz rejime bırakılabilmesinin devletin kalkınma sorununun çözümlenmiş olmasına bağlı olması, primsiz rejime, sosyal sigortaların ihtiyacı karşılayamadığı durumlarda başvurulmasını sağlamaktadır. Aksi halde, sosyal güvenlik diğer hizmetlere alternatif hale gelmekte ve çoğu zaman maddi sermaye yatırımları hükümetlere sosyal koruma sağlamaktan daha cazip gelmekte ve sosyal güvenliğin ihmal edilmesine yol açmaktadır[108].

Sosyal güvenlik finansmanında çoğunlukla primli rejim tercih edilmektedir. Sosyal risklerin ortaya çıkması durumunda, elde edilen mali katkıların sosyal sigorta yardımları adı altında sigortalılara ve bunların hak sahiplerine yeniden dağıtımı gerçekleştirilmektedir[109]. Ayrıca, gelirler ile giderler arasında denge kurulmaya çalışılmaktadır. Bu konuda genellikle Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) ve Dağıtım yöntemi olmak üzere iki ayrı yöntemden yararlanılmakta, bu iki yöntemin yanı sıra, karma bir yönteme de başvurulabilmektedir[110].

---

[106]ILO; Technical, s. 8.
[107]Sait DİLİK; "Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı: Primler ve Devlet Katkıları", **Kamu-İş Dergisi**. C. 7, No: 4, 2004, s. 1.
[108]ŞAKAR; Sigorta, s. 51.
[109]Berna BALCI İZGİ; "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler", **Çalışma ve Toplum**. C. 16, Sa: 1, 2008, s. 91.
[110]GÜNEŞ, YAKAR, s. 129.

Sosyal risklerin gelecekte doğuracağı ödemeleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanan kapitalizasyon yönteminde fonun kurulması bireysel ya da toplu olabilmektedir. Bireysel yöntemde, her sigortalı adına, sigortalının kendisinin ve işvereninin ödediği primler sigortalının kurumdaki kişisel hesabına geçirilmekte ve bu hesapta biriken paralar gelecekte aynı kişiye yapılacak ödemelerin karşılığını oluşturmaktadır. Ancak bu yöntem dayanışma ve sosyal risklerin bireyler arasında paylaşımı ilkesine ters düştüğü için terk edilmiştir[111]. Toplu biriktirme yönteminde ise, ödenen bütün primler ortak bir fonda toplanarak sigortalılara ve diğer hak sahiplerine yapılacak ödeme ve yardımların karşılığını oluşturmaktadır. Sonuç olarak, kapitalizasyon yönteminde belli bir dönemde toplanan primlerin, yine o belli dönem içinde dağıtımı söz konusu olmamakta ve yöntemin uygulandığı mali rejim içinde geniş fonlar oluşturulup bu fonların işletilmesiyle ek gelirler sağlanmaktadır[112].

Primli rejimde uygulanan yöntemlerden biri de dağıtım yöntemidir. Bu yöntemde, belirli bir yılın gelirleri, yine o yılın giderlerine tahsis edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, belirli bir dönemin prim gelirleri, aynı dönemdeki sigorta yardımları ile öteki giderlerin karşılığını oluşturmaktadır[113]. Yöntem, belirli dönemdeki gelirlerle, aynı dönemdeki giderler arasında bir denge kurulması esasına dayanmaktadır. Para değerindeki düşüşlerin zararlı sonuçlarından korunmak için, özellikle yaşlılık aylıkları açısından dağıtım yöntemi benimsenmektedir[114]. Dağıtım sistemi hem kuşak içi, hem de kuşaklar arasında reel gelirin yeniden dağıtılması esasına göre işlemektedir. Dağıtım sistemlerinde, genel olarak tanımlanmış fayda esasına göre hak sahiplerine ödeme yapılır. Bu tür sistemlerde çoğu zaman ödemelerle sosyal güvenlik olanaklarından yararlananların katkıları arasında kesin bir bağlantı yoktur[115]. Enflasyon eğilimleri, kapitalizasyon yönteminden beklenen yararları neredeyse tamamen ortadan kaldırmakta, dolayısıyla sosyal güvenlik sistemlerinin genellikle benimsedikleri mali rejim, sosyal dayanışmaya dayalı dağıtım yöntemi olmaktadır[116].

[111]GÜZEL, OKUR, CANİKLİOĞLU, s. 71-72.
[112]TALAS, Sosyal, s. 364.
[113]YURDADOĞ, s. 6.
[114]GÜZEL, OKUR, CANİKLİOĞLU, s. 72.
[115]PEKER; s. 3.
[116]TALAS, Sosyal, s. 365.

1.2.4. İkincil Gelir Dağılımı

Bir ülkede yaratılan gelirin adil şekilde dağılımı, sosyal eşitsizliklerin önlenmesi açısından büyük öneme sahiptir. Toplumda farklı gelir grupları arasında büyük eşitsizlikler oluşmaması anlamına gelen adil gelir dağılımı, kendiliğinden gerçekleşmemekte ve sosyal devletin bir gereği olarak devletin gelir dağılımına müdahale etmesini gerektirmektedir. Bölüşüm sürecinin kendi akışına bırakılması sadece ekonomik değil, sosyal açıdan da önemli sorunları beraberinde getirmektedir[117]. Gelir dağılımındaki adaletsizliğin sadece az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde değil, tüm dünyada etkisini göstermesi halkın önemli bir bölümünün yoksulluk sınırında yaşamasına yol açmaktadır[118].

Sosyal güvenlik sistemlerinin önemli özelliklerinden birini oluşturan, gelirin üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına yeniden dağıtılması, sosyal güvenliğin, gelir dağılımı adaletsizliğinin çözümünde en önemli araçlardan biri olmasını sağlamaktadır[119]. Ancak, sermaye birikimi krizinin çözümüne yönelik çabaların, sosyal güvenlik ve sağlık sistemlerinde reform uygulamalarına yönelmesi, sistemin bu işlevini yerine getirmesini engellemektedir. Yoksulluğun hızla artışı, bireyleri enformel ekonomide çalışmaya zorlamakta, böylece dayanışma temelinde toplu tasarrufların gerçekleştirilmesi giderek zorlaşmaktadır[120].

Toplumun refahı ve toplumsal barışın sağlanması için ekonomik gelişmelerin sınıflar arasında yaratması olası adaletsizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik önlemleri inceleyip geliştiren sosyal politikanın, gelirin üretim faktörleri ya da bireyler arasındaki bölüşümüne ilişkin rolü, toplumun genel refahı ve toplumsal adalet açısından gelirin bölüşümünün nasıl gerçekleşmesi gerektiğini incelemektir. Dolayısıyla sosyal politika açısından, sosyal adaletin gerçekleşmesine katkıda bulunan her önlem büyük önem taşımakta ve bu önlemlerden en önemlisini de sosyal güvenlik önlemleri ve sosyal güvenliğin ikincil gelir dağılımına katkısı

---

[117]Devrim ERSEZER; "Gelir Dağılımı Politikası ve Araçları", **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. C. 16, Sa: 1, Elazığ, 2006, s. 255-256.
[118]Faruk SAPANCALI; **Sosyal Dışlanma**. D.E.Ü Rektörlük Matbaası, İzmir, 2003, s. 130.
[119]GÖKBAYRAK; s. 148.
[120]FİŞEK; s. 4.

oluşturmaktadır[121]. Sosyal güvenlik, gelir dağılımı açısından değerlendirildiğinde, gelirin sağlıklı olanlardan olmayanlara, istihdam edilenlerden edilmeyenlere, çocuk sahibi olmayanlardan olanlara ya da çalışma çağında olanlardan olmayanlara dağılımını ifade etmekte ve dolayısıyla, tüm bireyler yaşam boyunca kendilerini sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki yardımlardan yararlanan ya da sisteme katkıda bulunan bireyler konumunda bulabilmektedirler[122].

Bir ülkedeki üretimin bireylerin ihtiyacını karşılamadığı ve ülkede adil bir gelir dağılımının var olmadığı durumlarda ekonomik büyüme gerçekleşmesine rağmen ekonomik bir gelişme sağlanması söz konusu değildir. Ekonomik gelişme, ekonomik ve sosyal gelişmeleri birlikte içermekte ve bir toplumu oluşturan bireylerin yaşam standartlarındaki iyileşmeyi ifade etmektedir[123]. Hemen bütün sosyal güvenlik sistemlerinin temel fonksiyonlarından biri, gelirin yeniden dağıtılmasıdır. Gelişmiş sosyal güvenlik sistemlerine sahip refah devletlerinde, bireyler arasındaki gelir eşitsizliğinin ortadan kaldırılması ya da azaltılması amaçlanmaktadır[124]. Bireylerin sahip oldukları beceriler ve karşılaştıkları fırsatlar arasındaki farklılıklar gelir eşitsizliğinin kaynağını oluşturabileceği gibi, piyasa mekanizmasının farklı faaliyet ve beceriler için farklı düzeylerde gelir sağlaması da gelir düzeyleri arasındaki farklılığı ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla, devlet gelir düzeylerindeki bu farklılıkları azaltmak için vergi ve sosyal güvenlik sistemini kullanmaktadır. Bu sistemler aracılığıyla milli gelirin bireyler arasında yeniden dağılımı gerçekleştirilmektedir[125].

Bir ülkede yaratılan ulusal gelirin, bireyler ya da üretim faktörleri arasındaki dağılımını ifade eden gelir dağılımı, iki ayrıma göre belirlenmektedir. Bunlardan biri; gelirin üretim faktörleri arasında, yani; ücret, faiz, kar ve rant grupları arasında, nasıl

[121]TALAS; Politika, s. 19.
[122]PAUKERT; s. 426.
[123]Metin EROL; **Sanayileşme ve Ekonomik Gelişmenin Sosyolojisi**. Nobel Yayınevi, Ankara, 2002, s. 4-5.
[124]EKİN; s. 13-14.
[125]Kees GOUDSWAARD; Koen CAMINADA; "The Redistributive Effect of Public and Private Social Programmes: A Cross-country Empirical Analysis", **International Social Security Review**. Vol. 63, Iss. 1, 2010, s. 1-2.

paylaşıldığını gösteren "fonksiyonel" ya da "birincil" gelir dağılımıdır[126]. Diğeri ise, ülkedeki nüfus gruplarının ne kadar gelir elde ettiğini gösteren "kişisel" ya da "ikincil" gelir dağılımıdır[127]. Bir ülkede yaratılan gelirin üretim faktörleri arasında dağıtılmasıyla oluşabilecek adaletsizliğin giderilebilmesi için, toplumdaki çeşitli gruplar arasında gelirin yeniden dağılımının devletin sosyal güvenlik uygulamalarıyla gerçekleştirilmektedir. Kişisel gelir dağılımı olarak da tanımlanabilen ikincil gelir dağılımı, ulusal gelirin toplumu meydana getiren bireyler, aileler ve gruplar arasındaki bölüşümünü ifade etmektedir[128].

Devlet sosyal güvenlik aracılığıyla ikincil gelir dağılımını gerçekleştirirken, ağırlıklı olarak sosyal sigortalardan yararlanmaktadır. Aynı risklerin tehdidi altında olan bireylerin, karşılaşacakları zararları eşitlemek amacıyla bir araya gelip, bir sigortalılar topluluğu oluşturmalarını ifade eden risklerin eşitlenmesi ilkesine dayalı sosyal sigortalara, sosyal olma niteliğini kazandıran ve onu özel sigortalardan ayıran en önemli niteliği, sigortalılar arasında gelirin yeniden dağıtımını gerçekleştiren bir yönteme dayanmasıdır [129] . "Sosyal" kelimesi, sosyal risklere karşı bireylerin korunmasında piyasa mekanizmasının hakim olamayacağını ifade etmektedir[130].

Sosyal sigorta yönteminde, her sigortalının, karşılaştığı kişisel riskinin büyüklüğüne göre değil, gelir düzeyine göre prim ödemesi, sigortalılar arasında gelirin yeniden dağıtılarak, sosyal eşitsizliğin belirli ölçülerde azaltılması anlamına gelmektedir. İşçi ve işverenden alınan primler ve devletin genel bütçeden yaptığı katkılardan oluşan sosyal sigortalar finansmanı aracılığıyla toplanan fonlar sayesinde, uğradıkları mesleki ve sosyal riskleri karşılayacak ölçüde ulusal gelirden pay alamamış olanlar, yine ulusal gelirden sağlanmış olan bu fonlar yoluyla, gelir kaybına uğradıkları dönemlerde sosyal gelir sağlama olanağına kavuşmaktadırlar[131].

---

[126]Aziz ÇELİK; "AB Ülkeleri ve Türkiye'de **Gelir** Eşitsizliği: Piyasa Dağılımı-Yeniden Dağılım", **Çalışma ve Toplum**. C. 3, Sa: 3, 2004, s. 59.
[127]Mahfi EĞİLMEZ; Ercan KUMCU; **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**. 12. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2008, s. 126.
[128]ERSEZER, s. 256-257.
[129]GÜVEN; s. 145.
[130]UNNI; RANI; s. 3.
[131]GÜVEN; s. 146.

2. Enformel Ekonomi

Enformelleşmenin 1970'lerin başında Afrika'daki görünümü, enformel ekonomi kavramına ilişkin tartışmaları başlatmış, sonrasında ise bu kavrama ilişkin tartışmalar ve tanımlama çabaları sürmüştür[132]. Bu tartışmalar dönemsel etkilerle kimi zaman artmakta kimi zaman azalmaktadır. Ancak tüm yorum ve eleştirilere rağmen enformel ekonomi ekonomik birimlerin, güvenceli istihdam ilişkisinden yoksun ve düzenli ekonomik faaliyetler içerisinde yer alamayan işçileri tercih etmelerinin de etkisiyle, birçok siyasetçi ve araştırmacı açısından bir çözüm yolu olarak görülmeye devam etmektedir[133]. Günümüzde enformel ekonomiye dünya çapında yeni bir ilgi duyulmaktadır. Enformel ekonomiye olan bu ilgi iki temel faktörden etkilenmektedir. Birincisi enformel ekonomi, tahmin edilebilen olumsuz sonuçlarına rağmen sahip olduğu istihdam yaratma potansiyeli dolayısıyla tercih edilmektedir. Diğer bir faktör ise, enformel ekonominin tanımına ilişkin devam eden tartışmalara rağmen, enformel sektörün ve enformel çalışmanın desteklenmesinin, yoksulluğun azaltılması ve büyümenin teşvik edilmesi açısından bir çözüm yolu olarak görülmesidir[134].

Formel ve enformel ekonomi arasındaki ilişkiyi açıklayan üç temel yaklaşım söz konusudur. İki kesimli ekonomi yaklaşımı, enformel ekonominin yoksul kesimlerin gelir ve güvenlik gereksinimlerini karşıladıkları, formel ekonomiden bağımsız bir marjinal ekonomi olduğunu vurgulamakta, ayrıca enformel faaliyetlerin sürekliliğini işgücü arzını karşılayacak iş imkanlarının yaratılamamasına, yetersiz ekonomik büyüme ve yüksek nüfus artışına bağlamaktadır[135]. Yapısalcı yaklaşım, enformel ekonomiyi, özellikle, formel ekonomide faaliyet gösteren işletmelerin üretim maliyetlerini düşürmek amacıyla yararlandıkları ikincil bir ekonomik birim olarak görmektedir. Böylece işletmeler enformel ekonomi aracılığıyla rekabet

---

[132] ILO; Informal, s. 11.

[133] Victor TANAKA; "The Informal Sector and the Political Economy of Development", **Public Choice**. Vol. 145, No: 1-2, 2010, s. 295.

[134] Martha CHEN, **Rethinking** The Informal Economy: Linkages With The Formal Economy and The Formal Regulatory Environment. **Department of Economic and Social Affairs**, Working Paper No: 46, 2007, s. 1.

[135] Klarita GERXHANI; "The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey", **Public Choice**. Vol. 120, No: 3-4, 2004, s. 268.

edebilirliklerini artırmaktadırlar[136]. Yasalcı yaklaşım ise enformelliğin, yoğun devlet düzenlemeleri sebebiyle formel ekonomide faaliyet göstermenin maliyet, zaman ve çaba kaybından kaçınmak için ortaya çıktığını savunmaktadır. Katı ve ayrıntılı düzenlemelerin bireyleri formel ekonomide faaliyet göstermekten caydırdığı belirtilmektedir[137].

Dünyada, özellikle son 30 yıldır, piyasaların serbestleştirilmesi eğilimi, formel ve enformel faaliyetler arasındaki dolaylı ya da doğrudan bağlantıları artırırken, bu iki kavram arasındaki ayrım da giderek daha belirsiz bir hal almaktadır[138]. Büyük ölçekli ve çokuluslu işletmelerin, dış kaynak kullanımı ve taşeronlaşma yoluyla enformel faaliyetlerle sıkı bağlar geliştirmeleri, enformel faaliyetlerin belirli bir süreç sonucunda ortadan kaybolacak faaliyetler olarak görülmemesini sağlamaktadır[139]. Enformelliğin geçiciliği görüşünün tersine, enformel ekonomi bir çok alanda çekiciliğini ve hakimiyetini artırırken formel istihdam azalmaktadır. UÇÖ, gelişmekte olan ülkelerde 2025 yılına kadar ekonomik olarak aktif nüfusun 1.7 milyara ulaşacağını ve bunların çok büyük bir kısmının enformel ekonomide istihdam edileceğini vurgulamaktadır[140].

Enformelliğin, niteliksiz işgücü ve düşük verimlilikle eşleştirilen geleneksel yapısı devam etse de, geçtiğimiz 30 yıl bu konuda birçok değişikliğe sahne olmuştur. Küreselleşme çerçevesinde dış kaynak kullanımı ve taşeronlaşma giderek artmıştır[141]. Enformel faaliyetlerin büyük bir kısmı, bu faaliyetleri meydana getiren işletmelerin ağırlık merkezi haline gelmiştir. Böylece, formel işletmelerle kurulan bu bağlantılar aracılığıyla yapılan teknoloji ve yetenek transferleri, verimlilik düzeyleri yüksek ve rekabet edebilir enformel faaliyetleri meydana getirmektedir[142].

---

[136] İlker T. ŞAHİNOĞLU; "Sınıfın Devrimdeki Rolü Tartışmaları Bağlamında Enformel Sektör İşçileri", **Kurtuluş Dergisi**. No: 6, Eylül-Ekim, 2006, s. 98.
[137] FLODMAN BECKER; s. 10-11.
[138] Victor E. TOKMAN; "Integrating the Informal Sector in the **Modernization** Process", **Johns Hopkins School of Advanced International Studies Review of International Affairs**, Vol. 21, No: 1, 2001, s. 2.
[139] ŞAHİNOĞLU, s. 99.
[140] DAZA; s. 4.
[141] QUINTIN; s. 415.
[142] BENERIA; FLORO; s. 4-5.

Enformel ekonomiye ilişkin yaklaşımların bazılarında, enformel ekonominin geçici, marjinal ve formel ekonomiden ya da modern kapitalist gelişimden tamamen bağımsız bir yapıda olduğu görüşü benimsenmiştir. Bazıları ise; gelişmekte olan ülkelerdeki enformelleşmenin, bu ülkelerde modern endüstriyel gelişmeler ve yeterli ekonomik büyüme gerçekleştiğinde ortadan kaybolacağını savunmuşlardır[143]. Bu nedenle, birçok hükümet, enformel ekonominin büyüklüğünün ve içinde barındırdığı sorunların farkına varamamış ve enformel ekonomiye müdahale etme konusunda çekimser bir tavır sergilemişlerdir. Ancak sonraki yıllarda yaşanan gelişmeler, enformel ekonominin geçici bir olgu olmadığını ortaya koymuştur[144]. Öyle ki, enformel ekonomi gelirlerin ve kaynakların adil şekilde dağılmadığı ülkelerin temel bir özelliği haline gelmiştir. Bu durum özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kendini göstermektedir. Ekonomik büyüme, istihdam düzeylerinde ve gelir dağılımında bir iyileşmeyle paralel gerçekleşmediği sürece enformel ekonominin boyutlarının daraltılamayacağı görülmektedir[145].

Kapitalist ekonomik düzende formel ekonomik faaliyetlerin giderek daralması enformelleşmeyi sürekli hale getirmekte, gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın hemen tüm ülkelerde sermaye birikiminin enformel ekonomiye bağlı hale gelmesi, enformel işgücü piyasasını genişletmektedir[146]. Gelişmekte olan ülkelerde, istihdam edilenlerin çalışma koşulları büyük bir dönüşüme uğramıştır. Bu dönüşüm, işgücü piyasasının enformelleşmesi ve enformel istihdam edilenlerin sayısının ciddi biçimde artışıyla kendisini göstermiştir[147]. Yapılan son tahminler, gelişmekte olan ülkelerde tarım dışı istihdamın yarısından fazlasını enformel istihdamın oluşturduğuna işaret etmektedir[148]. Enformelliğin yeterli ekonomik gelişme sağlandığında ortadan kalkacağını savunan yaklaşımların aksine, gelişmekte

[143]FLODMAN BECKER; s. 12.
[144]Colin C. WILLIAMS; "A Critical **Evaluation** of Competing Representations of the Relationship Between Formal and Informal Work", **Community, Work and Family**. Vol. 11, No: 1, 2008, s. 105-106.
[145]FLODMAN BECKER; s. 3.
[146]Tijen ERDUT; "İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve **Kadın** İşgücü", **Çalışma ve Toplum**. C. 6, Sa: 3, 2005, s. 12.
[147]Devan PILLAY; "Globalization and the Challenges to Labour and Develpoment", **Labour, Capital and Society**. Vol. 40, No: 1-2, 2007, s. 2.
[148]James ALBRECHT; Lucas NAVARRO; Susan VROMAN; "The Effects of Labour Market Policies in an Economy with an Informal Sector", **The Economic Journal**. Vol. 119, Iss. 539, 2009, s. 1105.

olan ülkelerde ekonomik büyüme sağlanmasına karşın enformel ekonomi hızla büyümeye devam etmektedir[149]. Bunun sonucunda, formel işgücü piyasasından dışlananlar giderek artan güvencesizlikle karşı karşıya kalmaktadırlar[150].

2001 yılındaki 89. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda, enformel ekonomiye ilişkin temel sorun, enformel ekonominin formel ekonomiye nasıl dahil edileceğine ilişkin somut politikaların yokluğu olarak belirtilmiştir. Bu durumun bir eşitlik ve sosyal dayanışma sorunu olduğu ve bu konuya ilişkin belirlenecek politikaların enformel ekonomiyi teşvik edici nitelikte olmaması ve enformel ekonomiden dışlanan grupların toplumun tümü tarafından finanse edilmeleri gerektiği vurgulanmıştır[151]. UÇÖ'nün bu görüşlerini destekleyen kesimlerin varlığının yanında, enformel ekonominin, iş yaratma potansiyeli dolayısıyla iş fırsatlarını artırdığını, böylece refah artışına yardımcı olduğunu, büyük miktarda kişiye istihdam olanağı sağladığı için işsizliği azalttığını ve rekabeti güçlendirdiğini düşünen kesimler de varlığını sürdürmektedir[152].

Girişimcileri katı ve maliyetli yasal düzenlemelerden kaçınmak ya da onları azaltmak yollarını arama konusunda cesaretlendiren enformel ekonomi, ekonomik dalgalanmalar karşısında ek bir destek olarak görülmektedir[153]. Devletin yasal düzenlemelerinin katılık derecesinin azaltılmasıyla, enformel ekonomi aracılığıyla ekonominin iyileştirilebileceği, işsizliğin azaltılabileceği ve sosyal eşitsizliklerin asgari düzeye indirilebileceği ifade edilmektedir[154]. Ancak, yasal düzenlemelerin ve işgücü piyasalarının esnekleşmesi, beklentilerin aksine, işgücü piyasasında güvencesizliği ve enformelliği artırmıştır. Bu sayede, işletmeler ucuz işgücü

[149] James HEINTZ; Robert POLLIN; Informalization, Economic Growth and The Challenge of Creating Viable Labor Standards In Developing Countries. **Political Economy Research Institute**, Working Paper Series No: 60, 2003, s. 1.
[150] SAPANCALI; Dışlanma, s. 147.
[151] FLODMAN BECKER; s. 4.
[152] Kappadath Parameswara KANNAN; T. S. PAPOLA; "Workers in the Formal Sector: Initiatives by India's National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector", **International Labour Review**. Vol. 146, Iss. 3-4, 2007, s. 322.
[153] QUINTIN; s. 397.
[154] Constantine P. DANOPOULOS; Boris ZNIDARIC; "Informal Economy, Tax Evasion and Poverty in a Democratic Setting: Greece", **Mediterannean Quarterly**. Vol. 18, No: 2, 2007, s. 72.

aracılığıyla rekabet avantajı sağlamaktadırlar. Dolayısıyla sosyal eşitsizlikler, enformel ekonomi aracılığıyla azalmak bir yana, daha da şiddetlenmektedir[155].

2.1. Tanım

W. Arthur Lewis, 1950'lerin ortasında, ekonomik kalkınmaya ilişkin, gelişmekte olan ülkelerde sınırsız işgücü arzı varsayımına dayalı bir teorik model ortaya koymuştur. Modelde, bu ülkelerde modern sanayinin gelişmesiyle birlikte yaratılan yeni işlerin emek fazlasını ortadan kaldıracağı, böylece küçük ölçekli üretim birimleri ve geçici işlerin formel ekonomiye dahil edileceği varsayılmaktadır. Ancak, Lewis'in modelinden etkilenen birçok ekonomistin tahminlerinin aksine, ilerleyen yıllarda ekonomik kalkınmanın sürekli artan sayıda işsizi kapsayacak kadar iş yaratamaması bu modele ilişkin varsayımların doğruluğunu çürütmüştür[156]. Buradan hareketle, enformel ekonomiye olan ilginin özellikle son yıllarda artmasının sebebinin enformel ekonominin giderek büyümesi, sürekli ve uzun dönemli bir yapıya sahip olması ve sadece gelişmekte olan ekonomiler açısından değil, büyüme ve küresel bütünleşme ile ilişkilendirilerek modern kapitalist dünyanın bir özelliği olarak görülmesinden kaynaklandığı söylenebilir[157]. Bu sebeplerden dolayı enformel ekonomi marjinal ya da önemsiz bir sektör olarak değil, ekonominin temel bir bileşeni olarak görülmelidir[158].

Enformel sektör kavramı, ilk defa 1970'lerin başında anılmakla birlikte, özellikle, yapılan formel ile enformel ayrımının heterojenliği ve yapaylığına ilişkin bir çok yorum ve tartışmaya konu olmuştur[159]. Enformel sektörü açıklamaya ilişkin ilk çabalar, Keith Hart'ın 1971'de yaptığı ve 1973'de yayımlanan Ghana kenti çalışmasında ve UÇÖ 1972 "İstihdam, Gelirler ve Eşitlik: Kenya'da Üretken İstihdamın Artırılmasına Yönelik Bir Strateji" adlı Kenya istihdam raporunda kendini göstermektedir. Bu çalışmalarda, kamu otoriteleri tarafından yasal çerçevede

[155]BENERIA; FLORO; s. 6.
[156]FLODMAN BECKER; s. 8.
[157]Colin C. WILLIAMS; John ROUND; "Rethinking the Nature of the Informal Economy: Some Lessons from Ukraine", **International Journal of Urban and Regional Research**. Vol. 31, No: 2, 2007, s. 425.
[158]CHEN; Rethinking, s. 2.
[159]GERXHANI; s. 267.

düzenlenmemiş, korunmasız, bildirilmemiş ya da kayıt altına alınmamış faaliyetler şeklinde tanımlanan enformel sektör varlığından söz edilmiştir[160]. Yoksulların geçimlik faaliyetlerini ifade etmek için kullanılan enformel sektör, istihdam ve gelir yaratan alternatif bir yol olarak görülmüştür. Zaman içinde, düşük maliyetli üretim gerçekleştirme ve ucuz işgücü sağlama aracı olarak kullanılmıştır[161].

Çeşitli terimlerle ifade edilmeye çalışılan enformellik kavramı, yasal mal ve hizmetlerin üretildiği ancak yasal düzenlemelere uyulmayan bir yapıyı ifade etmekte ve dünyada tüm ekonomilerin işlevsel bir kısmını oluşturmaktadır[162]. Dolayısıyla, enformel ekonomi, yasal mal ve hizmetlerin üretilmesi aracılığıyla gelir elde etme amacına dayalı gerçekleştirilen faaliyetleri kapsayan bir kavram olarak görülmektedir. Bu amaca ulaşılması, formel işgücü piyasası dışında kalan çalışanlar açısından işgücü piyasasına ilişkin yasal düzenlemelerin ve aynı zamanda vergi düzenlemelerinin ihlal edilmesini gerektirmektedir[163]. Ancak bu ekonomik faaliyetler, uyuşturucu üretimi ve satışı, şantaj, haraç, yolsuzluk ve rüşvet gibi iş kanunu ve işgücü piyasası düzenlemeleri kapsamında olmayan, bunun yanında, ceza kanununun kapsamına giren, yasal olmayan ve suç niteliği taşıyan faaliyetlerden ayırt edilmelidir[164].

Enformel sektör kavramının ortaya çıktığı ilk yıllarda modernleşme ve ekonomik büyümenin enformel sektörü ortadan kaldıracağı varsayımı üzerinde durulmuştur[165]. Seksenli yıllara gelindiğinde, enformellliğin formel ekonomideki maliyetleri azaltma aracı olarak görülmesi nedeniyle, bu iki ekonominin birbiriyle bağlantısı üzerinde durulmuştur. Doksanlarda ise bu bağlantının giderek arttığına ve enformelliğin hızlı büyümesine şahit olunmuştur[166]. Enformelliğin büyük oranda artması ve küresel ekonominin düşük gelirli ve güvencesiz işler yaratmaya yönelik

[160]ILO; Informal, s. 10.
[161]DAZA; s. 3.
[162]Jane IHRIG; Karine S. MOE; "Tax Policies and Informal Employment: The Asian", **Asian Economic Journal**. Vol. 15, No: 4, 2001, s. 369.
[163]Colin C. WILLIAMS; "**Formal**ising the Informal Economy: The Case for Local Initiatives", **Local Government Studies**. Vol. 31, No: 3, 2005, s. 336.
[164]Zoya A. KHOTKINA; "Employment in the Informal Sector", **Antropology and Archeology of Eurasia**. Vol. 45, No: 4, 2007, s. 54.
[165]DANOPOULOS; ZNIDARİC; s. 71.
[166]WILLIAMS; Evaluation, s. 108.

güçlü eğilimi bu beklentileri tersine çevirmiştir. Enformel sektörün hem kalıcı bir nitelikte hem de genişleme eğiliminde olduğunun kabul edilmesinin ardından, enformel sektör, enformelliğin belirli bir sektörle sınırlı olduğu görüşünden uzaklaşılarak enformel ekonomi kavramıyla ifade edilmeye başlanmıştır[167].

Enformel ekonomi resmi kayıtlarda görünmeyen, ancak gelir yaratan tüm ekonomik faaliyetler olarak tanımlanmaktadır[168]. Enformel ekonomi, devletin kontrol ettiği formel ekonominin dışında kalan üretim ve değişim ilişkilerinin tümünü kapsamaktadır. Sosyal güvenlik primlerinin ödenmediği ve faaliyetlerin vergilendirilmediği enformel ekonomi, önceleri sadece küçük ve orta ölçekli ekonomik faaliyetleri kapsarken, günümüzde büyük ölçekli formel işletmelerin sürekli değişen çevre ve taleplere uyum sağlama aracı haline gelmiştir[169].

1993 yılında toplanan uluslararası çalışma istatistikçileri konferansında enformel ekonomi işletme temelinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre; kayıt altına alınmamış ya da belirli bir ölçeğin altında tüzel kişiliği olmayan işletmelerin yapmış olduğu tüm faaliyetler enformel ekonomiyi oluşturmaktadır[170]. Ancak bu tanımın enformel ekonominin tüm özelliklerini barındırmadığı belirtilerek, istihdam boyutunu da içine alan daha geniş kapsamlı bir biçimde tanımlanması gerektiği vurgulanmıştır[171]. Enformel ekonomi dirençli, esnek ve dinamik yapısıyla kavram üzerine yeniden düşünülmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Enformel ekonomi kavramının ve istatistiksel tanımının, daha önceki tanımlamalarda dışlanan enformel istihdam boyutunu da içeren biçimde, genişletilmesi üzerinde çalışılmıştır. Yapılan çalışmada, gelişmiş, gelişmekte olan ve geçiş ekonomilerinde ve bugünün işgücü piyasası dinamiklerinde, özellikle çalışan yoksulların çalışma koşullarında, açıkça görüldüğü üzere, enformelliğin tüm biçimlerinin kapsanması amaçlanmıştır[172].

[167]BENERIA; FLORO, s. 3-4; FLODMAN BECKER, s. 9
[168]WILLIAMS; ROUND, s. 426.
[169]Richard DEVEY; Caroline SKINNER; Imraan VALODIA; The State of Informal Economy. **Human Sciences Research Council Press**, State of the Nation 2005-2006, 2006, s.226.
[170]KANNAN; PAPOLA, s. 323.
[171]ILO; Informal, s. 11.
[172] Martha CHEN; "**Informality** and Social Protection: Theories and Realities", **Institute of Development Studies**. Vol. 39, No: 2, 2008, s. 20.

Enformel istihdamın tüm biçimlerini kapsayan enformel ekonomi tanımı, iş güvencesi ya da sosyal güvenceden yoksun istihdam yapısını ifade etmektedir[173].

Enformel ekonomiye ilişkin, enformelliğin tüm biçimlerini kapsayan genişletilmiş uluslararası bir tanım yapılmasının ardından, özellikle, işgücü istatistiklerinin bu genişletilmiş tanıma dayalı olarak tutulmasına yönelik çabalara rağmen, enformel ekonomi tanımı bazı boyutlarıyla hala tartışılmaktadır[174]. Birçok ülkede işgücü istatistiklerine enformel çalışmanın tüm biçimleri dahil edilmemekte bunun yanı sıra, bu konuda oluşturulan birçok politika enformelliği tüm yönleriyle değerlendirmemekte ve enformel çalışmanın sadece belirli kategorilerini kapsamaktadır[175].

Enformel ekonominin heterojen yapısına bağlı olarak enformel ekonomiye ilişkin bir çok tanımlama yapılmıştır[176]. Ancak, enformel ekonominin, genel anlamıyla, çeşitli mal ve hizmetlerin üretildiği piyasa ekonomisinin formel olmayan ve düzenlenmemiş kısmı olduğu söylenebilir[177]. Yani, enformel ekonomi, formel düzenlemeler tarafından korunmayan çalışanlar ve ekonomik birimler tarafından gerçekleştirilen bütün ekonomik faaliyetleri ifade etmektedir[178]. Mevzuat ya da uygulama gereğince yasal düzenlemelerin kapsamı dışında kalan çeşitli ekonomik faaliyetlerde bulunan çalışanları kapsayan enformel ekonomide, faaliyetler yasanın uygulama alanına girmemekte, yani, çalışanlar yasal çerçevede faaliyet gösterseler bile, yasalar kendilerine uygulanmamaktadır. Ayrıca, yasal çerçevenin zorlayıcı olması ya da aşırı maliyet getirmesi sebebiyle de yasaların tanınmaması söz konusu olabilmektedir[179].

Enformel ekonomi, mevcut düzenleyici yasal çerçeve tarafından korunmayan ya da tanınmayan- hem kendi hesabına çalışma hem de ücretli istihdam- tüm kazanç

[173]CHEN; Rethinking, s. 3.
[174]GERXHANI, s. 270.
[175]CHEN; Informality, s. 18.
[176]TANAKA, s. 311.
[177]Nirmala BANERJEE; "Unravelling the Informal Sector", **Labour, Capital and Society**. Vol. 37, No: 1-2, 2004, s. 30.
[178]FLODMAN BECKER, s. 11.
[179]Zeki ERDUT; "**Enformel** İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri", **Çalışma ve Toplum**. C. 12, Sa: 1, 2007, s. 54.

getiren çalışma biçimlerini kapsamaktadır[180]. Kendi hesabına çalışanlar kategorisinde; ücretsiz aile çalışanları ve aile işletmelerinin sahipleri, ücretli çalışanlar arasında; enformel işletmelerin çalışanları, belirli bir işverene bağlı olmaksızın geçici işlerde çalışanlar, evde çalışanlar, parça başı işlerde çalışanlar, yarı zamanlı işlerde çalışanlar ve kayıtlı olmadan çalışanlar yer almaktadır. İşverenler açısından da enformel işletmelerin sahip ya da yöneticileri enformel ekonomi kapsamında yer almaktadır[181].

Son yıllarda birçok araştırmacı, enformel ekonomiye ilişkin önceden yapılmış olan tanımların kapsamının yeterli olmadığını düşünmekte ve bu tanımların kapsamını genişletebilmek için Uluslararası Çalışma Örgütü ile birlikte çalışmaktadırlar [182] . Enformel ekonomi tanımında, gelişmiş ekonomiler, geçiş ekonomileri, gelişmekte olan ekonomiler ve işgücü piyasasına ilişkin dünya çapındaki dinamiklerde açıkça görülen enformel yapıya ilişkin tüm faktörlerin yer alması amaçlanmaktadır. Araştırmacılar, enformel ekonomi tanımının kapsamı açısından, sadece yasal olarak düzenlenmemiş işletmelere değil aynı zamanda korunmasız istihdam ilişkilerine de odaklanılmasını istemektedirler[183].

Sonuç olarak, enformel ekonomiye ilişkin yeni tanım işletmelerin karakteristiklerinin yanı sıra istihdam yapısına da odaklanmakta ve enformel istihdamı hem tarım dışı hem de toplam istihdam içerisinde değerlendirmektedir. Enformel ekonominin yeni tanımı, enformel istihdamın tüm biçimlerini kapsamakta, diğer bir deyişle, güvencesiz işlerde çalışan ücretli işçiler ve kendi hesabına çalışanları kapsayan, iş ya da sosyal güvenceden yoksun istihdam yapısını ifade etmektedir[184].

[180]WILLIAMS; Evaluation, s. 107.
[181]FLODMAN BECKER, s. 13.
[182]KHOTKINA; s.43; KANNAN; PAPOLA, s. 321.
[183]CHEN; Informality, s. 18-19.
[184]CHEN; Rethinking, s. 1-2.

2.2. Unsurları

Enformel ekonominin unsurları arasında işsizlik, eşitsizlik ve sosyal güvenlik hakkından yoksunluk yer almaktadır. Formel ekonomide yeterli istihdam olanaklarının yaratılamaması sonucunda ortaya çıkan işsizlik enformel ekonomiyi genişletmektedir. İşsiz bireyler geçimlerini sağlamak için enformel ekonomide istihdam edilmeye zorlanmaktadır. Enformel istihdam düşük ücretler ve güvencesiz çalışma koşullarıyla özdeşleşmiştir. Formel ve enformel istihdam edilenler arasında ciddi bir eşitsizlik söz konusudur. Formel istihdam edilenler çalışmaya bağlı haklardan ve sosyal korumadan yararlanırken, enformel istihdamdakiler bu haklardan yararlanamamaktadır. Ayrıca, enformel istihdam edilenler arasında da eşitsizlikler söz konusudur.

2.2.1. İşsizlik

Bireylerin yaşamlarını sürdürebilmek için tarihin eski dönemlerinden beri farklı boyutlarla gerçekleştirdikleri üretim ve tüketim faaliyetleri zaman içinde emeğin istihdamını ve aynı zamanda çalışmadığı ya da çalışamadığı dönemlerde işsizliğini gündeme getirmiştir[185]. Ancak, işsizlik asıl etkisini 18. yy.'ın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan endüstri devrimiyle göstermiştir. Boyutları ülkeden ülkeye değişen işsizlik sorunu gelişme ve kalkınma düzeyi ne olursa olsun hemen bütün ülkeleri etkisi altına almıştır[186]. Bunun sebebi, Çağdaş kapitalizmin tarihinin başlangıcını ifade eden ve teknolojik gelişmeler temeline dayalı endüstrileşmenin, emeğe göre düzenlenmiş olan çalışma ve iş yapma biçimlerinde değişimler meydana getirmiş olmasıdır[187]. Büyük ölçüde sabit sermaye yatırımlarına dayalı üretim ve dağıtımı ifade eden endüstrileşme ile birlikte, insan enerjisinin yerini makine enerjisinin aldığı ve üretimin endüstriyel birimlerde yapıldığı yeni bir ekonomik örgütlenme biçimine geçiş süreci yaşanmıştır. Dolayısıyla, işgücünün sektörler arası

[185]M. Kemal BİÇERLİ; **Çalışma Ekonomisi**. 5. Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2009, s. 421.
[186]EKİN; s. 2.
[187]EKİN; s. 3-4.

dağılımı, işgücü başına yaratılan değerin nicelik ve nitelikleri ve bu değerin üretim faktörleri arasındaki bölüşümü farklılaşmıştır[188].

Başlıca üretim faktörü olan emeğin işe sahip olma isteğini, gelir ihtiyacını ve iş arama faaliyetini ifade eden işsizlik, ekonomide hem üretim hem de gelir kaybına neden olmaktadır[189]. Dolayısıyla, kişinin kendisine, çevresine ve topluma maliyetler yükleyerek, dünyanın birçok ülkesinde yaşanan önemli bir sorun haline gelmektedir. Ekonomik ve politik tartışmaların çoğunun konusunu oluşturan işsizlik oranı, özellikle, ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde gündemdeki yerini sürekli olarak koruyan olguların başında gelmektedir[190].

İşgücü piyasasının yapısı ve işleyişi, ekonominin diğer kesimlerini önemli ölçüde etkilemektedir. Çünkü işgücü piyasasının yapısı ulusal gelir, istihdam ve genel fiyat düzeyi üzerinde büyük ölçüde etkilidir[191]. Bu nedenle, işgücü arzı ile işgücü talebi ve bunlar arasındaki farkı ifade eden işsizliğin, ekonominin toplumsal yönünün temel göstergeleri olduğu söylenebilir[192]. Ekonomik büyümeye rağmen formel işgücü piyasasında istihdam yaratılamaması, bireyleri enformel faaliyetlerde bulunmaya zorlamakta ve dolayısıyla formel istihdam edilenlerin sahip olduğu güvencelerden yararlanamamalarına sebep olmaktadır[193]. Düşük istihdam, ekonomik büyümenin birçok bireyin gereksinimlerini karşılayamaması anlamına gelmektedir. Bu durum bir toplumda belirlenen gelişim hedefinin sadece ekonomik büyümenin sağlanması olamayacağını göstermektedir. Ekonomik büyüme ile beklenen gelişmelerin sağlanması, adil gelir dağılımı, kabul edilebilir bir asgari gelir, yoksulluğun azaltılması ve güvencesizliklerin ortadan kaldırılması ile birlikte bir anlam ifade etmektedir[194]. Ayrıca, işsizliğin azaltılmasında yaratılan işlerin niceliğinin yanı sıra niteliği de büyük öneme sahiptir. Sosyal koruma kapsamının

[188]EROL, s. 2-4.
[189]STANDING; s. 2.
[190]BİÇERLİ; s. 422.
[191]Hacer ANSAL; Suat KÜÇÜKÇİFÇİ; Özlem ONARAN; Benan Zeki ORBAY; **Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik**. Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 29.
[192]KEPENEK; YENTÜRK, s. 404.
[193]Paula KANTOR; Uma RANI; Jeemol UNNI; "Decent Work Deficits in Informal Economy: Case of Surat", **Economic and Political Weekly**. Vol. 41, No: 21, May, 2006, s. 2090.
[194]UNNI; RANI, s. 1-3.

genişletilmesi ve çalışmaya bağlı hakların geliştirilmesi yaratılan işlerin niteliğine bağlıdır[195].

Dünyada, küreselleşmenin ve dolayısıyla yapısal uyarlanma politikalarının etkisiyle, yaşanan büyük ekonomik ve siyasal dönüşüm işgücü piyasalarına da yansımaktadır. Bu süreçte, işgücünün ekonomik krizler ya da bunalımlar karşısında devlet eliyle korunması süreci zayıflamakta ve sosyal devlet anlayışının eski kalıcılığını yitirdiği görülmektedir[196]. Mal ve hizmet piyasalarının küreselleşmesi işgücü piyasasının da küreselleşmesine yol açarak işgücünü küresel bir rekabetle karşı karşıya getirmekte ve bu rekabet işgücü üzerinde işsizlik tehdidini arttırdığı gibi çalışma koşullarına ilişkin standart ve kuralların da baskılanmasına yol açmaktadır[197].

Gelişmekte olan ülkelerde, özellikle, 1970'lerin sonundan beri çeşitli aşamalarla uygulanmış olan yapısal uyarlanma politikalarının ardından işsizlik sorunu daha da büyümüş ve işgücü piyasasındaki düzenlemelerin niteliğinin önemi artmıştır. Önemli bir ekonomik sorun olan işsizlik, ekonominin iş yaratma kapasitesi düştükçe daha ciddi sorunlar ortaya koymaktadır[198]. İşsizlik sorunun giderek artması istihdam yaratmaya yönelik işgücü piyasası politikalarının önemini artırmaktadır[199].

Dünyada işsizlik oranlarının yükselişi, işgücü piyasasında esnekliğe ve kuralsızlaştırmaya dayalı yapısal düzenlemelerin etkisiyle süreklilik göstermektedir. Yoksulluk sorununu da beraberinde getiren sürekli işsizlik, üretim alanında yapılan yatırımlar ve aktif işgücü piyasası politikaları olmaksızın çözümlenemeyecektir. İş, en genel ve önemli işleviyle, birey ve ailesi için geçim kaynağı olarak düzenli bir gelir anlamı taşımaktadır. Bu, aynı zamanda güvenceli istihdam koşullarında yaşlılıkta gelir güvencesini ifade etmektedir[200]. Ancak, artan rekabet ortamında üretim maliyetlerinin azaltılması amaçlanmakta ve işgücünün istihdamı sadece

[195]KANTOR; RANI; UNNI; s. 2089.
[196]KEPENEK; YENTÜRK, s. 438.
[197]KORAY; Sosyal, s. 22.
[198]ANSAL; KÜÇÜKÇİFÇİ; ONARAN; ORBAY; s. 1.
[199]Lucas NAVARRO; "Employment Dynamics and Crises in Latin America", **Cepal Review**. No: 99, December, 2009, s. 23.
[200]Simone CECCHINI; Andras UTHOFF; "Poverty and Employment in Latin America: 1990-2005", **Cepal Review**. No: 94, April, 2008, s. 42.

talebin arttığı dönemlerle sınırlı kalmaktadır. Üretim sürecinin esnekleşmesi ve yeni istihdam biçimlerinin ortaya çıkması, işletmelerde işgücü maliyetlerinin düşmesini sağlarken, ücretin milli gelirden aldığı pay düşmekte ve çalışanlar riskler karşısında güvencesiz hale gelmektedirler[201].

Küreselleşmeyle birlikte 1980'lerden itibaren uygulanan özelleştirmeye dayalı ekonomik politikalar, sendikaların güçsüzleşmesi, çokuluslu işletmelerin ucuz işgücü arayışında olması gibi etmenler dolayısıyla tüm dünyada işsizlik oldukça önemli bir sorun haline gelmiştir. Türkiye de bu gelişmelerden etkilenmiş ve 1980'lerden başlayarak yükselen işsizlikle karşı karşıya kalmıştır[202].

İşsizlik olgusu, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin uğraştığı en önemli sosyal sorunların başında gelmektedir. Ülkeler teknolojik olarak gelişirken, buna bağlı olarak üretim sistemleri de değişmiş ve işgücünün bu gelişmelere ayak uydurması zorlaşmıştır. Ayrıca nüfus artışına bağlı olarak da artan işgücüne istihdam olanakları yaratmak ciddi sorun haline gelmiştir[203].

Birçok ülkede, özellikle ekonomik kriz ve durgunluk dönemlerinde ortaya çıkan yüksek işsizlik sonucunda enformel ekonomi genişleme eğilimi göstermektedir. İşletmeler çalışanlarını herhangi bir dirençle karşılaşmadan istihdam edip işten çıkarabilmek için enformel ekonomiden faydalanmakta ve böylece sermayeye azami esneklik kazandırmaktadırlar. Bununla birlikte, işgücünün enformel ve formel ekonomi arasındaki akışkan yapısı, işgücü piyasasındaki talep değişiklikleri karşısında işgücüne bireysel sorumluluk yüklemektedir[204]. İstihdam yaratılamadığı sürece sosyal güvenlik sistemine dahil edilecek bir kitle yaratılamayacak ve sonuçta gerçekleştirilen yenilikler kısa vadeli ve geçici nitelik taşıyacaktır. Bu koşullara

[201]Tijen ERDUT; **Yeni Teknolojilerin İş İlişkileri Üzerine Etkisi**. Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS), İzmir, 1998, s. 28.
[202]Özay GÖZTEPE; "Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası", **Çalışma ve Toplum**. C. 14, Sa: 3, 2007, s. 81.
[203]Alptekin GÜNEY; "**Türkiye**'de Geliştirilmiş İşsizlik Oranları", **Çalışma ve Toplum**. C. 24, Sa: 1, 2010, s. 239-240.
[204]BENERIA; FLORO, s. 7.

enformel ekonominin de varlığı eklendiğinde sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunların geçici önlemlerle çözümlenemeyeceği görülmektedir[205].

İşgücü piyasasının iki ayağını nüfus gelişmelerine bağlı olan toplam işgücü arzı ve ekonomik koşulların bir sonucu olan işgücü talebi oluşturmaktadır. Arz ve talep arasındaki fark ise, hem ekonomik hem de toplumsal açıdan çok önemli bir sorun olan işsizliği yaratmaktadır[206]. İşsizlik tanımı ülkelere göre değişebilmekte ve dolayısıyla işsizlik oranlarında farklılıklar oluşmaktadır. Avrupa'da bir işe sahip olmayan ya da ihmal edilebilir düzeyde çalışma saatlerine dayalı olarak çalışan ve çeşitli iş arama kanallarından en az birine başvurmuş kişilerin işsiz kabul edilmesine rağmen, Avrupa ülkeleri arasında işsiz sayılma kriterleri açısından farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Bazı ülkelerde başvurulan işin tam zamanlı, yarı zamanlı, geçici ya da sürekli olması işsiz sayılmayı etkilerken, bazı ülkelerde işsiz tanımında bu koşullardan etkilenilmemektedir. Çoğu ülkede istihdam edilebilir durumdaki engelliler işsizler arasına dahil edilirken, emeklilik aylığı almaya hak kazanmış ve emeklilik dolayısıyla çalışmayanlar işsizler arasında yer almamaktadır[207].

Potansiyel ulusal üretimin önemli bir parçasının gerçekleştirilememesi sebebiyle üretken gücün israf edilmesi anlamına gelen işsizlik, hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerde önlenmesi zor yapısal bir sosyal sorun haline gelmiştir. Özellikle, işsizliğin süresinin uzaması toplumda büyük eşitsizliklere yol açmaktadır [208] . İşsizlik sorunu, aktif nüfusun büyük bir kısmının istihdam edilememesi sonucunda, bu kitlenin ne ekonomik kalkınmaya ne de sosyal güvenlik sistemine katkı sağlayamamasına sebep olmaktadır. İşsizlik sorunu karşısında, işgücü arzına cevap verebilecek yeni işlerin yaratılamaması da, formel istihdamdan dışlanan ve sosyal güvenceden yoksun büyük bir çoğunluğun enformel ekonomide istihdam edilmesini sağlamaktadır[209].

---

[205]Süleyman ERYİĞİT; "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Arayışları", **Kamu-İş Dergisi**. C. 7, Sa: 4, 2004, s. 7-8.
[206]KEPENEK, YENTÜRK, s. 407.
[207] EUROSTAT; Definition of Registered Unemployed. **Statistical Office of the European Communities**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1987, s. 8-10.
[208]SAPANCALI; Dışlanma, s. 143-144.
[209]ERYİĞİT; s. 6-8.

Dünyanın genelinde yaşanan ekonomik krizler nedeniyle son dönemlerde işgücü piyasasıyla ilgili en belirgin özelliklerden biri, ekonominin istihdam yaratma kapasitesinin yavaşlığıdır. Sanayi ve hizmetlerdeki hızlı büyüme performansına karşılık, istihdamdaki büyüme son derece sınırlı kalmaktadır[210]. Özellikle, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda geçerli olan bu eğilim istihdam yaratmayan büyüme olarak tanımlanmakta ve ulusal gelirdeki artışa rağmen, işsizlik oranları giderek artmaktadır. Bu ülkelerde, krizler öncesi istihdam düzeyine ulaşılabilmesi için 2011 yılı içinde yaklaşık 7 milyon istihdam fırsatı yaratılması gerektiği belirtilmektedir[211]. Bununla birlikte, yaşanan ekonomik krizler enformel ekonominin kriz dönemlerinde genişleme eğilimi gösterdiğine işaret etmektedir. Bu dönemlerde meydana gelen uzun süreli ve yüksek seviyede işsizlik insanları enformel ekonomide faaliyet göstermeye teşvik etmektedir[212].

Aşırı spekülatif finansal sermaye girişleri sonucunda gerçekleşen ekonomik büyüme, istihdam yaratmayan büyüme kavramını ve üretimde büyümeyle işsizlik arasındaki karşıtlığı ortaya çıkarmaktadır [213] . Spekülatif amaçlı ve istihdam yaratmayan büyüme döneminin en olumsuz etkilerinden biri, işgücüne katılım oranlarındaki düşüşle kendisini göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki işgücüne katılma oranları, gelişmiş ülkelerdeki oranların altında kalmakta, bu durum, büyük ölçüde, uzun süreli ve yapısal işsizlik dolayısıyla iş bulma ümidini kaybedenlerin sayısındaki artışa dayanmaktadır[214].

İşgücüne olan talebin ücretle ters yönlü, işgücü arzının ise, reel ücretle doğru yönlü bir ilişki içerisinde olduğunu savunan yeni klasik işgücü piyasası modelinde, işgücü piyasasında herhangi bir katılık ya da düzenleme olmadığı takdirde, ücretlerin arz ya da talep fazlasına uyum sağlayarak piyasayı dengeye kavuşturması

[210]GÖZTEPE; s. 85-86.
[211]ILO; **World** of Work Report: From One Crisis to the Next?. **International Labour Organization**, Geneva, 2010, s. 2.
[212]ILO; Informal, s. 9.
[213]ILO; World, s. 1.
[214]Erinç YELDAN; "**Finans** Çağında Eklemlenme Kalıpları: Neoliberal Küreselleşmenin Çevresel Bir Ekonomisi Olarak Türkiye Örneği", **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, Der: Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 146-149.

beklenmektedir[215]. Ücret esnekliğinin mevcut olduğu piyasanın işsizliği ortadan kaldıracağı ifade edilmektedir. Bu modelden yola çıkılarak ortaya konan yeni liberal politikalar, işgücü piyasasındaki düzenlemelerin, reel ücretlerin aşağı doğru esnekliğini sağlayacak şekilde, ortadan kaldırılmasının istihdam düzeylerini artıracağını vurgulamaktadır[216]. Bu durum, işgücü piyasasına müdahaleye ya da ekonomide düzenleyici bir rol oynayacak kamu politikalarına gerek olmadığı, ancak en dezavantajlı kesimlere yönelik istihdam ve koruma politikalarının belirlenebileceği anlamına gelmektedir[217].

Formel ekonominin işgücü fazlasını ortadan kaldırabilecek kadar iş yaratamaması sonucunda artan işsizlik enformel ekonominin boyutlarını artırmaktadır. Özellikle nüfus artış oranının yüksek, işsizlik ve yoksulluk sebebiyle kırdan kente göçlerin yoğun olduğu ülkelerde, işgücünün büyük bir kısmı enformel ekonomide istihdam edilmektedir[218]. Formel işgücü piyasasında istihdama katılamayanlar ya sosyal dışlanmanın en belirgin biçimi olan işsizlikle karşı karşıya kalmakta ya da enformel işgücü piyasasında güvencesiz işlerde çalışmaktadırlar. Üretimden dışlanmayı ifade eden işsizlikle karşı karşıya kalan ve dolayısıyla, tüketim yoluyla toplumsal katılımın temelini oluşturan ve ekonomik alanda bireylerin gücünü yansıtan gelirden yoksun kalan bireyler yoksullukla mücadele etmek ve geçimlerini sağlayabilmek için enformel işgücü piyasasında yer almak zorunda kalmaktadırlar[219].

2.2.2. Eşitsizlik

Belirsizlikleri artırıcı nitelik taşıyan küreselleşme süreciyle birlikte, eşitsizliklerin artması istikrarsız bir yapıyı beraberinde getirmekte, üretim sürecinin taşeronlara bırakılmasının mümkün hale gelmesiyle, ekonomik ve mesleki güvencesizlikler kendini göstermektedir. Bu süreçte, hem ülkeler arasında üstünlükler eşit dağılmamakta hem de ülkeler kendi içlerinde yaratılan bu

[215]ANSAL, KÜÇÜKÇİFÇİ, ONARAN, ORBAY, s. 2-3.
[216] Nilgün TUNÇCAN ONGAN; "Esneklik Yaklaşımının İstihdam Hacmi Açısından Değerlendirilmesi", **Çalışma ve Toplum**. C. 3, Sa: 3, 2004, s. 127-128.
[217] Mete ÇETİK; Yüksel AKKAYA; **Türkiye'de Endüstri İlişkileri**. Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1999, s. 42-43.
[218]FLODMAN BECKER; s. 8-9.
[219]SAPANCALI; Dışlanma, s. 137-139.

üstünlüklerin yeniden dağıtımı konusunda sorunlar yaşamaktadırlar. Bu durum küresel ekonomideki nimet ve külfetlerin hem ülkeler arasında, hem de ülkelerin kendi içindeki sosyal kesimler arasında dağılımının eşitsizliğine dayanmaktadır[220].

Dünya'da yaşanan ekonomik krizler sonucunda gelişmişlik düzeylerini korumayı amaçlayan gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere bağımlı bir hale gelmişlerdir[221]. Bu durum, gelişmiş ülkelerin dünya nüfusunu denetim altına alarak pazarlarını genişletmelerini, bunun için dünyadaki ekonomik güç kaynaklarını denetimleri altında bulundurmalarını ve dünya nüfusunun oluşturduğu ekonomik değerin kendilerine aktarılması için uluslararası bir sistemin kurulmasını gerektirmiştir[222]. Bu ülkeler dış pazarlar aracılığıyla sermaye birikimlerini daha fazla artırabilmek için, dünyanın geri kalan kısmını üretim merkezleri ve kendi ürettikleri mal ve hizmetlerin alıcısı olarak görmekte, dolayısıyla gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin işgücü piyasası yapılarında önemli değişimlere yol açmaktadırlar[223].

İşgücü piyasasında formel-enformel ayrımının ortaya çıkmasının temelini oluşturan en önemli sebeplerden biri uluslararası rekabet olgusudur. Ekonomilerin uluslararası nitelik kazanması, karşılıklı bağımlılığın artması ve üretim faktörlerinin akışkanlığının önündeki engellerin kaldırılmaya başlanması sonucunda yoğunlaşan rekabet, işgücü piyasası yapısını yeniden yapılandırmakta ve işletmelerin işgücü tercihlerini etkilemektedir[224]. Bu bağlamda formel istihdam, göreceli olarak yüksek ücretli ve güvenceli çalışma koşullarını ifade ederken, enformel istihdam düşük ücretli ve güvencesiz çalışma koşullarıyla eşleştirilmektedir[225].

Üretimin uluslararası bütünleşmesi ve üretim birimlerinin coğrafi bakımdan birbirinden uzak mekanlarda yerelleştirilmesi, ileri derecede sanayileşmiş ülkelerle,

---

[220]Zeki ERDUT; "**Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye**. 2. Baskı, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2003, s. 19.
[221]MACHINEA Jose Luis; "The International Financial Crisis: Its Nature and the Economic Policy Challenges", **Cepal Review**. No: 97, April, 2009, s. 34.
[222]Aylan ARI; "Küreselleşme ve Kuralsızlaştırma", **Çalışma ve Toplum**. C. 10, Sa: 3, 2006, s. 25.
[223]EROL; s. 177-179.
[224]Zeki ERDUT; **Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi**. Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS), İzmir, 1998, s. 92.
[225]ILO; Informal, s. 11.

az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında çokuluslu işletmeler aracılığıyla sermaye ve işgücü akışkanlığına sebep olmaktadır. 1970'li yılların ilk yarısında ortaya çıkmaya başlayan ve hemen tüm dünyayı etkisi altına alan ekonomik krizle mücadele edebilmek için, katılıkların ortadan kaldırılması, özelleştirme, kuralsızlaştırma ve piyasada giderek artan esneklik önem kazanmıştır. Özellikle, esneklik kavramı sermaye yapılarını, iş çevresini ve işgücü piyasasını etkileyen bir ekonomik gelişme modeli haline gelmiştir[226].

İşletmelerin piyasada varolabilmeleri ve sermaye birikim sürecini kesintisiz devam ettirebilmeleri, rekabet edebilme yeteneklerine bağlıdır[227]. İşletmelerin uluslararası rekabete uyum sağlama çabaları, işgücü piyasasında güvencesizlikleri ve ciddi uyum sağlama maliyetlerini ortaya çıkarmaktadır. İşletmeler arasında giderek artan rekabet, fiyatlara ve dolayısıyla işgücü maliyetlerine etki etmekte, bu durum çalışanların pazarlık gücünü zayıflatarak işverenlerin işgücü talebi esnekliğini artırmaktadır[228].

1970'lerden itibaren, yeni liberal politikalar açısından, sendikalar piyasanın serbest işleyişini engellemeye çalışan korumacı kurumlar olarak görülmüş ve bu durum sendikaların etkinliğinin azaltılmasına yönelik önlemleri beraberinde getirmiştir[229]. Sendikalılaşma hakkına sahip işçilerin sayısının yanı sıra sendikalı işçi sayısının da düşük olması emek ile sermaye arsındaki bölüşüm mücadelesinde işçi sınıfı adına önemli bir sınırlılığa işaret etmektedir. Enformel istihdam edilenlerin formel çalışmaya bağlı diğer haklar gibi, sendikal haklardan da yararlanamaması pazarlık güçlerini ortadan kaldırmaktadır. Formel ekonomide, özellikle sanayi sektöründe, çalışanları sendikasızlaştırma çabaları da bu eğilimi güçlendirmektedir[230]. Çalışanlar iş ilişkisinin ve ücretli statünün varlığına dayanan sendikal örgütlenme ve

[226]ERDUT; Rekabet, s. 93.
[227]Gaye YILMAZ; "Kapitalizmde Zaman-Mekan Sıkışması", **Çalışma ve Toplum**. C. 17, Sa: 2, 2008, s. 160.
[228]ERDUT; Uluslararası, s. 22-25.
[229]Ronaldo MUNCK; **Emeğin Yeni Dünyası**. Kitap Yayınevi, İstanbul, 2003, s. 17.
[230]Yüksel AKKAYA; "Türkiye'de 1980 Sonrası Emek-Sermaye Arasındaki **Bölüşüm** Mücadelesinde Grevlerin Yeri", **Toplum ve Bilim**. Sa: 86, Güz, 2000, s. 223-224.

toplu pazarlık yerine, giderek istikrarsızlaşan işgücü piyasasında bireysel pazarlık koşullarına bağlı hale gelmektedir[231].

Enformelliğin temelinde üretim yapısındaki değişim ve işgücü piyasasının bölünmesi yatmaktadır. İşgücü piyasasında çalışanlar arasında nitelik, beceri, meslek, ücret ve çalışma koşulları gibi unsurlar açısından farklılaşma söz konusudur. Bu anlamda işgücü piyasasının katmanlaşması eşitsizlik ve toplumsal bütünleşmenin ortadan kalkması tehlikesini doğurmaktadır[232]. Enformel ekonominin yatırılan sermaye, kullanılan teknoloji, verimlilik düzeyi ve net kazançlar açısından oldukça heterojen bir yapıya sahip olması dolayısıyla, enformel ekonomide faaliyet gösterenler de farklı sebeplerle bu ekonomiye dahil olan heterojen bir grubu meydana getirmektedir[233].

Enformel ekonomi, yalnızca işçileri, yani üretim araçlarından yoksun olanları kapsamamaktadır. Enformel ekonomiden geçimini sağlayanların hepsi yoksul değildir. Dolayısıyla enformel ekonomi, homojen bir çalışan kategorisine dayanmamaktadır. Bu durum, enformel ekonomide faaliyet gösterenler arasındaki eşitsizliği ortaya koymaktadır[234].

Enformel ekonomiye ilişkin iki küresel gerçek söz konusudur. Bunlardan birincisi, enformel ekonomide istihdam edilenlerin elde ettikleri gelirler arasında önemli bir fark olduğudur. İkincisi ise, enformel sektörde elde edilen gelirler açısından ortaya çıkan cinsiyet eşitsizliğidir[235]. Örneğin, Tunus'ta enformel işverenler asgari ücretin 4 katı ve formel ücretlerin yaklaşık 2 katından fazlasını kazanmaktadırlar. Bu işverenlerin çalışanları ise, asgari ücret tutarını zar zor kazanırken, parça başı üretimde çalışanlar, özellikle evde çalışan kadınlar, asgari ücretin üçte birinden az kazanç elde etmektedirler. Kolombiya ve Hindistan'da enformel işverenler asgari ücretin 4-5 katını kazanırken, kendi hesabına çalışanlar asgari ücretin 1.5 katını kazanmaktadırlar. Kısacası, enformel işgücü piyasasında

[231]ERDUT; Kadın, s. 22.
[232]SAPANCALI; Dışlanma, s. 150.
[233]FLODMAN BECKER; s. 14.
[234]ŞAHİNOĞLU, s. 99.
[235]CHEN; Rethinking, s. 7.

farklı istihdam statülerine ve cinsiyete göre ortalama kazançlar açısından eşitsizlikler oluşmaktadır[236].

Gerçekten, formel ekonomide istihdam edilenlerin ortalama ücretleri enformel istihdam edilenlere göre daha yüksek olduğu gibi, enformel istihdamın farklı kategorileri arasında da ücretler arasında farklılık söz konusudur. Enformel işverenler en yüksek geliri elde ederken, ardından onların çalışanları, ve diğer düzenli enformel çalışanlar, sonrasında ise kendi hesabına çalışanlar, gündelik ücretli çalışanlar, ev işlerinde çalışanlar ve son olarak evde ya da küçük atölyelerde parça başı üretim yapanlar gelmektedir[237]. Bu hiyerarşide kadınlar, erkeklere nazaran, enformel işgücünün en düşük gelirli katmanlarında yer almakta ve yoksulluk riskiyle daha fazla karşılaşmaktadırlar[238]. Aynı zamanda, enformel ekonomide işveren konumunda ya da düzenli olarak enformel istihdam edilen kadınların oldukça az sayıda olduğu görülmektedir[239].

İşgücü piyasasında istihdam biçimlerinin çeşitlendirilmesiyle, pazarlık güçleri birbirinden çok farklı grupların oluşturulması sonucunda doğan eşitsizlik, işgücü piyasasında giderek büyüyen enformelleşme ile artmaktadır. Eşitsizliğin kaynağını çokuluslu işletmelerde çok sayıda geçici statüde, nitelik gerektirmeyen ve güvencesiz enformel istihdama karşılık az sayıda sürekli statüde, yaratıcılık gerektiren ve güvenceli formel istihdam yaratılması ve dolayısıyla işgücü piyasasında meydana gelen farklılaşma oluşturmaktadır[240]. İşgücü piyasasında enformelleşmenin artmasıyla standart olmayan istihdam biçimleri de artmakta, böylece çalışanlar arasında çalışma biçimleri ve koşulları açısından aşırı bir farklılaşma ve eşitsizlik ortaya çıkmaktadır[241]. Tam zamanlı, düzenli ve güvenceli istihdamdan dışlanan büyük oranda işgücünü kapsayan enformel ekonomi, küresel ekonomi tarafından görmezden gelinen ve ihmal edilen işgücünü ifade etmektedir[242].

---

[236]CHEN; Informality, s. 22.
[237]CHEN; VANEK; HEINTZ; s. 2136.
[238]LUCKHAUS Linda; "Equal Treatment, Social Protection and Income Security for Women", **International Labour Review**. Vol. 139, No: 2, 2000, s. 150.
[239]ILO; Informal, s. 8.
[240]ERDUT; Kadın, s. 23.
[241]BENERIA, FLORO, s. 5.
[242]CHEN; Informality, s. 19.

İşsizliğin artması, formel ekonomide istihdam yaratma kapasitesinin düşmesi ve yeni üretim anlayışıyla çalışanlar arasında rekabetin yaratılması, çalışanlar arasındaki dayanışmayı zayıflatmaktadır. Formel ve enformel ayrımının ortaya çıktığı işgücü piyasasında ücretler esnekleştirilerek geriletilmekte ve yeni istihdam biçimlerinin yaratılmasıyla işgücünün kutuplaştığı yeni bir yapı söz konusu olmaktadır[243]. Formel ekonomide çalışanlar ücret düzeyi, çalışma koşulları, sendikal güvence ve devletin, çalışma hayatına ilişkin düzenlemeleri ile koruma altına alınmışlarken, enformel faaliyetler yasal ve kurumsal çerçevenin dışında yer almaktadır[244].

Enformel ekonomide, çalışanların pazarlık gücü sermaye birikimine bağlı olarak zayıflamakta, aynı zamanda çalışanların formel ve enformel faaliyetler arasındaki akışkanlığı da pazarlık gücüne etki etmektedir. İşgücü piyasasında esnekleşme, yüksek derecede enformelleşmeye ve güvencesizliğe neden olmaktadır. İş sözleşmelerinin zayıflatılması ya da ortadan kaldırılması, enformellik düzeyinin artmasıyla paralel bir seyir izlemektedir. Yasal ya da yazılı iş sözleşmesine bağlı olmadan çalışma, ücretli işçiler arasında yaygın biçimde hakim olmaktadır. Tüm bu gelişmeler eşitsizliğin boyutlarını artırmaktadır[245].

1970'li yılların ortasından itibaren ortaya çıkan ekonomik krizler rekabet edebilmeyi, değişen talep koşullarına uyum sağlamayı ve ileri teknoloji kullanımını zorunlu kılmıştır[246]. Temel amacı karını artırmak ve üretim maliyetlerini düşürmek olan sermaye, ekonomideki dalgalanmalar sonucunda kar oranlarındaki değişikliklere bağlı olarak, üretim sistemlerinde ve istihdam biçimlerinde bir arayış içine girmektedirler. Böylece, işgücü ve sermaye arasındaki ilişkiler yeniden şekillendirilmekte ve dönüşüme uğramaktadır[247].

Üretim sürecinin esnekleşmesiyle, artan rekabete uyum sağlama zorunluluğu işgücünün istihdamında da esnekliği beraberinde getirmiştir. İşletmeler, çalışma

[243]SAPANCALI; Dışlanma, s. 148-149.
[244]TOKMAN; Modernization, s. 1.
[245]BENERIA; FLORO; s. 26-27.
[246]ÇETİK; AKKAYA; s. 41.
[247]ÇETİK; AKKAYA; s. 35.

koşullarının ve ücretlerin belirlenmesinde, üretim sistemlerinde olduğu gibi esneklik arayışına girmişlerdir. Bu arayış, çalışanların sosyal güvenceden yararlanma koşullarını etkilemiştir[248]. Bu anlamda, sosyal koruma açısından enformel işgücü piyasası formel işgücü piyasasıyla karşılaştırıldığında çok geride kalmaktadır[249]. Formel ekonomide yer alan işgücü sosyal güvencesizliğe karşı korunurken, enformel ekonomide yer alanlar sosyal güvencesizlikle karşı karşıya kalmaktadırlar[250].

2.2.3. Sosyal Güvenlik Hakkından Yoksunluk

Dünya nüfusu ve ekonomik güç kaynaklarının denetimi piyasanın, teknolojinin, finansal kaynakların ve sermayenin yönlendirilmesiyle gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda, gelişmiş ülkeler gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeleri, kendi ürettikleri mal ve hizmetleri satabilecekleri, üretim için gerekli hammaddeleri sağlayabilecekleri ve sermayelerini geliştirebilecekleri pazarlar olarak görmekte ve ülkeler arasındaki bağlantı aralarında kurulan iş bölümü yoluyla gerçekleştirilmektedir[251].

Ekonomik sistemdeki bu temel dönüşüm, ulusal tasarrufların işgücünün en ucuz olduğu bölgelere, giderek artan biçimde aktarılması sonucunu doğurmakta, böylece, günümüzde yaşanan en temel sorunlardan biri olan enformel işgücü piyasasının yükselişi ortaya çıkmaktadır[252]. Büyük ölçüde toplumsal değişim yaratan ve küreselleşme süreci sonucu önlenemez hale gelen yeni liberal politikalarının işgücü piyasasında yarattığı güvencesiz çalışma biçimleri ve sosyal güvenlikten yoksun enformel işgücü, tüm dünyada yaygın hale gelmekte ve sermayenin çıkarlarına hizmet edebilecek bütünleşmiş bir işgücü piyasası yapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır[253]. Bu anlamda, özellikle, işgücünün büyük bir kısmının enformel

[248]ERDUT; Teknoloji, s. 27.
[249]ERDUT; Kadın, s. 13.
[250]ERDUT; Rekabet, s. 94-95.
[251]EROL; s. 177.
[252] James HEINTZ; "Beyond Sweatshops: Employment, Labour Market **Security** and Global Inequalities", **Antipode**. Vol. 36, Iss. 2, 2004, s. 223.
[253]MUNCK; s. 18-19.

olduğu gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sistemlerinin önemi ve sosyal koruma kapsamının genişletilmesi gerekliliği giderek artmaktadır[254].

Dünyada sürekli artan yoksulluk, ekonomik ve sosyal güvencesizlik ile enformel ekonomi arasındaki bağlantıyı açıklama ihtiyacını ve enformelliğin önceki ve şimdiki yapısı arasındaki farklılıklara ilişkin soruları artırmaktadır. 80'lerden itibaren birçok ülkenin makroekonomik yapısının, yeni liberal politikaların etkisiyle önemli değişikliklere uğraması, enformel faaliyetlerin ve sosyal güvenceden yoksun çalışanların artmasını sağlamaktadır[255]. İşgücünün büyük bir kısmının enformel olduğu gelişmekte olan ekonomilerde, sosyal güvenlik aracılığıyla bireylere ekonomik ve sosyal güvence sağlanmasının önemi giderek artmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde enformel ekonominin sürekli büyümesi çalışanların gelir güvencesizliğiyle karşı karşıya kalmalarına sebep olarak, sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan finansal sorunları şiddetlendirmektedir[256].

Yeniden yapılanma süreci, maliyetleri azaltma baskısı, üretim serilerini daraltma ve işletmeye esneklik kazandırma gerekçeleriyle istihdam üzerinde önemli değişimlere yol açmakta ve bu değişimler, özellikle işletmelerde çalışan sayısının azaltılmasına yol açmaktadır. Bu durum ekonomik daralma sebebiyle, işten çıkarmaları, formel işgücü piyasasındaki yüksek ücretli, sosyal koruma ve terfi olanaklarına sahip istihdam yapısını önemli ölçüde etkileyen güvencesizlikle kendini gösteren biçimde farklılaştırmaktadır. Enformel işgücü piyasasında istihdam edilenler iş güvencesine sahip değildir ve statüleri son derece eğretidir. İşlerini korumaları, işletmelerin çıkarlarının maksimum düzeyde karşılanmasına bağlıdır[257].

Dünya nüfusunun yarısının hiçbir sosyal güvenlik korumasına sahip olmaması ve birçok az gelişmiş ülkede her 10 işçiden 9'unun herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmadan yaşıyor ve çalışıyor olması gerçeği, sosyal güvenlik koruma kapsamının genişletilmesi ihtiyacını daha önce hiç olmadığı kadar

[254]UNNI; RANI; s. 17.
[255]BENERIA; FLORO, s. 5.
[256]UNNI; RANI, s. 4.
[257]ERDUT; Uluslararası, s. 26-29.

artırmaktadır[258]. Sosyal koruma kapsamındaki açık, dengesizliklerle dolu bir dünyanın sadece bir boyutunu ifade etmekle birlikte, dünyada yoksulluğun sürekliliği, hem geçtiğimiz hem de içinde bulunduğumuz yüzyılın en ciddi problemlerinden birini meydana getirmektedir[259].

Dünyada 1 milyardan fazla insanın günde 1$'ın altında gelirle yaşamlarını sürdürmeye çalışması çalışan yoksullar kavramını doğurmakta ve bu kişilerin, çalışmalarına rağmen mutlak yoksulluktan kurtulamamasına sebep olmaktadır[260]. Kendilerini ve ailelerini geçindirecek kadar gelir elde edemeyen çalışan yoksullar, karşılaştıkları belirsizlik ve ekonomik güvencesizliklerle başa çıkabilmek için ücretlerin düşük ve risk düzeyinin yüksek olduğu enformel ekonomide faaliyet göstermek zorunda kalmaktadırlar. Bu durum, enformel ekonomi ve sosyal güvencesizlik arasındaki kısır döngüyü ifade etmektedir[261].

1970'li yıllara kadar, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan gelişmeler ile tam istihdam ve düzenli çalışma temeline dayalı işgücü piyasası yapısı, enformel ekonominin ortaya çıkışıyla birlikte zayıflamaya başlamıştır. Formel ekonomideki istihdamın daralmasıyla enformel ekonominin boyutlarının büyümesine sebep olmuştur[262]. Küresel düzende teknolojik gelişmelerle toplumsal üretimin giderek daha az çalışma gerektirmesi ve dolayısıyla üretim faktörleri arasında emeğin ücretinin azaltılması ücretli bir iş aracılığıyla yeterli ve düzenli gelir sağlamayı zorlaştırmaktadır[263]. Dolayısıyla, serbest piyasa ilkeleri küreselleşmeyle birlikte yayıldıkça, toplumu koruma amaçlı sosyal düzenlemeler ve toplum yapısını olumsuz yönde etkileyen bu ekonomik sisteme karşı insanın korunmasını amaçlayan sosyal koruma ilkesi daha da önem kazanmaktadır[264].

---

[258] CHEN; Informality, s. 18.
[259] Wouter Van GINNEKEN; "**Extending** Social Security: Policies For Developing Countries", **International Labour Review**. Vol. 142, Iss. 3, 2003, s. 279.
[260] DAZA; s. 13-14.
[261] Byung Yeon KIM; "Poverty and Informal Economy Participation: Evidence from Romania", **Economics of Transition**. Vol. 13, No: 1, 2005, s. 164.
[262] Armando BARRIENTOS; Stephanie WARE BARRIENTOS; "Extending Social Protection to Informal Workers in the Horticulture Global Value Chain", **The World Bank**, Social Protection Discussion Paper Series No: 0216, June, 2002, s. 5-6.
[263] SAPANCALI; Dışlanma, s. 140-141.
[264] MUNCK; s. 16.

Küreselleşme, çalışmanın doğasında ve çalışanların sosyal korumaya erişiminde önemli değişikliklere neden olmuş, devletin kamu harcamalarıyla sosyal refah programlarını finanse etme kabiliyetini sınırlandırmıştır[265]. Küresel ekonomide yaratılan işlerin büyük bir kısmının enformel nitelikte olması esnek ve güvencesiz çalışmayı artırmakla birlikte, enformel çalışanların büyük bir çoğunluğunun, formel işgücü piyasasına yönelik düzenlenen sosyal güvenlik sistemlerine dahil olamamasına sebep olmuştur[266]. Enformel ekonomide istihdam edilenlerin kazanç düzeyleri, çalışma koşulları ve biçimleri farklılaşsa da, bunların büyük bir çoğunluğunun paylaştığı tek bir şey vardır. Bu da formel istihdam olanaklarından ve sosyal korumadan yoksunluktur[267].

Enformel ekonomide standart olmayan istihdam biçimlerine bağlı olarak çalışanlar sosyal sigorta mekanizmalarından yararlanamamakta ve bir sosyal koruma sağlayan yasal düzenlemelerin kapsamı dışında kalmaktadırlar. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin çoğunda enformellik, yazılı hizmet sözleşmesinden ya da sosyal güvenceden yoksun istihdam biçiminde kendini göstermektedir. Enformel ücretli istihdamı ifade eden bu durum, doksanlı yılların başından beri artış göstermekte, aktif nüfusun hızla arttığı gelişmekte olan ülkelerde istihdam artışı formel ekonomide değil enformel ekonomide gerçekleşmektedir. Bu ülkelerde uygulanan yapısal uyarlanma politikaları, formel ekonomide istihdamın azalmasına neden olmaktadır. Formel işgücü piyasası, işten çıkarılan ya da ilk kez iş arayan bireylerin tamamını istihdam edebilme kapasitesine sahip olmadığından, enformel işgücü piyasası istihdam temel kaynağı haline gelmektedir[268].

Enformel ekonomide herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmayanların sosyal güvenlik kapsamına alınması, sadece çalışanların değil, ailelerinin ve tüm toplumun güvenliğinin sağlanması açısından önemlidir[269]. Sosyal güvenlik sistemine ilişkin alınan önlemlerin formel istihdamı artırıcı nitelikte olması, emeklilik

[265] Joseph STIGLITZ; "The Global **Crisis**, Social Protection and Jobs", **International Labour Review.** Vol. 148, Iss. 1-2, 2009, s. 5-6.
[266]BARRIENTOS; WARE BARRIENTOS; s. 1.
[267]ILO; Informal, s. 9.
[268]ERDUT; Uluslararası, s. 35.
[269]ILO; World, s. 9.

sistemlerini, gelir gider dengeleri açısından, olumlu yönde etkilemenin yanı sıra, ekonomik büyümeyi de desteklemiş olacaktır[270]. Enformel ekonominin genişlemeye devam etmesi, sosyal güvenliğin toplumsal dayanışma unsuruna zarar vermekte ve toplu tasarrufun gerçekleştirilmesi giderek güçleşmektedir. Bu durum, riskler karşısında birey, işletme ve devlet arasında paylaşılan sorumluluğu ortadan kaldırmaktadır. Böylece, devlet ikincil gelir dağılımı aracılığıyla sosyal eşitsizlikleri ortadan kaldırma işlevini yerine getirememektedir[271].

[270]ILO; Security, s. 1.
[271]TOKMAN Victor E.; "The Informal Economy, **Insecurity** and Social Cohesion in Latin America", **International Labour Review**. Vol. 146, Iss. 1-2, 2007, s. 83.

İKİNCİ BÖLÜM:

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ REFORMLARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ VE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM

1. Sosyal Güvenlik Sistemi Reformlarının Gerekçeleri

Dünyada birçok ülkenin 1980'lerden itibaren uyguladığı ekonomik ve sosyal politikaların temelini yapısal uyum ve reformlar oluşturmuştur[1]. Serbest piyasaya ve devletin ekonomiye müdahalesinin azalmasına dayalı uyum sürecine küreselleşme eşlik etmiştir[2]. Dünya Bankası'nca (DB) kalkınmada "piyasa yaklaşımı" olarak benimsenen uyarlanma süreci ile küreselleşme iç içe geçmiştir ve birbirini güçlendirmektedir. Ekonomik bütünleşmeyi ifade eden bu süreç, ülkelerin sosyal politikalarını da etkilemektedir[3].

Bu bağlamda, yapısal uyarlanma politikaları kapsamındaki konulardan biri de sosyal güvenlik sistemleridir. Gelişmekte olan ülkelerde mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin ekonomik gelişmeye zarar verdiği ve iyi yönetilemediği ileri sürülmektedir[4]. Geçmiş dönemdeki sermaye birikim paradigmasına ilişkin ekonomik ve sosyal koşulların gelişimini sağladığı sosyal güvenlik sistemlerinin, günümüzde, varlık nedenini tartışılır hale getirmiştir[5]. Bu anlamda, kamu hizmeti niteliği de taşıyan sosyal güvenliğin piyasaya açılması istenmektedir. Bu amaçla, sosyal alanda kamu müdahalelerinin azaltılmasına yönelik esnek bir yapılanma desteklenmektedir. Bu durum, sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasını gerektirmektedir[6]. Birçok gelişmekte olan ülkede uygulanmış ya da uygulanmakta olan sosyal güvenlik sistemi reformları bu sürecin bir parçasıdır. Reformlar

---

[1]Roberto FRENKEL; "Globalization and Financial Crises in Latin America", **Cepal Review**. No: 80, August, 2003, s. 41.

[2]Sanjaya Lall; "Sanayileşme Stratejisini Yeniden Düşünmek: Küreselleşme Çağında Devletin Rolü", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**. Der: Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s. 504.

[3]Şerife TÜRCAN ÖZŞUCA, "**Yapısal** Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti", **Kamu-İş Dergisi**. C. 7, Sa: 2, 2003, s. 2.

[4]Carlos OCHANDO CLARAMUNT; "Assessing Pension System Reforms in Latin America", **International Social Security Review**. Vol. 57, Iss. 2, 2004, s. 28.

[5]Eduardo ALDUNATE; Ricardo MARTNER; "Fiscal Policy and Social Protection", **Cepal Review**. No: 90, December, 2006, s. 86.

[6]ERDUT; Uluslararası, s. 18.

aracılığıyla, kamu sosyal hizmetlerinin işlevlerini ortadan kaldırma eğilimleri yoğunluk kazanmıştır[7].

1.1. Makroekonomik Düzenlemeler

Gelişmekte olan ülkelerin ekonomi politikalarına müdahale eden Uluslararası Para Fonu'na (UPF) 1980'li yıllarda DB'nın da katılmasıyla, dış ticaretin serbestleştirilmesine ve özelleştirmeye yönelik yapısal uyarlanma politikaları etkili olmaya başlamıştır[8]. Yapısal uyarlanma politikalarından en fazla etkilenen kesim işgücü olmuştur. Payını artırmaya çalışan sermaye kesimi, ekonomik büyümeden en çok yararlanmaya çalışmıştır. Yapısal uyarlanma politikaları ise bu süreci hızlandırmıştır[9]. Dış ticaretin serbestleştirilmesi ve özelleştirmeler sermayeyi emek karşısında daha da güçlü hale getirmiştir. Bu politikalardan en çok faydalananlar arasında çokuluslu işletmeler yer almıştır. Bu politikalar gelişmiş ülkelerin ve sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda belirlenmiştir[10].

Söz konusu politikaların ülkeler arasında yaygınlaşmasının sebebi küreselleşme sürecidir. Küreselleşme, yeni liberal ekonomi politikaları aracılığıyla uluslararası ticareti yaygınlaştırmış ve sermayenin ülkeler arasında dolaşımını kolaylaştırmıştır[11]. Uluslararası ticaret ve yatırımların genişlemesinin temelinde, sermaye birikimi yatmaktadır. Sermaye birikirken istihdam ve dolayısıyla işsizliğe çözüm bulmak gibi bir kaygı taşımamaktadır[12]. Sermayenin birikimini sürdürülebilmesi için, tüm dünyanın küreselleşme sürecine uyum sağlaması gerekmiştir. Küreselleşme, bu amacı öncelikle işgücü piyasasına, ardından sosyal kurumlara müdahale ederek gerçekleştirmektedir[13].

---

[7]Ali GÜZEL; "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen **Reform** Mevcut Sorunlara Çözüm mü?", **Çalışma ve Toplum**. C. 7, No: 4, 2005, s. 64.

[8]Fikret ŞENSES; "Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı Engel mi?", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**, Der: Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s. 240-241.

[9] James HEINTZ; **Global**ization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications. Employment Strategy Papers No: 2006/3, **International Labour Office**, Employment Strategy Department, Geneva, 2006, s. 5.

[10]Osvaldo V. ROSALES; "Globalization and the New International Trade Environment", **Cepal Review**. No: 97, April, 2009, s. 76.

[11]FRENKEL; s. 43.

[12]AKYÜZ; s. 5.

[13]KORAY; Sosyal, s. 21-23.

Küresel üretim ağları tüm dünyaya yayılmış ve taşeronlaşma aracılığıyla ucuz ve güvencesiz istihdam sağlamanın yolu açılmıştır. Uluslararası piyasalara mal üreten işçilerin sayısının, 1980 yılında 300 milyondan 2000 yılında 800 milyona yükselmiş olması bu durumun bir göstergesidir[14]. Böylece, enformel işgücü piyasası katmanları, özellikle hızlı liberalleşme sonucunda sanayiden sıyrılmayı deneyen ülkelerde, işgücünün büyük bir kısmını içermektedir[15].

İstihdam edilmek ekonomik büyümeden pay almanın en temel yoludur. İstihdam arttığında büyüme sonucunda elde edilen gelirin üretim faktörleri arasında dağılımı daha adaletli hale gelir. Kuramsal olarak artan istihdam bireylere yeni ve daha iyi gelir olanakları sağlar[16]. Ancak, UPF ve DB gelişmekte olan ülkelerde ücretlerin düşürülmesine yönelik programlar önermektedir. Bu anlamda, üretimde ve işgücü piyasasında esnekliği öngörmektedir[17]. Esneklik uygulamaları yeni istihdam biçimlerini ortaya çıkararak enformelleşmeyi artırmaktadır. Ayrıca, istihdamsız büyüme birçok gelişmekte olan ülkede yaygınlık kazanmaktadır[18]. Dolayısıyla, ücretlerin düşürülmesine yönelik esneklik uygulamaları ve istihdamsız büyüme sebebiyle, emeğin payı giderek azalmaktadır[19].

Sermayenin amacı karlılığını artırmaktır. Finansal serbestleşme sermayenin bu amacını gerçekleştirmesinde önemli rol aynamıştır. Bu anlamda üretim faaliyetlerinden elde edilen gelirden çok daha fazlasını elde eden sermaye üretimden büyük ölçüde çekilmekte ya da üretimin gelişmekte olan ülkelere dışsallaştırılmasıyla işgücü maliyetlerinden kurtulmaktadır[20]. Gerçekten, günümüzde, sermaye spekülatif kazanç peşindedir. Bu eğilimin bir sonucu olarak, gelişmekte olan ülkelerde reel ekonomi spekülatif kazançlar lehine daralmaktadır. Bu durum, işsizliğin boyutlarını artırmakta ve gelir dağılımının bozulmasına sebep olmaktadır. Sermaye, dış rekabet baskısını azaltabilmek için, istihdam politikalarını işgücü

[14]AKYÜZ; s. 1.
[15]AKYÜZ; s. 3.
[16]HEINTZ; Global, s. 2.
[17]Jose Antonio OCAMPO; "The Impact of the Global Financial Crisis on Latin America", **Cepal Review**. No: 97, April, 2009, s. 10.
[18] Yücel UYANIK; "Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. C. 10, Sa: 2, 2008, s. 216.
[19] Alpaslan IŞIKLI; "Sosyal Politika Açısından Küreselleşme", **Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme**. Der: Işık Kansu, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s. 76.
[20]IŞIKLI; s. 74.

aleyhine değiştirmektedir. Formel istihdamı daraltarak ve ücretler üzerinde baskı uygulayarak kar oranlarını korumaya çalışmaktadır[21].

Gelişmiş ülkeler ve uluslararası finans kuruluşları tarafından önerilen makroekonomik politikalar enflasyonun düşürülmesi, fiyat istikrarı ve finansal disiplin üzerine odaklanmıştır[22]. İstihdam yaratan büyümeye, güvenceli işler yaratmaya, yoksulluğu ve eşitsizliği azaltmaya yönelik politikalar ise göz ardı edilmiştir[23]. Gelişmekte olan ülkeler bu politikaları uygulamaları konusunda baskı altına alınmışlardır. Ancak, gelişmiş ülkelerin kalkınma aşamalarında benimsedikleri politikaların, gelişmekte olan ülkelere önerilenlerden farklı olması çelişkili bir durum yaratmaktadır[24].

Gelişmiş ülkeler gelişmekte olan ülke mallarına karşı uyguladıkları ticaret engellerini sürdürmelerine karşın, gelişmekte olan ülkelerden kendi ürettikleri mallar için bu tür engelleri kaldırmalarını istemektedirler. Bu durum, günümüzde geçerli dengesiz ve adaletsiz piyasa yaklaşımını ortaya koymaktadır[25].

Ekonomik büyüme kendiliğinden istihdamda ve gelir dağılımında iyileşmeye neden olmamaktadır. Birçok ülkede yaşanan istihdamsız büyüme bunun bir kanıtıdır. Üretim artarken, formel istihdam azalmaktadır. Buna karşın enformel istihdam hızla artmaktadır. İstihdama dayalı bir gelişmenin sağlanabilmesi için, yeterli ekonomik büyümenin sürdürülmesinin yanı sıra, büyümenin yeni istihdam olanakları yaratması ve enformel istihdam edilenlerin güvenceli istihdam olanaklarına kavuşturulması gerekmektedir[26].

Gelişmiş ülkelerin ve uluslararası finans kuruluşlarının salık verdiği ekonomi politikaları büyümeyi sağlasa bile, sosyal politika alanında benzer sonuçları vermesi

---

[21]ARI; s. 27.
[22]Samuel A. MORLEY; "The Effects of Growth and Economic Reform on Income Distribution in Latin America", **Cepal Review**. No: 71, August, 2000, s. 27.
[23]Maria Cristina BAYON; "Persistence of an Exclusionary Model: Inequality and Segmentation in Mexican Society", **International Labour Review**. Vol. 148, Iss. 3, 2009, s. 302.
[24]Ha-Joon CHANG; **Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü**. Çev: Tuba Akıncılar Onmuş, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s. 207.
[25]Joseph STIGLITZ; "**Küresel**leşen Dünyada Kalkınma Politikaları", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**. Der: Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s. 283-284.
[26]HEINTZ; Global, s. 4.

söz konusu değildir[27]. Bu uygulamalar birçok sosyal soruna yol açmakta ve hem ülke içinde, hem de ülkeler arasında eşitsizlik, eğretilik ve güvencesizlikle kendini göstermektedir[28].

Gelişmekte olan ülkeler, uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan ve uygulamaya konulan düzenlemeler sebebiyle, ulusal düzeyde özgün kalkınma girişiminde bulunamamaktadır[29]. Makroekonomik politikalarında değişime zorlanan gelişmekte olan ülkelerde, uluslararası rekabetin etkisi ve sermayenin emek karşısında tek yanlı düzenleme yapması sosyal gelişmeleri yavaşlatmıştır. Rekabet baskısı çalışma standartlarını ve sosyal kurumları yeniden tartışma konusu haline getirmiştir[30]. Yaşlılık ve hastalık sigortalarını özelleştirme eğilimleri ile çalışma mevzuatında yapılan değişiklikler, toplumsal dayanışma unsurunu zayıflatmıştır. Böylece, özel sigortaya dayalı sisteme dönüş hızlanmıştır[31].

Sosyal güvenlik sistemlerinin, ekonomik büyümeyi ve yatırımları olumsuz yönde etkilediği ve işgücü piyasası esnekliğini azalttığı ileri sürülmektedir[32]. Yeni liberal görüşe göre, yapılması gereken sistemin özelleştirilmesi ve devletin bu alanda denetleyici bir rol üstlenmesidir. Bu görüş gelişmiş ülkeler ve uluslararası finans kuruluşları tarafından desteklenmektedir[33]. Sosyal güvenlik sistemine kamu bütçesinden ayrılan payın artması sonucunda yatırımlara ayrılan payın ve dolayısıyla ekonomik büyümenin azalacağı ileri sürülmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik primleri ve vergilerin yüksek olduğu ve bu durumun işverenleri yeni işçileri işe almaktan caydırdığı iddia edilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde milli gelirden sosyal harcamalara ayrılan pay, gelişmekte olan ülkelere önerildiği gibi düşük değildir. Uluslararası finans kuruluşları sosyal

---

[27]Zeki ERDUT; "**Liberal** Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika", **Çalışma ve Toplum**. C. 2, Sa: 2, 2004, s. 11.

[28]Bob DEACON; "Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Bir Refaha Tehdit", **Sosyal Politika Yazıları**, Der: Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, s. 101.

[29]Robert Hunter WADE; "Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Bugün Hangi Stratejiler Uygulanabilir?: Dünya Ticaret Örgütü ve Kalkınma Alanının Daraltılması", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**. Der: Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s. 509.

[30]Banu UÇKAN; "Küreselleşme ve ILO", **Çimento-İşveren Dergisi**. C. 16, No: 6, 2002, s. 13-14.

[31]John B. WILLIAMSON; Fred C. PAMPEL; "Does the Privatization of Social Security Make Sense for Developing Nations?", **International Social Security Review**. Vol. 51, Iss. 4, 1998, s. 4.

[32]James MIDGLEY; "Has Social Security Become Irrelevant?", **International Social Security Review**. Vol. 52, Iss. 2, 1999, s. 92.

[33]LALL; s. 459.

harcamaların artmasının kişi başına düşen geliri azalttığını ileri sürmektedirler. Çünkü sermaye yaratılan gelirden en fazla payı almak ve karını artırmak istemektedir. Bu nedenle, kamunun harcamalarındaki artış sermayenin payını azaltan bir etki yaratmaktadır[34]. Dolayısıyla, sermaye birikimi krizi sosyal harcamalar ve sosyal güvenlik sistemleri bahane edilerek aşılmaya çalışılmaktadır. Gerçekte kriz, iddia edildiği gibi sosyal güvenlik sistemlerinden değil, uluslararası finans kuruluşlarının uygulanması için baskı yaptıkları makroekonomik politikalardan kaynaklanmaktadır[35].

Latin Amerika ülkeleri yeni liberal politikaları en erken ve en hızlı uygulayanlar arasında yer almaktadır. Bu politikalar sonucunda, Latin Amerika ekonomik ve sosyal eşitsizliğin en yüksek olduğu bölge haline gelmiştir. Uygulanan politikaların beklenen sonuçları doğurmadığı görülmüştür[36]. Bölgedeki bu zayıf ekonomik performans ve sosyal gelişmeler UPF ve DB'nın salık verdiği ekonomik ve sosyal politikaların sorgulanmasına neden olmuştur.

Latin Amerika'da yavaş ve istikrarsız büyümenin sosyal eşitsizlikleri ve yoksulluğu artırması bunun bir kanıtıdır. Bu sorunların çözülmesi için daha fazla büyüme sağlanmalıdır[37]. Ancak, küreselleşmenin ekonomik büyüme için sağladığı potansiyelden sadece belirli ülke grupları yararlanmaktadır. Latin Amerika başta olmak üzere, diğer gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yapısal uyarlanma politikaları, gelişmiş ülkelerle aradaki farkın daha da açılmasına neden olmaktadır[38]. Ayrıca, ekonomik büyüme gerçekleşse bile, büyümenin istihdam yaratmaması sorunları artırmaktadır. Başka bir deyişle emeğin gelirden aldığı pay azalmakta, bu durum ikincil gelir dağılımını da olumsuz yönde etkilemektedir[39].

Yapısal uyarlanma sürecinden olumsuz etkilenen Latin Amerika ülkelerinden biri Brezilya'dır. Brezilya'da, doksanlı yıllarda benimsenen yeni liberal politikalar sonucunda yeterli düzeyde ekonomik büyüme sağlanamamıştır. İşsizlik oranları

[34]Erinç YELDAN; **İktisadi Büyüme ve Bölüşüm Teorileri**. Efil Yayınevi, Ankara, 2010, s. 65.
[35]Octavio Jimenez DURAN; "Introduction: ISSR Special Issue on Latin America Presented in Buenos Aires", **International Social Security Review**. Vol. 59, Iss. 2, 2009, s. 118.
[36]LALL; s. 467-468.
[37]Andres SOLIMANO; "Reassessing Social Policies in Latin America: Growth, Middle Classes and Social Rights", **Cepal Review**. No: 87, December, 2005, s. 53.
[38]LALL; s. 461.
[39]SOLIMANO; s. 46.

artmış ve enformel işgücü piyasası genişlemiştir. Bu durum, sosyal güvenlik sisteminde ciddi finansal sorunlara yol açmıştır. Brezilya, 2003 yılından başlayarak yeni liberal politikaları terk ederek, yaşanan olumsuz sonuçları telafi etmeye çalışmaktadır[40]. Liberal politikalardan olumsuz etkilenen gelişmekte olan ülkelerden biri de Hindistan'dır. Hindistan'da liberalleşmeye dayalı politikalar enformel istihdamı ve sosyal güvenlik sistemi sorunlarını artırmıştır[41]. Birçok gelişmekte olan ülkede uygulanan politikalar benzer sorunlara yol açmıştır. Bu ülkeler, uyguladıkları yeni liberal ekonomi politikalarının olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmaya çalışmaktadırlar. Ancak, uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılık bu çabayı zorlaştırmaktadır. Sonuç olarak, UPF ve DB gibi kuruluşlar tarafından gelişmekte olan ülkelere önerilen politikaların ülkelerin refahını artırmak yerine, krize sürüklediği görülmektedir.

1.2. Sermaye Birikiminin Gerçekleştirilmesi

Gelişmiş ekonomiler, sermayenin gelirden aldığı payın azalmasıyla ortaya çıkan birikim kriziyle karşı karşıya kalmışlardır. Bu doğrultuda gelişmekte olan ülkelerde ticari ve finansal serbestleşmenin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Serbestleşme aracılığıyla üretim birimleri işgücünün ucuz olduğu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere aktarılmıştır. Böylece, ulus devlet kuralları gelişmiş ülkelerdeki sermayenin amaçları doğrultusunda büyük bir değişim geçirmiştir[42].

Üretim sürecinin kendi içinde parçalara ayrılabilmesi ve her parçanın en uygun yerde üretilebilmesi küresel bir üretim zinciri yaratmış ve sermayeye en az maliyetli işgücü kullanma olanakları sunmuştur[43]. Küresel üretim zinciri, gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle bağlantısını artırmıştır[44]. Gelişmekte olan ülkelerin önemli oranda işgücü fazlasıyla dış ticarete açılması ve yabancı işletmelerle daha fazla bütünleşmesi, küresel yedek işgücü ordusunu

[40] Marcio POCHMANN; "What Brazil Learned from Labour Flexibilization in the 1990's?", **International Labour Review**. Vol. 148, Iss. 3, 2009, s. 269.
[41] Sharit BHOWMIK; "Work in a Globalizing Economy: Reflections on Outsourcing in India", **Labour, Capital and Society**. Vol. 37, No: 1-2, 2004, s. 78.
[42] ARI; s. 24.
[43] Fuat ERCAN; Şemsa ÖZAR; "Emek Piyasası Teorileri ve Türkiye'de Emek Piyasası Çalışmalarına Eleştirel Bir Bakış", **Toplum ve Bilim**. Sa: 86, Güz, 2000, s. 37.
[44] BHOWMIK; s. 94.

artırmıştır[45]. Enformel faaliyetlerin gelişmiş ülkeler için önemi artmıştır. Doğrudan yabancı yatırımlar ve küresel üretim ağlarının genişlemesi enformel üretim süreçleri tarafından desteklenmektedir[46].

1950'lerde emek ve sermaye arasındaki çatışma devletin sosyal işlevlerinin artırılmasıyla çözümlenmiştir. Bu sistem 1970'li yılların başındaki sermaye birikimi krizine kadar devam etmiştir[47]. Gelişmiş ülkelerin sermaye birikimlerini artırmaları için çok daha yüksek karlar elde etmeleri gerekmiştir. Ancak sermayenin karlılığı, içinde bulunduğu ulusal pazarın büyüklüğü ile sınırlıdır. Bu nedenle, sermayenin küresel bir nitelik kazanarak, uluslararası pazarlara açılması ve serbest piyasa ideolojisinin yaygınlaşması önem kazanmıştır[48]. Kar oranlarının düşmesiyle ortaya çıkan kriz, üretim maliyetlerinin düşürülmesiyle aşılmaya çalışılmıştır. Sabit sermaye yatırımları parçalanarak dünya ölçeğine yayılmış, üretim yerleri gelişmiş ülkelerden, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere aktarılmıştır[49].

Sermaye birikiminin artırılması için emeğin baskı altına alınması yeni liberal politikalarla gerçekleştirilmektedir. Sosyal güvenlik reformları aracılığıyla kamu harcamalarının azaltılması ve kamu hizmetlerinin piyasaya açılması bu eğilimin bir sonucudur[50]. Buna bağlı olarak, sosyal politikalar, hem anlam hem de uygulamalar açısından ciddi bir değişim geçirmektedir[51].

Sermaye birikimi krizi öncesinde gerek işverenler gerekse refah devletleri cömert bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasını kabullenmişlerdir. Ancak son 30 yıldır, bu sistemin sürdürülemeyeceği ve harcamaların azaltılması gerektiği belirtilmektedir. Bu doğrultuda, bütün ekonomi esneklik kriterine göre yapılanmıştır. Sermaye, esneklik kavramı aracılığıyla bütün riskleri çalışanlara yüklemiştir[52].

---

[45] AKYÜZ; s. 2.
[46] ERDUT; Kadın, s. 16.
[47] Erinç YELDAN; "**Kapitalizm**in Yeniden Finansallaşması ve 2007/2008 Krizi: Türkiye Krizin Neresinde?", **Çalışma ve Toplum**. C. 20, No: 1, 2009, s. 13.
[48] Volkan IŞIK; "1980 Sonrası Neo-liberal Politikaların İşsizlikle Mücadelede Yerine Getiremediği Vaatler: Rusya'yı Çıkmaza Sürükleyen Yol", **Çimento-İşveren Dergisi**. C. 24, No: 6, 2010, s. 23.
[49] YILMAZ; s. 162.
[50] KORAY; Sosyal, s. 19-20.
[51] Patrick BOLLE; "Inequalities and Financial Globalization: A Timely Report", **International Labour Review**. Vol. 147, Iss. 4, 2008, s. 433.
[52] GILL; PACKARD; PUGATCH; YERMO; s. 73.

Küreselleşme, sermayeyi akıcı bir yapıya kavuşturmuştur. Bu durum, çokuluslu işletmelerin dünya ekonomisini kontrol altına alma fırsatlarını artırmıştır[53]. 1980'li yılların başından itibaren gelişmiş ülkeler, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri sermaye birikimlerinin gereklerine uydurmaya çalışmışlardır. Böylece, Türkiye de dahil olmak üzere, Latin Amerika, Doğu Avrupa ve Güneydoğu Asya ülkeleri küreselleşme sürecine dahil edilmişlerdir[54]. Gelişmiş ülkeler kendi sermayeleri önündeki her türlü engeli kaldırmak için gelişmekte olan ülkeleri özelleştirmeye yönlendirmektedir. Böylece, çevredeki önemli ve yüksek kar getiren işletmeleri ele geçirmektedirler[55]. Bu süreç sermayeyi ulusal bağlardan, siyasal sistemden ve kurallardan koparmakta ve ulusal sınırlar içindeki işgücünden büyük ölçüde bağımsızlaştırmaktadır[56]. Hemen her ülkede istikrarsız finans piyasaları, özelleştirme politikaları, üretim ve istihdamda esneklik uygulamalarının görülmesi bu sürecin bir uzantısıdır[57].

Sermayenin akıcılığının artması, birçok gelişmekte olan ülkede sanayiden sıyrılmaya ve ciddi iş kayıplarına sebep olmaktadır[58]. İşgücü maliyetlerini düşürmeyi ve karlarını artırmayı amaçlayan gelişmiş ülkeler, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri işgücü piyasalarını esnekleştirmeleri konusunda zorlamaktadır[59]. Bunun temelinde, üretimin sermaye birikimine katkı sağlaması amacı yatmaktadır[60].

Üretim süreci sonunda yaratılan ekonomik değerin finans piyasasında sunulan yüksek faiz oranlarıyla transferi gelirin üretim faktörleri arasındaki dağılımına etki etmektedir. Bu tür bir ekonomik değer yaratma süreci, ücretlerin kısılmasını ve yaratılan değerin işgücünden sermaye birikimine aktarılmasını gerektirmektedir. Böylece, ekonomideki spekülatif kazançlar reel ücretlerin azaltılmasıyla karşılanmaktadır. Böylece, işgücü gelirleri doğrudan yerli ve yabancı sermayeye

---

[53] Serkan BENK; Tekin AKDEMİR; "Globalleşme ve Ekonomik Değişim", **Çimento-İşveren Dergisi**. C. 18, No: 1, 2004, s. 14.
[54]KAZGAN; s. 203-204.
[55]KAZGAN; s. 200.
[56]FRENKEL; s. 40.
[57] Ricardo FfRENCH-DAVIS; "**Macro**economics for Development: From Financierism to Productivism", **Cepal Review**. No: 102, 2010, s. 10.
[58]AKYÜZ; s. 4.
[59]PILLAY; s. 3.
[60]YILMAZ; s. 155-157.

aktarılmaktadır[61]. Bu eğilim, 1970'lerin ortalarında yeni liberal politikalar tarafından şekillenmiştir. Esnekleşme ve özelleştirmeye yönelik yoğun politika değişiklikleri işgücünün konumunu her yerde aşındırmıştır[62].

Günümüzde, finansal araçların endüstriye baskın geldiği bir ortam yaratılmıştır. Bu ortamda, karlar ticaret ve üretim yoluyla değil, finansal kanallar aracılığıyla elde edilmektedir[63]. Hızla bütünleşen finans piyasaları, uluslararası sermaye hareketlerini artırmıştır. Ancak, sermaye hareketlerinin büyük çoğunluğu üretimi ve istihdamı artırmaya yönelik doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına değil, kısa vadeli spekülatif yatırımlara yöneliktir[64]. Spekülatif yatırımlar herhangi bir ekonomik ve siyasal istikrarsızlık durumunda hızla ülkeyi terk ederek ciddi finansal krizlere yol açmaktadırlar[65].

Bu durum yalnız finans piyasalarını ve ekonomiyi değil, sosyal yapıyı da olumsuz yönde etkilemektedir. Bu eğilim gelişmekte olan ülkelerde daha ciddi sorunlar yaratmaktadır. Ekonomik krizlerdeki artış, milli gelirden sosyal harcamalara ayrılan payın azaltılmasını ve sosyal güvenlik sistemlerinin zayıflatılmasını beraberinde getirmektedir[66]. Yalnızca sermaye birikiminin korunması, enflasyonla mücadele ve ekonominin dışarıya açılması gibi amaçların belirlenmesi, sosyal politikalardan sapılmasına sebep olmuştur[67].

Sermayenin uluslararası hale gelmesi ve sınırsız hareket serbestisine sahip olması, bu serbestliğin sürdürülebilmesi için dünyadaki bütün engellerin kaldırılmasını gerektirmiştir. Burada engel oluşturan devletin kural koyma gücüdür. Bu gücü azaltma araçları arasında, UPF ve DB'nın kurallarına uyma zorunluluğu yer almaktadır[68]. Bunun için, devletin sermaye üzerindeki denetiminin ve işgücüne yönelik her türlü güvencenin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda, sosyal güvenlik sistemi reformları sermaye birikiminin artırılması

[61]YELDAN; Finans, s. 150-151.
[62]BOLLE; s. 435.
[63]YELDAN; Büyüme, s. 52.
[64]P. RAMASAMY; "Labour and Globalization: Towards a New Internationalism", **Labour, Capital and Society**. Vol. 38, No: 1-2, 2005, s. 7.
[65]FfRENCH-DAVIS; Macro, s. 24.
[66]KORAY; Refah, s. 40-41.
[67]POCHMANN; s. 273.
[68]Cem EROĞUL; "Ulus Devlet ve Küreselleşme", **Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme**. Der: Işık Kansu, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s. 47-48.

sürecinin önemli bir adımı olarak görülmektedir[69]. Sosyal harcamalar azaltıldığında, devletin ekonomik kalkınma için gerekli olan sermaye birikimi sağlama kabiliyetinin artacağı ileri sürülmektedir[70].

Spekülatif kazançların ön plana çıkmasıyla birlikte, işveren konumunda olmadıkları için sosyal güvenliğin finansmanına hiçbir katkısı olmayan kesimlerin gelirden aldıkları payın gittikçe büyüdüğü görülmektedir. Bu kesimlerin, gelirin asıl kaynağını oluşturan emeğin karşılaştığı risklerin giderilmesine yönelik harcamalara herhangi bir katkıları olmamaktadır. Oysa ki, devlet bu kesimleri vergilendirerek bu yolla sağladığı fonları sosyal güvenliğin finansmanında kullanmak suretiyle bu katkının gerçekleşmesini sağlayabilir[71]. Günümüzde, birçok gelişmekte olan ülkede, uzun yıllar bireylerden alınarak sermayeye aktarılan kaynaklar yeniden kamu hizmetlerine ve toplum yararına aktarılmaya çalışılmaktadır[72].

Emek ve sermaye hareketliliklerinde gözlenen dengesizlik, sermaye üzerinden alınan vergilerin azaltılmasına ve vergi yükünün emek üzerinde yoğunlaşmasına yol açmış ve dünya genelinde eşitsizliği artırıcı etkenlere katkıda bulunmuştur[73]. Sermayenin serbestliği arttıkça, devlete ve işgücüne karşı etkisi de artmaktadır. Sermaye ülkeden ülkeye istediği gibi hareket edebildiğinden, devlet düzenlemelerine ve bulunduğu ülkenin işgücü piyasası koşullarına uyum sağlamak zorunda değildir. Sermayenin desteklendiği bir dünyada, devletler ve işgücü sermayenin ihtiyaçlarını kabul etmek zorunda bırakılmaktadır[74].

Herhangi bir ülkede ücretler sendikal mücadele ile yükselirse ya da sermaye ciddi bir biçimde vergilendirilmeye başlarsa sınırsız olanaklara sahip olan sermaye hemen o ülkeyi terk etmekte, işgücünün ucuz olduğu ve vergilerin daha düşük olduğu yerlere kaçmaktadır[75]. Sonuç olarak, sermaye vatansızlaşırken, işçiler ulusal olmak zorunda bırakılmıştır. Emeğin kriz dönemlerinde kaçacak bir yerinin olmaması, güçlü sosyal ve ekonomik işlevlere sahip bir devletin varlığının emek için

[69]MUNCK, s. 25-26.
[70]MIDGLEY; s. 96.
[71]IŞIKLI; s. 87-88.
[72]Tufan KAAN; "Sermayenin Özlemi: Sosyal Güvenlikte Yağmaya Devam!", **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**. Ekim-Kasım-Aralık, 2005, s. 2.
[73]STIGLITZ; Küresel, s. 288-289.
[74]MORLEY; s. 29.
[75]IŞIKLI; s. 83.

önemini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla ülke ekonomisinin ve sosyal yapısının güçlü olması öncelikle emeğin sorunudur[76].

1.3. Ekonomik Krizler

1970'lerden itibaren yaşanan ekonomik krizler, sosyal güvenlik sistemlerinde reform ile aşılmaya çalışılmıştır. Sosyal güvenlik sistemi reformları kamu hizmetlerinin daraltılmasına odaklanmıştır. Bu amaçla, riskler karşısında bireysel sorumluluk gündeme getirilmiştir[77]. Reformlar, dünyada ekonomik krizlerin ve sosyal güvenlik sistemlerinde finansal sorunların yaşandığı dönemlerde ortaya çıkmıştır. Ekonomik krizler, reformlara meşruiyet kazandırmıştır[78]. DB ve UPF gibi uluslararası finans kuruluşları, başlangıçta, reform önerilerinde ülkelerin ekonomik ve sosyal koşullarını dikkate almamışlardır. Sunulan politikaları uygulayan ülkelerde ekonomik ve sosyal sorunlar yaşanmaya başladığında ise bu alanda önlemler alınması gerektiği vurgulanmıştır[79].

Tüm dünyada ekonomik krizler üretimi ve ekonomik büyümeyi azaltmıştır. Bunun sonucunda işsizlik ve enflasyon giderek artmıştır. 1970'lerde petrol fiyatındaki dalgalanmalar fiyat istikrarını bozmuştur. Uluslararası para ve sabit kur sisteminin de çöküşüyle krizin giderek derinleşmesi, yapısal değişimi zorunlu kılmıştır[80]. Bu dönemi izleyen yıllarda, yatırımlar ve sermayenin kar oranları azalmıştır. Krize, geçmişte izlenen tam istihdam politikalarının ve cömert sosyal güvenlik uygulamalarının sebep olduğu ileri sürülmüştür. Çalışanların aşırı ücret taleplerinin ve katı işgücü piyasası düzenlemelerinin enflasyonist baskıları artırdığı iddia edilmiştir[81].

Bu gelişmeler, 1970'lere kadar sürdürülen Keynesyen politikaları sonlandırmıştır. Yeni liberal küreselleşme, işlerin çekirdek üretim birimlerinden

---

[76]Korkut BORATAV; "Ekonomi ve Küreselleşme", **Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme**. Der: Işık Kansu, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s. 22-24.
[77]Alberto ARENAS de MESA; Julio GUZMAN COX; "Fiscal Policy and Social Protection in Chile", **Cepal Review**. No: 81, December, 2003, s. 121.
[78]GÖKBAYRAK; s. 143.
[79]Norman HICKS; Quentin WODON; "Social Protection for the Poor in Latin America", **Cepal Review**. No: 73, April, 2001, s. 96.
[80]FRENKEL; s. 42.
[81]TÜRCAN ÖZŞUCA; Yapısal, s. 3-4.

çevresel üretim birimlerine yerelleşmesini sağlamıştır[82]. Böylece, işlerin büyük çoğunluğu enformel ekonomide yaratılmıştır. Bu durum, işgücünün çalışmaya bağlı haklardan yararlanamamasına sebep olmuştur[83]. Krizden sonra özellikle ücretlerin ve sosyal harcamaların azaltılmasına yönelik yeni liberal politikalar güç kazanmıştır[84]. İstihdamın yapısında önemli değişimlere yol açan bu süreç sosyal güvenlik reformlarını beraberinde getirmiştir. Birçok ülkede sosyal koruma kapsamı daralmış ve sosyal güvenlik sistemleri bireysel tasarruf ve sorumluluğa dayalı sistemlere dönüştürülmüştür[85]. 1970'lerden itibaren yaşanan krizler, sosyal hakları hedef alarak aşılmaya çalışılmıştır[86]. Temel amaç, sosyal güvenlik sistemi krizlerinin değil, kapitalist sistemin birikim krizinin aşılmasıdır. Bu krizin, başta sosyal güvenlik hakkı olmak üzere, emeğin kazanılmış haklarının ortadan kaldırılmasıyla çözüleceği düşünülmüştür[87].

Gelişmekte olan ülkelerin küreselleşme sürecine dahil olmalarının en önemli sonuçlarından biri dış borçlarındaki artıştır. UPF sunduğu politikalarla bu borçların ödenmesini garanti altına almaya çalışmaktadır. Bu amaçla, dış borç faiz ödemeleri sürerken, sosyal harcamalar ve yatırımlar durdurulmaktadır. Tüm bu uygulamaların, ülkelerin sosyal yapısı ve gelirin bölüşümü üzerinde olumsuz etkisi bulunmaktadır[88]. Borçlanmanın kazançları anında hissedilmekte, buna karşın geri ödemeye bağlı sorunlar belirli bir süre sonra yaşanmaktadır. Bunun en belirgin örnekleri arasında Arjantin'de yaşanan 2001-2002 krizi yer almaktadır. Borçların ödenememe korkusu sermaye kaçışına sebep olmakta, bunun sonucunda borç yükünün ödenmesi zorlaşmakta ve ülkeyi krize sürüklemektedir[89]. Arjantin bu krizin olumsuz etkilerini,

[82]PILLAY; s. 4-5.
[83]PETERSON; s. 244.
[84]FfRENCH-DAVIS; Macro, s. 9.
[85]Ahmet H. KÖSE; Ahmet ÖNCÜ; "İşgücü Piyasaları ve Uluslararası İşbölümünde Uzmanlaşmanın Mekansal Boyutları: 1980 Sonrası Dönemde Türkiye İmalat Sanayi", **Toplum ve Bilim**. Sa: 86, Güz, 2000, s. 78.
[86]BENERIA; FLORO; s. 8.
[87]DİSK; Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisine İlişkin Disk'in Değerlendirme Raporu. **Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu**, Metalurji Dergisi. Sa: 139, Aralık, 2004, s. 1.
[88]Nurhan YENTÜRK; **Körlerin Yürüyüşü: Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler**. 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 8.
[89]STIGLITZ; Küresel, s. 290-291.

UPF ve DB'nın sunduğu politikaların aksine, güçlü sosyal politikalar ve işgücü piyasası düzenlemeleriyle önlenmeye çalışmıştır[90].

Krizler, en çok dış borçları sebebiyle uluslararası finans kuruluşlarına bağımlı ülkeleri etkilemektedir. Sosyal güvenlik reformlarının da bu koşullara sahip gelişmekte olan ülkelerde uygulanması ülkelerin hem ekonomik hem de sosyal yapılarının bozulmasına neden olmaktadır[91]. UPF ve DB'nın kredi verme koşulları arasında reel ücretleri düşük tutmak ve işgücü piyasasını sosyal yüklerden arındırmak yer almaktadır[92].

Ekonomik krizler, başta Latin Amerika olmak üzere gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla yaşanmaktadır[93]. Ancak son dönemde yaşanan krizler, sermayenin serbestleşmesinden kaynaklanmıştır ve bu durum gelişmekte olan ülkeleri krizlere daha açık hale getirmiştir[94]. Finansal krizlerin etkileri reel sektöre yansımış, ülkelerin sosyal ve ekonomik göstergeleri olumsuz yönde etkilenmiştir. Kriz, başladığı ülkeden başka ülkelere sıçrayarak uluslararası finans sistemini temelden sarsabilmektedir[95]. Yakın geçmişte dünyada yaşanan ekonomik krizler arasında 1994 Meksika, 1997 Asya, 1998 Rusya, 1994 ve 2001 Türkiye ve 2001-2002 Arjantin krizleri yer almaktadır[96]. Krizlerin maliyetleri oldukça yüksektir. Krizler belirli bir süre sonra önlense bile, yabancı sermayeye bağımlılık ülkelere büyük maliyetler yüklemeye devam etmektedir[97].

Uluslararası finans kuruluşları tarafından gelişmekte olan ülkelere önerilen politikalar gelir dağılımı adaletsizliğine ve enformel ekonominin gelişmesine sebep olmuştur. Oysa, bu politikalar büyümenin ve ekonomik istikrarın kaynağı olarak gösterilmiştir[98]. Bu politikaların önemli etkilerinden biri de, sanayileşmenin geri

---

[90] Marta NOVICK; Miguel LENGYEL; Marianela SARABIA; "From Social Protection to Vulnerability: Argentina's Neo-liberal Reforms of the 1990's", **International Labour Review**. Vol. 148, No: 3, 2009, s. 249.
[91] YELDAN; Büyüme, s. 45.
[92] Ramon LOPEZ; "Global Economic Crises, Environmental-Resource Scarcity and Wealth Concentration", **Cepal Review**. No: 102, 2010, s. 45.
[93] OCAMPO; s. 11.
[94] ROSALES; s. 85.
[95] KAZGAN; s. 201-202.
[96] Fikret ŞENSES; Murat KOYUNCU; "Kısa Dönem Krizlerin Sosyo-ekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri", **Çalışma ve Toplum**. C. 3, No: 3, 2004, s. 11.
[97] STIGLITZ; Küresel, s. 294-295.
[98] CHANG; s. 220.

plana itilmesidir. Bunun örneklerini birçok Latin Amerika ülkesinde ve geçiş ekonomilerinde görmek mümkündür[99]. Örneğin, 2001 yılı sonunda Arjantin'de yaşanan krizin ana ekseninde 1991'den krize kadar geçen dönemde uygulanan ve Arjantin ekonomisinin önemli bir yapısal değişime uğramasına neden olan yeni liberal program yer almaktadır. Krizin işgücü piyasası üzerindeki etkisi ise gerek istihdam, gerekse ücretler açısından olumsuz yönde olmuştur. 2002 yılında işsizlik oranı bir önceki yıla göre 2.3 puan artarak %19.7'ye ulaşmıştır. Formel kesimde ücretler %21 oranında, enformel kesimde ise %34 oranında düşmüştür[100]. Meksika'da da beklentilerin aksine, geniş kapsamlı serbestleştirmeden 20 yıl sonra yüksek işsizlik artarak devam etmiştir. Uluslararası finans kuruluşlarıyla yapılan anlaşmalar büyümeyi ve endüstriyel gelişmeyi sağlayacağı yerde istihdamı daraltmış ve enformel ekonomiyi genişletmiştir[101].

Latin Amerika'da 1970'lerden itibaren yaşanan ekonomik krizler öncesinde, sosyal güvenlik sisteminde tanımlanmış fayda esasına dayalı dağıtım yöntemi uygulanmaktaydı. Aynı zamanda ulusal sağlık sistemi kurulmuştu. İşgücü piyasasında ise çalışanlara iş güvencesi sağlayan ve çalışmaya bağlı haklarını düzenleyen politikalar söz konusuydu[102]. Bu politikalar ekonomik krizler ve uluslararası finans kuruluşlarının reform önerilerinin uygulanmasıyla son buldu. Reformlar, dış ticaretin ve finans piyasalarının serbestleştirilmesini, işgücü piyasasının kuralsızlaştırılmasını ve kamu harcamalarının azaltılmasını öngörmüştür[103]. Latin Amerika'da kamu harcamalarında düşüş 1980'lerdeki borç kriziyle başlamıştır. Uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılık bu düşüşün devam etmesine sebep olmuştur. Türkiye'de de kamu yatırımlarının milli gelir içindeki oranı düşmüştür. Borç yükü arttıkça bu oran düşmektedir. Böylece, sosyal yapının iyileştirilmesi için gerekli olan yatırım ve büyüme yetersiz kalmaktadır[104].

---

[99]Tilat ANWAR; Impact of Globalization and Liberalizationon Growth, Employment and Poverty: A Case Study of Pakistan. Discussion Paper No: 2002/17, **World Institute for Development Economics Research**, 2002, s. 1.
[100]Fatma DOĞRUEL; A. Suut DOĞRUEL; **Bıçak Sırtında Büyüme ve İstikrar Arjantin, Brezilya, İsrail, Meksika, Türkiye Deneyimleri**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s. 92-93.
[101]BAYON; s. 308.
[102]GILL; PACKARD; PUGATCH; YERMO; s. 76.
[103]SOLIMANO; s. 47.
[104]AKYÜZ; s. 19.

Uygulanan yeni liberal politikalar, ciddi sosyal ve ekonomik sonuçlar doğurmaktadır. İşsizlik ve enformel istihdam artarken, reel ücretler düşmektedir. Sosyal güvenlik ve sağlık sistemleri yüksek gelirli kesimin yararlanabildiği sistemlere dönüştürülmektedir. Sonuç olarak, yoksulluk ve gelir dağılımı adaletsizliği artmaktadır[105].

1.4. Sosyal Koruma Kapsamının Genişletilmesi

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan en önemli sorunlardan biri koruma kapsamının genişletilmesidir. Bu nedenle, koruma kapsamının genişletilmesi reformların temel amaçları arasında yer almıştır [106] . Ancak sosyal güvenlik reformlarının uygulandığı dönemlerde, küresel ekonomi ile bütünleşme ve sermayenin karlılığını artırma eğilimleri söz konusudur. Sosyal gelişmeler ikinci plana atılmıştır. Ekonomik büyümeye rağmen, işgücünün gelirinde bir artış yaşanmaması ve gelir dağılımı eşitsizliğinin devam etmesi bunun bir sonucudur[107].

UÇÖ ve ECLAC, gelişmekte olan ülkelerde işgücünün büyük bir kısmının enformel ekonomide ve sosyal korumadan yoksun çalıştıklarını belirtmiştir. Enformel istihdamın yanı sıra, işsizliğin de artış göstermesi koruma kapsamının genişletilmesi önündeki engelleri artırmaktadır[108].

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülmesinin, ülkelerin ekonomik performansları açısından zararlı olduğu iddia edilmiştir. Reform kapsamında, yaşlılık ve hastalık sigortalarının piyasaya açılması, riskler karşısında bireysel sorumluluk ve bireysel tasarrufa dayalı fon biriktirme ön plana çıkarılmıştır[109].

Sosyal güvenlik sistemlerini yeni liberal politikalar doğrultusunda dönüştüren bölgelerden biri Latin Amerika'dır. Latin Amerika'da uygulanan yeni liberal

---

[105]ŞENSES, KOYUNCU, s. 12.
[106]GINNEKEN Wouter Van; "**Social** Security Coverage Extension: A Review of Recent Evidence", **International Social Security Review**. Vol. 63, Iss. 1, 2010, s. 58.
[107]Fabio M. BERTRANOU; Rafael ROFMAN; "Providing Social Security in a Context of Change: Experience and Challenges in Latin America", **International social Security Review**. Vol. 55, Iss. 1, 2002, s. 67.
[108]Andras UTHOFF; "**Labour** Markets and Pension Systems", **Cepal Review**. No: 78, December, 2002, s. 45.
[109] Marcel EINERHAND; Geralt NEKKERS; "Modernizing Social Security: Changing Responsibilities and Individual Choice", **International Social Security Review**. Vol. 57, Iss. 3, 2004, s. 29.

politikalar, istihdamın yapısını önemli ölçüde değiştirmiştir[110]. Bölgede her yeni 100 işin 55'i enformel ekonomide yaratılmıştır. Yani, bu işlerde çalışanların yarısından fazlası sosyal koruma kapsamında değildir. Sosyal koruma kapsamının genişletilmesi, formel ekonomide istihdam yaratılmasına bağlıdır[111].

Bölgede her 4 çalışandan sadece biri sosyal koruma kapsamındadır. Koruma kapsamında olmayanlar riskler karşısında güvencesizdir. Sosyal güvenlik sistemlerinin kötü işleyişi ve koruma kapsamının düşük olması sigortalı nüfusun önemli bir kısmının güveninin kaybolmasına sebep olmuştur. Bireyler sisteme katkı yapmaktan kaçınmaktadırlar[112].

Sosyal güvenlik sistemi reformları sonucunda beklenenler gerçekleşmemiştir. Latin Amerika'da enformel istihdam sosyal koruma kapsamının genişletilmesini engellemektedir. Birçok ülkede enformelleşme artış gösterdiğinden, işgücü çalışmaya bağlı haklardan ve sosyal korumadan yararlanamamaktadır[113]. Emeklilik sistemine dahil olanların sayısı giderek düşmektedir. Bu düşüşün temel sebebi işgücü piyasasında esnekleştirme ve kuralsızlaştırmadır [114] . Sosyal güvenlik sistemi reformları, çalışanların sürekli ve düzenli istihdam edildiklerini kabul etmektedir. Böylece, her birey belirli bir çalışma dönemi sonunda emeklilik hakkı kazanacaktır. Ancak, işgücünün yarısından fazlasının enformel istihdam edildiği unutulmaktadır[115].

Bireysel tasarrufa dayalı fon biriktirme, aktif nüfusun büyük bir kısmının sistemden dışlanmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla, reform sonucunda uygulananlar ile koruma kapsamının genişletilmesi hedefi uyuşmamaktadır[116]. Sisteme dahil olan her 10 üyenin 6'sı düzenli katkı sağlayamamaktadır. Bu durum, bireylerin emeklilik

[110]Christoph ERNST; Janine BERG; Peter AUER; "Employment Challenges and Policy Responses in Argentina, Brazil and Mexico", **Cepal Review**. No: 91, April, 2007, s. 96.
[111]BERTRANOU; ROFMAN; s. 79-80.
[112]DURAN; s. 117.
[113]MESA-LAGO Carmelo; "The Extension of Healthcare and Protection to The **Labour** Market: Problems and Policies in Latin America", **International Social Security Review**. Vol. 60, Iss. 1, 2007, s. 4.
[114]Ana SOJO; "Social Vulnerability, Insurance and Risk Diversification in Latin America and the Caribbean", **Cepal Review**. No: 80, August, 2003, s. 131.
[115]Fabio M. BERTRANOU; Wouter Van GINNEKEN; Carmen SOLORIO; "The Impact of Tax-financed Pensions on Poverty Reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay", **International Social Security Review**. Vol. 57, Iss. 4, 2004, s. 6.
[116]SOJO; s. 130.

dönemlerinde yeterli birikimi sağlayamayacaklarını göstermektedir. Sonuç olarak, devletin sağlayacağı minimum gelire ihtiyaç duyacaklardır[117].

Birçok Latin Amerika ülkesinde sosyal koruma kapsamındaki bireylerin sayısı oldukça düşüktür. Bu durum işgücü piyasasının bölümlenmiş yapısıyla ilişkilidir[118]. Sistemin sürdürülebilmesi için, enformel çalışanların formel ekonomiye dahil edilmesi ve toplumsal dayanışma unsurunun güçlendirilmesi gerekmektedir. Enformel ekonomide istihdam arttıkça, sosyal koruma kapsamında genişleme olmayacaktır[119].

Birçok gelişmekte olan ülkede sosyal güvenlik sistemindeki gelişmelerin son bulması, işgücü piyasasının esnekleşmesiyle paralel bir seyir izlemiştir. Esnekleşme ile birlikte, işgücünün sadece yarısı formel istihdam edilmiştir[120]. Ayrıca, formel istihdam edilenlerin de tamamı sosyal güvenlik sistemine düzenli katkı sağlamamıştır. Bu koşullar, yeni liberal yapının terk edilmesini gerektirmektedir ve ancak bu süreçten sonra sosyal koruma kapsamında iyileşmeler yaşanabilecektir[121].

Sosyal koruma kapsamını genişletmeyi hedefleyen bölgelerden biri de, Güney Avrupa'dır. Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya'da enformel ekonominin sürekli genişlemesi ve bireylerin korunma gereksinmelerini ailesel dayanışma temelinde karşılamaları hedeflenenlerin gerçekleşmemesine neden olmuştur. Latin Amerika ve diğer birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Güney Avrupa'da da işgücü piyasası esnekliğini artırıcı düzenlemeler uygulanmış ve enformel istihdam genişlemiştir[122].

Tüm dünyada çalışanların önemli bir kısmı enformel ekonomide ve sosyal korumadan yoksun istihdam edilmektedir. Bu koşullarda, mevcut işsizlik sorunu daha da artmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği tehlikeye düşmektedir [123] . Bu durum, sosyal güvenlik sistemi reformlarının kapsamın

[117]UTHOFF; Labour, s. 48-49.
[118]NAVARRO; s. 24.
[119]Luis Felipe JIMENEZ; Jessica CUADROS; "Expanding the Coverage of Pension Systems in Latin America", **Cepal Review**. No: 79, April, 2003, s. 111.
[120]POCHMANN; s. 278.
[121]Graziela ANSILIERO; Luis Henrique PAIVA; "The Recent Evolution of Social Security Coverage in Brazil", **International Social Security Review**. Vol. 61, Iss. 3, 2008, s. 2.
[122] Maria KARAMESSINI; "Continuity and Change in the Southern European Social Model", **International Labour Review**. Vol. 147, Iss. 1, 2008, s. 43-45.
[123]KORAY; Refah, s. 53.

genişletilmesi gerekçesiyle çelişmektedir. İşsizlik ve enformel ekonomi arttığında sisteme katkı yapanlar azalmakta ve sosyal güvenlik kurumlarıyla bağlantının kesilmesine neden olmaktadır. Sosyal koruma kapsamının genişletilmesi için, dayanışma temelinde toplu tasarrufun gerçekleştirilmesi ve işgücü piyasası yapısı göz önüne alınarak sosyal koruma kapsamında olmayanların kapsama alınması gerekmektedir. Ancak, işgücü piyasasında standart olmayan çalışma biçimleri dolayısıyla sisteme sürekli katkı yapmak mümkün değildir. Bireysel sorumluluğa dayalı sistemde bireylerin koruma için gerekli birikimi elde edemedikleri görülmektedir[124].

1.5. Demografik Değişimler

Nüfusun yaşlanması, gelecekte emeklilik ve sağlık sistemlerinde finansal sorunlar yaratacaktır. Bu nedenle, sosyal güvenlik reformlarının temel gerekçesi olarak kabul edilmektedir[125].

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde nüfusun yaşlanma eğiliminde olması, sosyal güvenlik sistemlerini birçok açıdan etkilemektedir. Emekli aylığı alanların sayısının artması, çalışan nüfus üzerindeki finansal yükü artırmaktadır[126]. Aynı zamanda, işgücüne katılım oranının düşmesine ve sağlık harcamalarının artmasına yol açmaktadır[127]. Sağlık hizmetleri sosyal harcamaların önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Nüfus yaşlandıkça bireylerin sistemden beklentileri yükselmektedir. Hemen her ülkede sağlık harcamaları milli gelirden daha hızlı artarken, reformlarla devletin bu alandaki sorumluluğu azaltılmaktadır[128].

Nüfusun yaşlanması, emekli sayısının çalışanlara oranının artmasını sağlayacaktır. Bu durum, sistemin finansal sürdürülebilirliğini etkileyecektir. Bu sorunun çözümünde, toplumsal dayanışmaya bağlı olmayan bireysel tasarrufa dayalı

[124]JIMENEZ; CUADROS; s. 124.
[125]Jorge BRAVO; "Population Ageing and Pension Systems in Latin America", **Cepal Review**. No: 72, December, 2000, s. 121.
[126]BRAVO; s. 120.
[127]EINERHAND; NEKKERS; s. 26.
[128]Milton J. ROEMER; "Development of Medical Services under Social Security in Latin America", **International Labour Review**. Vol. 108, Iss. 2, 1973, s. 15.

sistem öngörülmüştür[129]. Bireysel tasarrufa dayalı sistemin yurtiçi tasarrufları artıracağı ileri sürülmüştür. Ancak, reformun uygulandığı ülkelerde bu görüşü destekleyecek sonuçlar alınamamıştır[130].

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinde nüfusun yaşlanması sorunu uzun zamandır etkisini sürdürmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, gelecek yıllarda yaşlıların toplam nüfus içinde önemli oranda artması beklenmektedir[131]. Sağlık ve yaşam standardındaki iyileşmelere bağlı olarak ortalama yaşam beklentisi artmaktadır. Toplam nüfus içinde yaşlıların payının hızla yükseliyor olması, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal yükünü artırmaktadır[132].

Tanımlanmış fayda esasına dayalı dağıtım yöntemi, kaynakların aktif nüfustan emeklilere aktarılmasını sağlamaktadır. Nüfus yaşlandıkça, aktif nüfusa bağımlı olanların sayısı artmakta ve dağıtım işlevini yerine getirememektedir. Giderek artan demografik yük nedeniyle sistemin bir süre sonra çökeceği ileri sürülmüştür[133]. Emekli sayısının çalışan sayısını önemli ölçüde aşacağı vurgulanmaktadır. Emeklilik sisteminde, yaşlı nüfusun aktif çalışanlar üzerindeki yükünü ortadan kaldırmak amacıyla, bireysel tasarrufa dayalı fon biriktirme yöntemine geçilmiştir[134].

Emeklilik sistemlerinin en temel amacı, bireylerin yaşlılık dönemlerinde gelir elde etmelerini sağlamaktır. Bu nedenle sosyal koruma kapsamının genişliği sistemin en önemli gerekliliklerinden biridir. Bireyler çalışma yaşamları boyunca emeklilik dönemlerinde elde edecekleri geliri biriktirmeye çalışmaktadırlar[135]. Ancak, bireysel sorumluluğa dayalı sistemde kapsamın genişletilme olasılığı bulunmamaktadır. Bu da, yaşlılık dönemlerinde gerekli birikimi elde edemeyecek ve yoksullukla karşılaşacak önemli oranda yaşlı nüfusu ifade etmektedir.

---

[129]Andras UTHOFF; "Gaps in the **Welfare** State and Reforms to Pension Systems in Latin America", **Cepal Review**. No: 89, August, 2006, s. 23.
[130]MIDGLEY; s. 92.
[131]GÖKBAYRAK; s. 144.
[132]PEKER; s. 10.
[133]MIDGLEY; s. 95.
[134]Warren McGILLIVRAY; "Pension Reform Where Are We Now?", **International Social Security Review**. Vol. 53, Iss. 1, 2000, s. 6.
[135]JIMENEZ; CUADROS; s. 112.

Sosyal güvenlik reformunu destekleyen ekonomistler, sistemde yaşanan sorunların temelini demografik değişikliklere bağlamışlardır[136]. Sosyal güvenlik uzmanları ise, sistemin temel sorununun toplumsal dayanışmanın zayıflaması olduğunu vurgulamışlardır[137]. Tüm dünyada nüfusun yaşlandığı yadsınamaz bir gerçektir. Ancak, yaşanan sorunlara çözüm olarak yaşlılık ve hastalık sigortalarının piyasaya açılması ve toplumsal dayanışma unsuru ortadan kaldırılarak bireysel tasarrufa dayalı fon biriktirme yönteminin kabul edilmesi mantıklı görünmemektedir[138].

Birçok Latin Amerika ülkesinde, demografik değişiklikler gerekçe gösterilerek sosyal güvenlik sistemleri dönüşüme uğratılmıştır[139]. Latin Amerika'da nüfusun yaşlanmasının yanı sıra, yüksek oranda enformel istihdam söz konusudur. Ödedikleri primlerle emekli aylıklarını finanse eden aktif çalışanların sayısındaki düşüş sosyal güvenlik sistemi finansmanını tehlikeye düşürmektedir[140].

Örneğin, Brezilya genç bir nüfusa sahip olmasına rağmen, bağımlılık oranı artmaktadır. 2030 yılına kadar bağımlılık oranının 1.1 olması beklenmektedir. Bu oran her bir çalışanın bir emekliyi finanse etmesi anlamına gelmektedir. Ancak, olması gereken en az dört çalışanın bir emekliyi finanse etmesidir. İşgücünün sadece yarısının formel istihdam edildiği ve nüfusun giderek yaşlandığı bir ortamda bu yapının sürdürülmesi mümkün görünmemektedir[141]. 1988 Anayasasıyla güçlenen sosyal güvenlik sistemi, 1990'lardan itibaren uygulanan yeni liberal politikaların etkisiyle gerilemeye başlamıştır. Bu politikalar sonrasında sosyal güvenlik sisteminde sağlanan gelişmeler son bulmuştur. Ancak, yeni liberal politikaların terk edilmesi sonucunda ülkenin sosyal ve ekonomik göstergeleri iyiye gitmeye başlamıştır[142].

---

[136]OCHANDO CLARAMUNT; s. 26.
[137]Robert L. BROWN; "Designing a Social Security Pension System", **International Social Security Review**. Vol. 61, Iss. 1, 2008, s. 61.
[138]BERTRANOU; ROFMAN; s. 72.
[139]Jaime ROS; "Poverty Reduction in Latin America: The Role of Demographic, Social and Economic Factors", **Cepal Review**. No: 98, August, 2009, s. 45.
[140]UTHOFF; Labour, s. 39.
[141]Francisco Eduardo BARRETO de OLIVEIRA; Kaizo Iwakami BELTRAO; "The Brazilian Social Security System", **International Social Security Review**. Vol. 54, Iss. 1, 2001, s. 105.
[142]POCHMANN; s. 270.

2. Sosyal Güvenlik Sistemi Reformlarının Uygulama Biçimleri

Sosyal güvenlik sistemlerinde uygulanan reformlar, yaşlılık ve hastalık sigortalarını yeniden yapılandırmıştır[143]. Gelişmekte olan ülkelerde uygulanan reformlar, uluslararası finans kuruluşlarının görüşleri doğrultusunda şekillenmiştir[144]. Bu süreçte, yaşlılık ve hastalık sigortaları piyasaya açılmış ve bireysel tasarrufa dayalı fon biriktirme yöntemine geçilmiştir. Riskler karşısında bireysel sorumluluğu öngören sistem, ikincil gelir dağılımını ortadan kaldırmaktadır[145].

Gelişmekte olan ülkeler, kamu emeklilik sistemlerinin işleyiş ve yönetimine ilişkin hatalarını tekrar etmemeleri konusunda DB tarafından uyarılmışlardır[146]. Reform kapsamında, gelişmekte olan ülkelerin mevcut sistemlerin kötü işleyen yapıları ve yarattıkları ciddi aksaklıklardan ders almaları gerektiği vurgulanmıştır[147].

Bu modelin ilk uygulandığı ülke Şili'dir. Şili modeli sosyal güvenlik sistemi sorunları yaşayan birçok gelişmekte olan ülkeye, en iyi çözüm yolu olarak sunulmuştur. Birçok Latin Amerika ülkesinde Şili'dekine benzer sistemler uygulanmıştır[148]. 1980'lerden itibaren, Latin Amerika ülkelerinde sosyal güvenlik sistemleri köklü ve geniş kapsamlı değişikliklere uğramıştır. Bu değişiklikler sosyal koruma kapsamını daraltmış ve sosyal güvenliğin ikincil gelir dağılımı unsurunu ortadan kaldırmıştır[149]. Bireysel sorumluluğa ve bireysel tasarrufa dayalı sistemde emeklilik döneminde elde edilecek gelir garanti altında değildir[150].

2.1. Piyasaya Açılma

Gelişmekte olan ülkelerde yaşlılık ve hastalık sigortaları piyasaya açılmıştır. Bazı ülkelerde sistem tamamen özelleştirilmiş ya da özel sektör sistemin tamamlayıcı bir unsuru olmuştur. Bu uygulamaların, sistemin verimliliğini artıracağı

[143]BERTRANOU; ROFMAN; s. 69.
[144]ANWAR; s. 11.
[145]BERTRANOU; DURAN; s. 5.
[146]McGILLIVRAY; s. 4.
[147]OCHANDO CLARAMUNT; s. 28.
[148]Louise FOX; Edward PALMER; "Pension Reform in Europe in the 1990's: Lessons for Latin America", **Cepal Review**. No: 79, April, 2003, s. 128.
[149]FOX; PALMER; s. 127.
[150]BROWN; s. 62-63.

savunulmuştur[151]. Mevcut sosyal kurumların iyi yönetilemediği ve gelirlerin iyi değerlendirilemediği belirtilmiştir. Sistemlerin piyasaya açılmasıyla, birikimlerin yatırımlara dönüştürüleceği ifade edilmiştir[152].

Yaşlılık ve hastalık sigortalarının piyasaya açılmasını savunanlar, bir ülkedeki sosyal çabaların sadece kamu hizmetleriyle sınırlandırılmaması gerektiğini vurgulamışlardır. Bireyler mevcut sistemin işlevini yitirdiğine ve yaşlılık dönemlerinde yeterli gelir elde edemeyeceklerine inandırılmıştır. Böylece, bu hizmetlerin piyasaya açılması desteklenmiştir[153].

Sosyal güvenlik sistemlerinin, güncel ekonomik ve sosyal gelişmelere uyum sağlayamadığı, bu nedenle piyasanın müdahalesine ihtiyaç duyduğu belirtilmiştir[154]. Devletin sosyal harcamalara ayırdığı payın ekonomik büyümeyi yavaşlattığı ve bu durumun refah kaybına yol açacağı ileri sürülmüştür. Yaşlılık ve hastalık sigortalarının piyasaya açılmasının verimliliği artıracağı ifade edilmiştir[155].

Özel fon yöneticileri arasındaki rekabetin, sunulan hizmetleri iyileştireceği, böylece üyelerin birikimlerinin ve emeklilik döneminde elde edilecek gelirin artacağı ileri sürülmektedir. Ancak, reform kapsamında üyelerin birikimleri üzerindeki yatırım riskini üstlenmelerine önem verilmektedir[156].

OECD piyasaya açılan hizmetlerin ancak belirli şartlar altında "sosyal" olarak nitelendirilebileceğini ifade etmiştir. Bunlar, harcamaların sosyal bir amaca hizmet etmesi ve yaratılan gelirin bireyler arasında yeniden dağılımının sağlanmasıdır. Ancak, sunulan sistemde toplumsal dayanışma ve gelirin yeniden dağılımından söz etmek mümkün değildir. Bireysel tasarrufa dayalı sistem sosyal bir amaca hizmet etmemektedir[157]. Bu nedenle, sosyal güvenlik uzmanları sistemin toplumsal dayanışma temelinden uzaklaşmaması gerektiğini vurgulamaktadırlar[158]. Piyasalar

[151]MESA-LAGO; Chile, s. 377.
[152]BARRETO de OLIVEIRA; BELTRAO; s. 101.
[153]UTHOFF; Welfare, s. 10.
[154]MIDGLEY; s. 91.
[155]MESA-LAGO Carmelo; "Structural Reform of Social **Security** Pensions in Latin America: Models, Characteristics, Results and Conclusions", **International Social Security Review**. Vol. 54, Iss. 4, 2001, s. 69.
[156]WILLIAMSON; PAMPEL; s. 4.
[157]GOUDSWAARD, CAMINADA; s. 3.
[158]OCHANDO CLARAMUNT; s. 25.

güçlüdür, fakat mükemmel değildir. Piyasaların çalışması için gerekli kurumlar genellikle zayıftır. Piyasaların ortaya çıkaracağı sonuçları geliştirmek için devlet müdahalelerine ihtiyaç vardır[159].

Sosyal güvenlik sistemi reformu uygulayan ülkeler arasında birçok Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkesi yer almaktadır. 1981 yılında Şili bu alanda ilk ve en köklü değişimi gerçekleştirmiştir[160]. Tanımlanmış fayda esasına dayalı dağıtım yönteminden özel işletmeler tarafından yönetilen bireysel fonlara dayalı sisteme geçmiştir[161]. Şili'deki dönüşüm sonrasında, Latin Amerika'da genel eğilim sosyal güvenlik sistemlerinin piyasaya açılması olmuştur[162]. Bolivya, Meksika ve El Salvador gibi Latin Amerika ülkeleri Şili benzeri bir model benimserken, Arjantin, Kostarika ve Uruguay mevcut sistemlere ek olarak bireysel tasarrufa dayalı birikim yöntemini uygulamaya koymuştur. Şili'de uygulanan model yeni liberal politikaların hayata geçirilmesi çabalarının bir sonucudur[163].

Latin Amerika'da egemen görüş, devletin sosyal harcamalarının nüfusun en yoksul kesimlerine aktarılması, sağlık ve emeklilik sistemlerinde piyasa egemenliğinin desteklenmesidir. Ancak, sistemin sadece bedelini ödeyebilecek olanlara hizmet sunması sosyal eşitsizlikleri artırmaktadır[164].

Şili ve diğer Latin Amerika ülkelerinde yaşanan deneyimler, piyasaya açılmanın sistemin sorunlarına hızlı ve etkili bir çözüm sunduğu iddialarını desteklememektedir[165]. Nüfusun yüksek gelirli kesimi kaliteli sağlık hizmetinden ve emeklilik sisteminden yararlanabilirken, düşük ve orta gelirli kesim bu hizmetlere erişim sağlayamamakta ya da sınırlı erişim sağlamaktadır. Özel sağlık sigortası kapsamındaki hizmetlerin maliyeti artmakta ve kapsam giderek sınırlanmaktadır. Bu nedenle, Şili'de son yıllarda binlerce aile özel sağlık sigortası sisteminden ayrılıp,

---

[159]LALL; s. 460.
[160]BERTRANOU; GINNEKEN; SOLORIO; s. 4.
[161]BERTRANOU; ROFMAN; s. 70.
[162] Rafael ROFMAN; Eduardo FAJNZYLBER; German HERRERA; "Reforming the Pension Reforms: Argentina and Chile", **Cepal Review**. No: 83, August, 2010, s. 83.
[163]Carmelo MESA-LAGO; "Social Protection in **Chile**: Reforms to Improve Equity", **International Labour Review**. Vol. 147, Iss. 4, 2008, s. 279.
[164]Kappadath Parameswara KANNAN, "Social Security in Globalizing World", **International Social Security Review**. Vol. 60, Iss. 2-3, 2007, s. 20.
[165]MIDGLEY; s. 97.

devletin ulusal sağlık fonuna katılmaktadır[166]. Meksika'da da reform sonrasında ülkenin sosyal yapısı olumsuz yönde etkilenmiştir. Devletin sosyal koruma işlevi asgariye indirilmiş, yaşlılık ve hastalık sigortaları piyasaya açılmıştır. Bunun sonucunda sosyal koruma kapsamının daraldığı görülmüştür[167].

Bu sistemde geliri belirli bir düzeyin üzerinde olan ve sisteme düzenli katkı sağlayabilecekler emeklilik döneminde yeterli tasarrufu sağlayabilecektir. Geri kalanlar devletin sağlayacağı asgari gelire muhtaç olacaktır[168]. Nüfusun büyük bir kısmı çalıştığı halde, emeklilik döneminde gerekli tasarrufu gerçekleştiremeyecektir. Dolayısıyla, yaşlı nüfus arasında yoksulluk ve güvencesizlik artacaktır. Şili'de sisteme düzenli katkı sağlayanların sayısı oldukça sınırlıdır. Özellikle, önemli oranda enformel istihdam edilen kadınların sistemin bir üyesi olarak kalabilmesi oldukça güçtür[169].

Sisteme dahil olanların primleri dışında ödemek zorunda oldukları birçok kalem vardır. Bunlar arasında yönetim maliyetleri, iş göremezlik sigortası ve hayat sigortası yer almaktadır. Bu kalemler ücretlerinin %25'ine denk gelmektedir. Burada eşitsizlik söz konusudur. Bireyler, prim dışındaki ek ödemelerin yüksek, buna karşın getiri oranının düşük olduğu dönemlerde sisteme dahil olmuşlarsa sistemden düşük emekli aylığı alacaklardır. Ek ödemelerin düşük ve getirinin yüksek olduğu dönemlerde sisteme dahil olanlar ise daha yüksek aylık alabileceklerdir. Bu durum düşük gelirliler açısından daha da kötü sonuçlar yaratacaktır[170].

2.2. Sosyal Sorumluluktan Bireysel Sorumluluğa Geçiş

Çalışanların yaşlandıklarında yaşamlarını sürdürecekleri bir gelir elde etmeleri, çalışma dönemlerinde tasarruf yapmalarına bağlıdır. Reform öncesinde, emeklilik döneminde elde edilecek gelir sosyal sorumluluk bilinciyle toplu tasarrufun gerçekleştirilmesine bağlıydı. Reform kapsamında ise, bireysel tasarrufa dayalı fon biriktirme yöntemiyle sosyal sorumluluktan bireysel sorumluluğa geçilmiştir. Bu

[166]SOLIMANO; s. 48.
[167]BAYON; s. 301.
[168]BONNET Florence; EHMKE Ellen; HAGEMEJER Krzysztof; "Social Security in Times of Crisis", **International Social Security Review**. Vol. 63, Iss. 2, 2010, s. 48.
[169]UTHOFF; Labour, s. 46.
[170]UTHOFF; Labour, s. 50.

sistemde katkılar önceden belirlenmediği için, fonlardan elde edilecek getiriye ilişkin yatırım riski ve sorumluluğu bireyler tarafından yüklenilmektedir[171].

Reform kapsamında, bireylerin emeklilik dönemleri için daha fazla sorumluluk almaları desteklenmektedir[172]. Sosyal korumanın sadece devlete ilişkin bir sorumluluk olmadığı belirtilmektedir. Bireylerin, birikimlerinin yatırımlara yönlendirilmesi konusunda bilinçli olmaları gerekmektedir [173] . Ancak, sosyal korumanın bireylerin sorumluluğuna bırakılması, toplumun büyük bir kısmının sosyal koruma hakkından yararlanamamasına sebep olacaktır[174]. Reform sonucunda, özellikle genç nüfus toplumsal dayanışma unsurundan uzaklaşmaktadır. Dolayısıyla, sisteme katkı sağlama konusunda olumsuz bir tavır sergilenmektedir[175].

Mevcut sistemler yapısal ve işlevsel sorunlar yaşamaları konusunda eleştirilmiştir. Bu durum, bireysel sorumluluğa dayalı sistemin, reform öncesinde yaşananlara benzer ya da yeni sorunlar yaratmayacağı anlamına gelmemektedir[176]. Şili'de reform kapsamında sadece yaşlılık, malullük ve ölüm hallerinde koruma sağlanmaktadır. Sağlık sigortası, sistem dışında bırakılmıştır. Sistem, üyelerini fon yönetimi ve işlem maliyetleri açısından zorlamaktadır. 1990 yılından sonra Şili'de sisteme kayıtlı olup düzenli katkı yapanların oranı giderek düşmüştür[177]. Piyasaya açılan ve bireysel sorumluluğa dayanan emeklilik ve sağlık sistemlerinde bireyler riskler karşısında yalnız bırakılmışlardır[178].

Çalışanların artan sayıda emekliyi desteklemek zorunda olmasının, adil olmadığı savunulmaktadır. Bireysel sorumluluk aracılığıyla, emeklilerin aktif nüfusa bağımlılık oranı ortadan kaldırılacaktır. Toplumsal dayanışmayı zayıflatan bu süreç,

---

[171]Colin GILLION; "The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of The International Labour Office", **International Social Security Review**. Vol. 53, Iss. 1, 2000, s. 36.
[172]McGILLIVRAY; s.5.
[173]EINERHAND; NEKKERS, s. 25.
[174]GILLION; s. 38.
[175]MAYA; s. 3.
[176]OCHANDO CLARAMUNT; s. 29.
[177]Manuel RIESCO; "Change in the Chilean Social Model", **International Labour Review**. Vol. 148, Iss. 3, 2009, s. 290-291.
[178]Recep KAPAR; "**Şili** Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. C. 1, Sa: 1, 1999, s. 188.

gelişmekte olan ülkelerdeki bireylerin yaşlılık dönemlerinde gerekli birikimi sağlayamayacakları gerçeğini göz ardı etmektedir[179].

Emeklilik ve sağlık sistemine, yalnızca çalışanlar katkı yapmaktadır. İşverenler, iş kazası ve meslek hastalığı risklerine karşı çalışanlarını özel sigorta işletmeleri aracılığıyla toplu olarak koruma altına alabilmektedir. Yine de çalışanlar, koruma maliyetlerinin çoğunu yüklenmektedir. Bu sistemle, girişimciliğin teşvik edileceği ileri sürülmüştür[180].

Bireysel sorumluluğun, sisteme düzenli katkı yapanları artıracağı iddia edilmektedir. Düzenli katkılar sonucunda emeklilik döneminde yeterli birikim sağlanabilecektir. Bu nedenle, bireyler sisteme katkı sağlama konusunda daha fazla sorumluluk hissedecektir. Ancak, bu sistemi uygulayan ülkelerde beklenen artış yaşanmamıştır [181] . Bireysel sorumluluk, özellikle enformel istihdam edilenleri koruma kapsamı dışında bırakmaktadır. Enformel ekonomide elde edilen düşük gelir ve istihdamın sürekli olmaması bireylerin sisteme dahil olmasını güçleştirmektedir[182].

Sosyal sigorta sisteminde benzer risklerle karşılaşanlar toplumsal dayanışma temelinde maddi güçlerini birleştirmektedirler. Böylece kişi başına düşen ödeme miktarı düşmektedir. Bir araya gelen kişi sayısının fazla olması, risklerin sorumluluğunun adil paylaşımını sağlamaktadır[183]. Reform sonrasında uygulanan sistemde böyle bir paylaşım söz konusu değildir. Her üye gelir düzeyine göre katkı sağladığından, emeklilik döneminde elde edilecek gelir belirsizdir[184]. Gelirin miktarı, çalışma dönemi boyunca yapılan katkılara, bu katkılardan elde edilen karlara ve üyelerin yaşam beklentilerine bağlıdır. Fon yöneticilerinin ödemeleri de bu miktardan düşülmelidir[185].

---

[179]WILLIAMSON; PAMPEL; s. 10.
[180]MIDGLEY; s. 95.
[181]BERTRANOU; GINNEKEN; SOLORIO; s. 5.
[182]BHOWMIK; s. 95.
[183]BROWN, s. 63.
[184]MATIJASCIC Milko; KAY Stephen J.; "Social Security at the Crossroads: Toward Effective Pension Reform in Latin America", **International Social Security Review**. Vol. 59, Iss. 1, 2006, s. 5.
[185]UTHOFF; Labour, s. 47.

2.3. Bireysel Tasarrufa Dayalı Fon Biriktirme

Yaşlılık ve hastalık sigortalarının piyasaya açılmasını savunanlara göre, bireysel tasarrufa dayalı fon biriktirme yöntemiyle yatırımların getirileri oldukça yüksek olacaktır. Böylece, emeklilik döneminde daha yüksek gelir elde etme olanağı doğacaktır[186]. Bu varsayımlar, belirli bir kesimi sisteme dahil olmaya teşvik etmiştir. Ancak, bu kesim nüfusun yüksek gelirlilerinden oluşmaktadır[187].

DB, bireysel tasarrufa dayalı fon biriktirme yöntemini şiddetli bir biçimde desteklemektedir. DB'nın bu eğilimi, "Yaşlılık Krizinin Önlenmesi" raporunda görülmektedir. Bugün, gelişmekte olan ülkelerde nüfusun büyük bir kısmının yeterli düzeyde birikim sağlayamayacağı görülse de, yaşlılık ve hastalık sigortalarının piyasaya açılması uluslararası finans kuruluşları tarafından desteklenmeye devam etmektedir[188].

Ekonomistler bireysel tasarrufların sermaye piyasasını geliştireceğini ve sermaye birikimini artıracağını ileri sürmektedirler[189]. Bireysel tasarruf sonuncunda finansal bir birikimin sağlanacağı doğrudur. Ancak, sistemin bu birikimi reel yatırımlara dönüştürmeyeceği açıktır. Dolayısıyla, nüfusun büyük bir kısmını kapsayan enformel istihdamda azalma gerçekleşmeyecektir[190]. Bireysel tasarrufa dayalı sistem toplumda eşitsizliğe yol açmaktadır. Sürekli ve düzenli bir gelire bağlı olarak istihdam edilmeyenlerin emeklilik dönemlerinde yeterli birikimi sağlamaları mümkün değildir[191].

Bireysel tasarrufa dayalı sistem birçok Latin Amerika ülkesinde uygulanmıştır. Bu ülkelerde amaç, devletin emeklilik ve sağlık sistemlerindeki işlevinin asgari bir düzeye indirilmesi olmuştur. Bireylerin reform öncesindeki sisteme olan güvenlerinin zayıflaması da bu süreci hızlandırmıştır. Ancak, sosyal

[186]OCHANDO CLARAMUNT, s. 28.
[187]BARRETO de OLIVEIRA; BELTRAO; s. 106.
[188]MIDGLEY; s. 94.
[189]Standford G. ROSS; Doctrine and Practice in Social Security Pension Reforms", **International Social Security Review**. Vol. 53, Iss. 2, 2000, s. 5.
[190]UTHOFF; Labour, s. 43.
[191]BERTRANOU; GINNEKEN; SOLORIO; s. 3.

koruma sorumluluğunun sadece bireylere ve önceden tahmin edilmesi güç piyasa koşullarına bırakılması mantıklı görünmemektedir[192].

Şili'de sistem devlet tarafından denetlenmekte ve özel fon işletmeleri tarafından yönetilmektedir[193]. Sistemin temel uygulayıcısı, özel fon yöneticileridir. Bunların sistemdeki en önemli işlevi, çalışanların ödedikleri primlerle oluşan bireysel tasarruf fonlarını yönetmeleri ve bu fonlara getiri sağlamalarıdır[194]. Sistemde özel fon yöneticileri birbirleriyle rekabet halindedirler[195]. Bireysel tasarruflar makroekonomik istikrarsızlıktan ve finans piyasası dalgalanmalarından etkilenmektedir. Bu nedenle, emeklilik döneminde elde edilecek gelir belirsizdir[196]. Bireylere istedikleri fonu seçme ve fonlar arası geçiş yapabilme hakkının tanınmasıyla, sistemde rekabet yaratılmaktadır[197].

Şili'de yeni sisteme üye olanların %40-45'lik bir oranı hesaplarına prim yatıramamaktadır. Bu sorun, düşük gelirli işçiler arasında yaygındır. Devlet müdahalesini azaltmaya yönelik tasarlanmış olan sistemde, bu koşullar sonucunda mutlaka devletin desteğine ihtiyaç duyulmaktadır. Böylece, hedeflenenin aksine gelecekte sistemde kamu müdahalesi ihtiyacı artacaktır. Benzer sorunlar Peru'da da yaşanmaktadır. Peru'daki sistem 1990 yılında piyasaya açılmasına rağmen, çok kısa bir süre içinde ciddi yönetimsel ve finansal sorunlar yaşamaya başlamış ve daha fazla kamu müdahalesine ihtiyaç duymuştur[198].

Brezilya'da da 1998'de uygulanan reform kapsamında, emeklilik aylığı almaya hak kazanma koşulları zorlaştırılmıştır. Çalışanlar, sisteme yılda 12 aydan az süreli prim yatırabildiği için, emekli olmalarının 84 yılı bulacağı ifade edilmektedir. Ortalama çalışma yaşının 15 olduğu düşünülürse, çalışanların 99 yaşında emekli

[192]McGILLIVRAY; s. 5.
[193]Can TUNCAY; "**Bireysel** Emeklilik Rejimi Üzerine", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 14, No: 2, 2000, s. 5-6.
[194]KAPAR; Şili, s. 177.
[195]McGILLIVRAY; s. 4.
[196]JIMENEZ; CUADROS; s. 114.
[197]OCHANDO CLARAMUNT; s. 25.
[198]MIDGLEY; s. 96.

olması mümkün olacaktır. Ortalama yaşam süresinin 70 ve düşük gelirli bireyler için daha da kısa olması durumun ciddiyetini göstermektedir[199].

Tamamen bireysel tasarrufa dayalı sistem, toplumsal dayanışmayı ve gelirin yeniden dağılımını ortadan kaldırmaktadır. Bu sistem tanımlanmış katkı esasına göre işlemektedir. Yani, sistemde elde edilecek gelir yapılan katkıların miktarına bağlıdır. Gelişmekte olan ülkelerde nüfusun önemli bir kısmı, emeklilik yaşına yeterli birikimi sağlamadan ve gerekli gelirden yoksun olarak ulaşmaktadır[200].

2.4. İkincil Gelir Dağılımından Kaçınma

Yaşlılık ve hastalık sigortalarının piyasaya açılmasının, ikincil gelir dağılımı üzerindeki etkisini araştıran çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalarda, toplumsal dayanışmaya ve toplu tasarrufun gerçekleştirilmesine dayalı sistemler ile ikincil gelir dağılımı arasında güçlü pozitif bir ilişki ortaya çıkmıştır. Bireysel sorumluluk ve tasarrufa dayalı sistemler ile ikincil gelir dağılımı arasında ise, önemli derecede negatif bir ilişki olduğu belirtilmiştir[201].

Emeklilik sistemleri, bireylerin emekli olduklarında kabul edilebilir bir yaşam standardına sahip olabilecekleri geliri elde etmelerini sağlamalıdır. Gelirin çalışanlardan emeklilere aktarıldığı ve toplumsal dayanışma unsurunun güçlü olduğu bir sistemde bunun gerçekleştirilmesi daha olasıdır [202] . Ancak, ikincil gelir dağılımının gerçekleştirilmesi, işgücü piyasasının yapısı ile yakından ilişkilidir. İşgücünün önemli bir kısmının enformel istihdam edildiği durumlarda sistemin bu işlevi yerine getirmesi güçleşmektedir[203].

Yeni sistemde devlet bireysel tasarruf fonlarına belirli bir getiri garantisi vererek borçlanmaktadır. Özel fon yöneticileri, hesaplarda biriken miktarın % 40-50'sini doğrudan devlet hisselerine yatırmaktadırlar. Dolayısıyla, devlet iç borçlanma yoluyla bireysel tasarruf fonlarına gelir transfer etmektedir. Yani, devlet herhangi bir nedenle sistemin dışında kalan geniş bir kesimin aleyhine, durumu daha iyi olanlara

[199]POCHMANN; s. 279.
[200]UTHOFF; Labour, s. 40.
[201]GOUDSWAARD; CAMINADA, s. 2.
[202]BROWN; s. 65-66.
[203]McGILLIVRAY; s. 5.

gelir transferi yapmaktadır. Burada, tersine işleyen bir yeniden dağıtım ilişkisi söz konusudur[204].

Latin Amerika'da önemli oranda büyüme gerçekleştiren ülkelerde bile gelir dağılımı, nüfusun daha iyi durumdaki yüzde 30'luk ve hatta yüzde 10'luk kesimlerini zenginleştirmiştir. Düşük gelirli olanların daha da yoksullaşmasına sebep olan bu durum, Latin Amerika'yı dünyada eşitsizliğin en yüksek olduğu bölge haline getirmiştir. Sosyal güvenlik reformlarıyla eşitsizlik daha da artmıştır[205].

Reform kapsamında, gelirin zenginden fakire ya da aktif çalışanlardan emeklilere aktarılması söz konusu değildir. Sisteme dahil olanlar arasında dayanışma yoktur. Böyle bir sistemde korumanın sosyal niteliğinden bahsetmek mümkün değildir[206]. Reformun uygulandığı ülkelerde, devlet gelirin bireyler arasındaki dağılımına kayıtsız kalmıştır[207]. Milli gelirden aldığı pay giderek azalan emek, devletin ikincil gelir dağılımı işlevini yerine getirmemesiyle daha güvencesiz hale gelmiştir. Böylece, yüksek ve düşük gelirli bireyler arasındaki eşitsizlik artmaya devam etmiştir[208]. Bireyler arasında gelir eşitsizliğinin azaltılması için, çalışan başına düşen milli gelirin artırılması gerekmektedir. Bu durum, sosyal harcamaların artırılmasını ve ikincil gelir dağılımının güçlendirilmesini gerektirmektedir[209].

Çalışan başına düşen milli gelirin artması, emeklilik sistemine dahil olanları artıracaktır. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde genel eğilim milli gelirin sermaye lehine dağıtılmasıdır. Bu nedenle, çalışanların gelirlerinde bir artış yaşanmamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde ikincil gelir dağılımının ortadan kaldırılması, bireyler arasındaki eşitsizliği artıracaktır[210]. Son 30 yılda, birçok gelişmekte olan ülkede yeni liberal politikaların baskısıyla sosyal harcamalar azaltılmış, yaşlılık ve hastalık

[204]KAPAR; Şili, s. 185.
[205]STIGLITZ; Küresel, s. 282.
[206]Pablo ALEGRE; Fernando FILGUEIRA; "Assessment of a Hybrid Reform Path: Social and Labour Policies in Uruguay 1985-2005", **International Labour Review**. Vol. 148, Iss. 3, 2009, s. 317-318.
[207]GOUDSWAARD; CAMINADA, s. 7-8.
[208]KORAY; Refah, s. 35.
[209]ROS; s. 44.
[210]JIMENEZ; CUADROS; s. 113.

sigortaları piyasaya açılmıştır. Bu uygulamalar sonucunda ülkelerin sosyal yapılarının önemli ölçüde bozulduğu görülmüştür[211].

Ülkeler arasında kişi başına düşen gelir düzeyleri açısından büyük farklılıklar vardır. En zengin 55 ülkede kişi başına düşen gelir, en yoksul %5'lik dilimdeki ülkelerdeki gelir düzeyinden 29 kat fazladır. Böyle bir ortamda, sosyal güvenlik reformları aracılığıyla ikincil gelir dağılımının ortadan kaldırılması durumu daha da kötüleştirecektir[212].

İkincil gelir dağılımı, toplu tasarrufun gerçekleştirilmesiyle gelirin zengin olanlardan olmayanlara aktarılması düşüncesine dayalıdır [213] . Ancak, reform kapsamında kuşak içi ve kuşaklararası dayanışma zayıflatılmıştır. Bireysel tasarrufa dayalı fon biriktirme sistemi, sosyal güvenliğin ikincil gelir dağılımı unsurunu ortadan kaldırmıştır[214].

3. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reformun Gerekçeleri

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, ciddi finansal sorunlar yaşamaktadır. Sosyal koruma kapsamında olmayanların sayısı giderek artmaktadır. Sosyal güvenlik kurumları açıklarını kapatmak üzere bütçeden yapılan transferlerin milli gelir içindeki payının sürekli arttığı ifade edilmektedir. Bu durum, sosyal güvenlik sisteminde reformun en temel gerekçesidir[215].

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan sosyal güvenlik reformu açıklamasında, sistemdeki değişim için çeşitli gerekçeler öne sürülmüştür. Bunlar arasında mevcut sistemin finansman açığının kapatılması, sosyal koruma kapsamının tüm nüfusu içine alacak şekilde genişletilmesi, eşitsizliklerin önlenmesi için norm ve standart birliğinin sağlanması ve nüfusun yaşlanma eğilimi yer almaktadır[216].

---

[211]AKYÜZ; s. 13.
[212]YELDAN; Büyüme, s. 60.
[213]UTHOFF; Labour, s. 42.
[214]EINERHAND; NEKKERS; s. 27.
[215]Şerife TÜRCAN ÖZŞUCA; "**Küreselleşme** Sürecinde Sosyal Güvenlik ve İşgücü Piyasası", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s. 48.
[216]ÇSGB; **Sosyal** Güvenlik Raporu. **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**, Mart, 2008, s. 4.

Türkiye, birçok Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkesinde olduğu gibi, UPF ve DB'nın gelişmekte olan ülkeler için salık verdiği sosyal güvenlik reformunu uygulamıştır[217]. Aynı süreci Türkiye'den önce yaşamış olan birçok Latin Amerika ülkesinde, yeni liberal politikalara karşı bir direnç oluşmuşken, Türkiye'de buna karşı güçlü bir siyasi yapılanma görülmemektedir. Bu durum, reform sürecini hızlandırmıştır[218]. Türkiye UPF ve DB'nın politika önerilerini uygulamaktadır. Bunu yaparken finans piyasalarında gelişme yaşansa da, istihdamın yapısında ve ekonomik faaliyetlerde bir iyileşme gerçekleşmemektedir[219].

Sistemin yeniden yapılanma gereksinimi inkar edilemez bir gerçektir. Ancak yaşanan sorunlar, yeni liberal görüşün öne sürdüğü gibi, refah devleti uygulamalarının sınırı aşmasından kaynaklanmamaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi çalışma eksenli koruma sağlamaktadır. Sistemdeki temel sorun, işgücü piyasası yapısından ve istihdam biçimlerinin değişmesinden kaynaklanmaktadır. İstihdamda küresel bir daralmanın ortaya çıkması enformelliğin artmasına sebep olmakta ve sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir[220].

Sosyal güvenlik sistemi harcamalarının önemli bölümünü yaşlılık ve hastalık sigortalarına yönelik harcamalar oluşturmaktadır. Bu anlamda, sosyal güvenlik sisteminde öngörülen reformlar yaşlılık ve hastalık sigortalarını kapsamaktadır[221]. Sistemin yeniden yapılandırılmasında iki seçenek söz konusudur. Birincisi, mevcut sistemleri koruyarak çözüm yolları aramaktır. İkincisi ise, yaşlılık ve hastalık sigortalarının özelleştirilmesi ve devletin bu alandaki sorumluluğunun asgari koruma düzeyine indirgenmesidir. Bu seçenek, uluslararası finans kuruluşları tarafından desteklenmiştir[222]. Türkiye'de mevcut sistem korunmasına rağmen, emeklilik aylığına hak kazanma koşulları güçleştirilmiş ve sağlık hizmetlerinden yararlanma

[217]Recep KAPAR; **Taslak** Metne İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi. **Petrol İş Sendikal Notlar**, Eylül, 2004, s. 1.
[218]KAAN; s. 2-3.
[219]Yılmaz AKYÜZ; Korkut BORATAV; "The Making of the Turkish Financial Crisis", **World Development**. Vol. 31, No: 9, 2003, s. 1549.
[220]GÖKBAYRAK, s. 143.
[221]ROFMAN; FAJNZYLBER; HERRERA; "Reforming the Pension Reforms: Argentina and Chile", **Cepal Review**. No: 101, August, 2010, s. 84.
[222]Ali GÜZEL; "Sosyal Güvenliğin **Evrensel** Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s. 40.

önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Sosyal sigorta kurumlarının kamu bütçesi üzerine yük olmayacak bir gelir gider dengesine kavuşturulması amaçlanmıştır[223]. Reform öncesinde uygulamaya konan bireysel emeklilik sistemi de bu süreci tamamlamıştır.

3.1. Finansal Sürdürülebilirlik

Tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de sosyal güvenlik sisteminde ciddi finansal sorunlar yaşanmaktadır. Bu durum, sistemde yeniden yapılanma gereksinimi yaratmıştır [224] . Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlar, ağırlıklı olarak finansman boyutuyla ele alınmış ve finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri dikkate alınmıştır[225].

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, sistemin var olan sorunlarına çözüm getirmek amacıyla, sistemde köklü bir dönüşümü öngören sosyal güvenlik reformunu yürürlüğe koymuştur[226]. Sosyal sigorta kurumlarının bütçe üzerine yük getirmeyecek bir gelir-gider dengesine kavuşturulmasına yönelik düzenlemeler sosyal güvenlik reformunun en önemli gerekçeleri arasında yer almıştır [227] . Sistemin finansman açıklarının azaltılması sonucunda, bütçe üzerindeki yükün azalacağı ve faiz dışı bütçe fazlası hedefine daha kolay ulaşılabileceği belirtilmiştir[228].

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi çalışanlar ve işverenler tarafından ödenen primlerle finanse edilmektedir. Ancak, son yıllarda bütçeden sosyal güvenlik kurumları açıklarının kapatıldığı görülmektedir. Bu durum sıklıkla eleştiri konusu yapılmaktadır. Reform kapsamında, sosyal güvenlik sistemi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan temel sebeplerden biri haline getirilmiştir. Ekonomik koşullar göz ardı edilerek, tüm olumsuzlukların kaynağı olarak sosyal güvenlik sistemi gösterilmektedir. Ancak, sosyal güvenlik açıklarının kapatılması için yapılan harcamalar yaklaşık yüzde 10'luk bir oranla konsolide bütçe içinde sınırlı bir düzeydedir. Dolayısıyla, bütçe giderlerinin geriye kalan yüzde 90'ını göz ardı ederek

[223]Bülent ALPAR; "ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler", **Kamu-İş Dergisi**. C. 5, No: 4, 2000, s. 9-10.
[224]Emel DANIŞOĞLU; "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı", **DPT Planlama Dergisi**. 42. Yıl Özel Sayısı, Ankara, 2002, s. 220.
[225]GÜNEŞ; YAKAR; s. 134-135.
[226]GÜZEL; OKUR; CANİKLİOĞLU, s. 78.
[227]ALPAR; s. 15.
[228]KAPAR; Taslak, s. 2.

sosyal güvenlik açıklarını bütçe açığının ve ekonomik dengesizliklerin temel nedeni olarak görmek anlamlı değildir[229].

Sistemde aktif-pasif sigortalı oranındaki dengesizlik ve sosyal koruma kapsamında olmayanların nüfus içerisindeki payının oldukça yüksek olması, sistemin finansmanını zorlamaktadır[230]. Ancak, Türkiye'de bütçeden sosyal güvenlik harcamalarına ayrılan payın şikayet edildiği kadar yüksek olmadığı görülmektedir. Türkiye AB ülkeleri arasında en düşük sosyal güvenlik harcaması yapan ülkelerden biridir. Başka bir deyişle, sosyal güvenlik harcamaları ifade edildiği gibi "kara delik" oluşturmamaktadır. Bütçeden en büyük pay faiz ödemeleri için ayrılırken, en düşük pay yatırımlar için ayrılmaktadır. Bu durum, sosyal güvenlik harcamalarının devlet bütçesinde finansman krizine yol açmadığına dair önemli bir göstergedir[231].

1990'lı yılların ortalarından başlayarak bütçeden sosyal güvenliğe kaynak aktarılması, bunların "kara delik" olarak nitelenmesine sebep olmuştur. Oysa devletin sosyal güvenliğe aktardığı kaynaklar sosyal devlet olmanın gereğidir. Bütçeden sosyal güvenliğe ayrılan kaynaklar bireylerin korunma gereksinmesi için harcanmaktadır[232].

Sistemdeki sorununun asıl kaynağı işgücü piyasasıdır. Enformel ekonominin boyutu, işgücü piyasasında artan güvencesizlik, işgücüne katılma oranındaki azalma, işsizlik ve ücret düzeyinin düşüklüğü sosyal güvenlik reformunun başarısız olacağına ilişkin öngörüleri artırmaktadır[233]. İşgücü piyasasında enformelleşme, sistemin dayanışma unsuruna zarar vermektedir. Çalışanlar ve işverenlerinden düzenli prim geliri elde edilememekte ve sosyal güvenlik kurumu açıkları artmaktadır[234].

Reform, başta UPF olmak üzere Türkiye'ye borç veren uluslararası finans kuruluşlarının Türkiye ekonomisi ve sosyal güvenlik sistemi açıklarına ilişkin öneri

[229]KAPAR; Taslak, s. 3-4.
[230]KORAY; Politika, s. 426.
[231]DİSK; s. 17.
[232]Aziz ÇELİK; "Sosyal Güvenlik Kurumlarının **Gerekçe**leri ve Gerçekler", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s. 56.
[233]Recep KAPAR; Yeni Sosyal Güvenlik **Sistem**i Üzerine Notlar. **Muğla Üniversitesi Sağlık Yüksekokulu Hemşirelik Haftası Etkinlikleri**, Mayıs, 2008, s. 3-6.
[234]BERTRANOU; DURAN; s. 10.

paketlerine ve stand-by anlaşmalarına göre şekillenmiştir[235]. Türkiye'de özellikle yabancı sermaye ve yatırımlar önündeki engellerin kaldırılması için her türlü ülke kaynağı sermayeye açılmıştır. Sosyal korumaya ilişkin tüm düzenlemeler sermaye talepleri doğrultusunda kuralsızlaştırılmıştır. 4857 sayılı İş Kanunu ile işgücü piyasasının esnekleştirilmesi süreci tamamlanmış ve esnek çalışma genel kural haline dönüşmüştür. Böylece sosyal güvenlik sisteminin dönüşüm süreci hızlandırılmıştır[236].

Reform öncesinde sistemde uygulanmış olan erken emekliliğin, finansman dengesini bozan en önemli sebeplerden biri olduğu ifade edilmiştir. SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı emeklilerinin %62'sinin yaşının asgari emeklilik yaşı olan 58-60 yaşın altında olduğu belirtilmiştir. Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminde en az 4 sigortalının 1 emekliyi finanse etmesi gerektiği, ancak Türkiye'de bu oranın 1.9 olduğu vurgulanmıştır. Türkiye'nin OECD ülkeleri arasında en uzun süre emekli maaşı ödeyen ülkelerden biri olduğu ifade edilmiştir.

Sistemdeki sorunlardan biri de, prime esas kazançların düşük gösterilmesidir. Özellikle SSK sigortalılarının yaklaşık %60'ının asgari ücret ve asgari ücrete yakın prime esas kazanç üzerinden prim ödediği, ancak asgari ücretle çalışan sigortalı sayısının bu orandan daha az olduğu belirtilmiştir. Prime esas kazançların olduğundan daha düşük bildirilmesinin kurumun prim gelirlerini azalttığı vurgulanmıştır.

Reform kapsamında, aylık bağlama oranının yüksek oluşu da eleştirilmiştir. Aylık bağlama oranı sigortalının hizmet süresine bağlı olarak değişen ve ortalama prime esas kazancının her yıl için ne kadarının bağlanacak aylığa yansıtılacağını gösteren orandır. Türkiye'de %2.6 olan bu oranın dünya ortalamasının üzerinde olduğu belirtilmiştir. Çalışma süresi arttıkça azalan aylık bağlama oranı uygulamasının, bireyleri erken emekliliğe teşvik ettiği savunulmuştur. Bu sistemde, 25 yıldan fazla çalışmanın emekli aylığına etkisinin çok düşük tutulması eleştirilmiştir[237].

[235]DİSK; s. 23.
[236]KAAN, s. 4.
[237]ÇSGB; Sosyal, s. 4-6.

Mevcut sistemde prim ödeme gün sayısının düşük olduğu belirtilmiştir. SSK sigortalılarının prim ödeme gün sayısının 7000, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı sigortalılarınınkinin ise 9000 gün olmasının eşitsizliğe yol açtığı ifade edilmiştir. Ayrıca, Türkiye'deki prim ödeme gün sayısı dünyadaki örneklerle karşılaştırılmıştır. İtalya, Avusturya, Portekiz ve Norveç gibi ülkelerde prim ödeme gün sayısının 14.400, İspanya'da 12.600 ve İngiltere'de 14.000 ile 16.000 arasında olduğu vurgulanmıştır. Böylece, Türkiye'deki sayının düşüklüğü desteklenmiştir[238].

Çalışmak isteyen herkes için güvenceli işlerin yaratılması sosyal koruma kapsamını genişletecek ve sistemin finansmanında kullanılacak gelirleri arttıracaktır. Bu çerçevede, sosyal koruma alanında yaşanan sorunlar sosyal güvenliğin yapısından ileri gelmemektedir. Sorun sosyal güvenlik sisteminin işlemesi için gerekli olan işgücü piyasası yapısının ve makroekonomik yapının bozulmasıdır[239].

3.2. Sosyal Koruma Kapsamının Genişletilmesi

Sosyal koruma kapsamının genişletilmesi, reformun temel gerekçelerden birini oluşturmaktadır. Ancak uygulamalar, kapsamın genişletilmesi konusunda güçlü dayanaklara sahip değildir. Sürekli artış gösteren enformel istihdam ve işsizlik, sosyal koruma kapsamı sorununu büyütmektedir. Yeni liberal politikaların etkisiyle uygulanan reform, sistemin toplumsal dayanışma unsurunu zayıflatmakta ve bireylere yüklenen sorumluluğu artırmaktadır. Sadece prim ödeyebileceklere koruma sağlayacak ve cepten ödemeleri artıracak bir model öngören reform, amaçlarını gerçekleştirmekten uzaktır[240].

Türkiye'de aktif nüfus artışına paralel bir istihdam artışı söz konusu değildir. Aksine, işsizlik giderek artmaktadır. İşsizlik, işçilerin düşük ücretlere ve uzun çalışma saatlerine razı olmasına sebep olmaktadır[241]. Türkiye'de işsizlik, resmi istatistiklerde bildirilen işsizlik oranından farklıdır. Bu oranların gerçeği

---

[238] Can TUNCAY; "Türk **Emeklilik** Sisteminde Reform Projesinin Değerlendirilmesi", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 19, Sa: 2, 2005, s. 8.
[239] POCHMANN; s. 271.
[240] Nergis MÜTEVELLİOĞLU; Sayım IŞIK; "Türkiye Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm", **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, Der: Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 160.
[241] Faruk SAPANCALI; "Türkiye'de İşgücü **Piyasa**sı, Sorunlar ve Politikalar", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**. C. 21, Sa: 2-3, 2008, s. 10.

yansıtmamasının sebebi enformel istihdam edilenler ve işgücüne dahil olmayan nüfustur. Enformel istihdam edilenler iş arama kanallarına başvurmamaktadır. İş bulma ümidi olmadığı için iş aramayan, dolayısıyla da işgücünün parçası olarak görülmeyen ve işsiz de sayılmayan kesim, yedek işgücü ordusunun önemli bir kısmını oluşturmaktadır[242].

Sosyal güvenlik sistemlerindeki en önemli sorun, kapsam sorunudur. Dünyada birçok gelişmekte olan ülkede, sosyal güvenlik sistemi reformlarının koruma kapsamını genişletmede başarılı olamadığı görülmüştür. Gelecekte de, emeklilik aylığından ve sağlık hizmetlerinden yararlanamayacak bireylerin sayısının artacağı vurgulanmıştır[243]. Sosyal koruma kapsamının genişletilememesi gelir dağılımı adaletsizliğini artırmaktadır. Türkiye'de gelir dağılımının yıllar itibariyle iyileşme gösterdiği ileri sürülmüştür. Ancak, aynı dönemde sunulan reformda gelir dağılımı adaletsizliğinden ve artan yoksulluktan söz edilmiştir[244].

Türkiye'de sosyal koruma kapsamının bu kadar düşük olmasının nedeni enformel ekonomidir[245]. Bireyler açısından enformel ekonomide çalışmak bir tercih konusu değil, aksine yaşamak için bir zorunluluktur[246]. Sosyal koruma kapsamında olmayan enformel çalışanlar, geçimlerini sağlayacakları ücretle ilgilenirler. Sigortalı olmayı istedikleri halde, işverenin işlerine son verebileceğini düşündüklerinden, sigortalı olarak çalışma genellikle işverenin arzusuna bırakılmaktadır. Yüksek işsizlik nedeniyle bireyler sosyal korumadan yoksun çalışmayı kabul etmek zorunda kalmaktadır[247].

Türkiye'de enformel ekonominin sürekli olarak büyümesi sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki yükü artırmaktadır. Sosyal koruma kapsamının yalnızca formel ekonomi ile sınırlı olması nedeniyle, kapsamın genişletilmesi olanağı oldukça

[242]Özlem ONARAN; "Türkiye'de Yapısal **Uyum** Sürecinde Emek Piyasasının Esnekliği", **Toplum ve Bilim**. Sa: 86, Güz, 2000, s. 200.
[243]TÜRCAN ÖZŞUCA, Küreselleşme, s. 49.
[244]ÇELİK; Gelir, s. 67-68.
[245]SAPANCALI; Piyasa, s. 26.
[246]Recep KAPAR; "Enformel Ekonomide Çalışanların Örgütlenmesi ve **Sendika**lar", **Çalışma ve Toplum**. C.12, Sa.1, 2007, s. 84.
[247]Berna GÜLER MÜFTÜOĞLU; "İstanbul Gedikpaşa'da Ayakkabı Üretiminin Değişen Yapısı ve Farklılaşan İşgücü", **Toplum ve Bilim**. Sa: 86, Güz, 2000, s. 132.

sınırlıdır[248]. Yüksek düzeyde risk ve güvencesizlikle karşılaşan enformel çalışanlar, toplumun en çok sosyal koruma gereksinmesi duyan kesimidir[249]. Türkiye'de işgücünün büyük bir çoğunluğu sosyal koruma kapsamında değildir. Kentsel istihdamda her üç çalışandan biri, kırsal istihdamda ise her dört çalışandan üçü herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir[250].

Enformel istihdamın yaygınlaşması temel sosyal hizmetlerin finansmanını tehlikeye düşürmekte ve bireyleri sosyal güvencesizliğe sürüklemektedir[251]. Enformelliğin giderek arttığı bir ortamda reformun, sosyal koruma kapsamını genişletme hedefine ulaşması mümkün görünmemektedir[252].

Türkiye'de istihdam edilenlerin büyük çoğunluğu enformel ekonomide istihdam edilmektedir. Çalışanların yalnızca % 45,61'i sosyal koruma kapsamındadır. Başka bir deyişle, sosyal koruma kapsamından dışlanan büyük bir çoğunluk bulunmaktadır[253]. Türkiye'de 2010 yılında toplam 22 milyon 594 bin işgücünün 12 milyon 822 bin'i sosyal güvenlik kurumuna kayıtlıyken, 9 milyon 772 bin'i kayıt altında değildir. Sisteme kayıtlı nüfus kadar kayıtlı olmayan nüfusun varlığı endişe vericidir[254]. 2010 yılında toplam işgücüne dahil olmayanlar 26 milyon 901 bin'dir. Aktif nüfusun yarısı kadarı işgücüne dahil değildir. Bunlar arasında ücretsiz aile çalışanları ve mevsimlik işçiler önemli bir orandadır. Nüfusun yaklaşık yarısının işgücüne katılmaması, bağımlılık oranını artırmakta ve sistemde kapsam yetersizliği sorunu yaratmaktadır[255].

Reform kapsamında hem sosyal güvenlik kurumlarının bütçe üzerindeki yükü eleştirilmiş, hem de sosyal koruma kapsamının genişletilmesi ve tüm nüfusu kapsayan genel sağlık sigortasının kurulması amaçlanmıştır[256]. Hastalık sigortası katkısını ödeyemeyecek durumda olanların katkılarının devlet tarafından ödenmesi

[248]PEKER; s. 11-14.
[249]KAPAR; Sendika, s. 85.
[250]SAPANCALI; Piyasa, s. 15.
[251]ERDUT; Enformel, s. 79.
[252]Vuslat US; Kayıt-dışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği. **Türkiye Ekonomi Kurumu**, Tartışma Metni No: 17, Haziran, 2004, s. 15.
[253]TÜİK; İşgücü, s. 2.
[254] TÜİK; Koruma Kapsamında Olmayanlar, Erişim: http://www.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul, (02.07.2011).
[255] TÜİK; Yaş Grubuna Göre İşgücüne Dahil Olmayanlar, Erişim: http://www.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul, (02.07.2011).
[256]GÜZEL; Evrensel, s. 47.

öngörülmüştür[257]. Burada, bir çelişki söz konusudur. Sistemin kapsamı genişledikçe finansman yükü de o oranda artacaktır. Dolayısıyla, kapsamının genişletilmesi bu alandaki harcamaların artırılmasını gerektirmektedir. Ancak, reform kapsamında bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına ayrılan payın azaltılması hedeflenmiştir[258].

3.3. Sosyal Korumada Norm ve Standart Birliği

Reformun gerekçelerinden biri de, farklı sosyal sigorta kurumları kapsamındaki bireylerin hak ve yükümlülükleri arasında norm ve standart birliğinin olmamasıdır. Bu durumun sigortalılar açısından eşitsizliğe yol açacağı ileri sürülmüştür[259]. Mevcut sosyal sigorta kurumlarının yeni bir kurumsal yapı altında birleşmesi ve bu kurumlarda norm ve standart birliğinin sağlanması hedeflenmiştir. Bunun sonucunda, sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiği tek bir emeklilik sigortası sistemi kurulmuştur[260]. Sosyal sigorta kurumlarını birleştiren Sosyal Güvenlik Kurumu norm ve standart birliğinin sağlanması işlevi görecektir[261]. Ancak, reformda, uygulamalar sonucunda norm birliğinin sağlandığını da söylemek mümkün değildir. Kanun pek çok konuyu yönetmeliklere bırakmaktadır. Bu yönetmeliklerin tamamlanamaması halinde uygulamalarda sorun çıkması olasıdır[262].

Kurumlar arası norm ve standart birliği, uzun dönemde Türkiye için olumlu bir gelişme sağlayabilecektir. Ancak, bunun için sosyal güvenlik kurumunun amaçlanan özerk yapıyı koruyabilmesi ve büyük bir yatırım gerektiren teknolojik altyapıya sahip olması gerekmektedir. Aksi halde, yeni modelden beklenen olumlu gelişmeler gerçekleşmeyecektir[263]. Reform öncesi dönemlerde SSK ve Bağ-Kur'un özerk oldukları yasal olarak açıkça ortaya konulsa da, kurumlar işlevlerini özerk biçimde yerine getirememişlerdir. Kurumlara yapılan sistem dışı müdahaleler sosyal

[257]KAPAR;Taslak, s. 27.
[258]KAPAR; Taslak, s. 7.
[259]DİSK; s. 21.
[260]ÇSGB, Sosyal, s. 6-7.
[261]BALCI İZGİ; s. 101.
[262]BALCI İZGİ; s. 97.
[263]ERYİĞİT; s. 14.

güvenlik sistemini olumsuz yönde etkilemiştir[264]. Sistemin gelir-gider dengesi gözetilmeden kurumlara yapılan müdahaleler finansal yapıyı bozmuştur[265].

Türkiye'de uygulanan reformun yaratıcısı uluslararası finans kuruluşları, üç sosyal sigorta kurumunun birleştirilmesi halinde emeklilik sistemine ilişkin açıkların sürekli azalan bir seyir izleyeceğini ve bu açıkların uzun dönemde milli gelirin %1'i seviyesine düşeceğini ileri sürmüşlerdir. Sosyal güvenlik sisteminin mevcut finansman sorunlarının temelde işsizlik ve enformel istihdamdan kaynaklanıyor olması bu varsayımları geçersiz kılmaktadır. Bu sorunlara köklü çözümler getirilmeden sistemin finansman sorununun çözümlenmesi olanaklı görünmemektedir[266].

3.4. Demografik Değişimler

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye'nin şu anda genç bir nüfusa sahip olduğunu, ancak gelecekte hızla yaşlanacağını vurgulamıştır. Bu anlamda, sosyal güvenlik sistemi gelirlerinin azalıp, giderlerinin artacağı belirtilmiştir. Bu görüş, ülkemizde uygulanmış olan sosyal güvenlik reformunun en temel gerekçesidir[267].

Milli gelirden daha hızlı büyüyen yaşlı nüfusun sağlık hizmetlerine olan talebi ve devletin sağlık harcamalarını artıracağı ifade edilmiştir[268]. Yaşlı nüfusun artması sağlık hizmetlerini ve sosyal güvenlik sistemini zorlamaktadır. Ancak, temel sorun uzun süreli işsizlik, enformel ekonomi ve yoksulluk sorununun çalışma odaklı refah devletini olumsuz yönde etkiliyor olmasıdır. Demografik yapıdaki değişimlerin sosyal politikaları değişime zorladığı açıkça görülmektedir[269].

Reformu savunanlar, doğum artış hızının düşmesine karşın, ortalama yaşam süresinin uzadığını ve genç nüfusun gelecekte yaşlı nüfusa dönüşeceğini ileri sürmüşlerdir. Mevcut şartlarda gelir-gider dengesinin sağlanamadığı, gelecek yıllarda

---

[264]Recep MAKAS; "Sosyal Güvenlikte Yeni **Örgütlenme** Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s. 62-65.
[265]MAKAS; Örgütlenme, s. 61.
[266]GÜZEL; Reform, s. 74.
[267]ÇSGB; Sosyal, s. 4.
[268]BERTRANOU; DURAN; s. 11.
[269]KORAY; Sosyal, s. 21.

yaşlı nüfus artışıyla daha ciddi sorunlar yaşanacağı ifade edilmiştir. Mevcut sistemi tamamlayıcı bireysel emeklilik sisteminin bu konuda önemli bir işlev göreceği belirtilmiştir[270].

Demografik değişimler sonucunda birçok ülkede sosyal güvenlik sistemleri finansal zorluklar yaşamaktadır. Ancak sosyal güvenlik sistemleri finansmanını tehlikeye düşüren sadece demografik değişim değil, yüksek işsizlik ve enformel ekonomi oranıdır. Bu konuya çözüm getirilmesi, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğini sağlayacaktır[271].

Sistemin sürdürülebilirliğini etkileyen faktörlerden birisi emeklilik yaşıdır. Sosyal güvenlik kuruluşlarımızda yıllarca erken emeklilik olanağı sağlayan emeklilik yaşı uygulaması sürdürülmüştür. Bu uygulama diğer dengeleri de bozmuş, yaşlılık riski gerçekleşmeden yapılan ödemelerden dolayı aylıklar çok uzun yıllar ödenmiştir. Genç yaşta emekli olma nedeniyle kurumlar prim kaybına uğramış, aktif-pasif sigortalılık dengesi bozulmuştur[272].

Reformun temel gerekçesinde, nüfus yapısında beklenen değişim göz önüne alınmıştır. Ancak, bu sebeple gerçekleştirilen değişim bireylerin haklarında gerilemeye neden olmuştur. Tüm sigortalılar açısından emeklilik yaşının zaman içinde de olsa 65'e yükseltilmesi ve sürekli çalışma olanağı işverenin inisiyatifinde olan sigortalılar yönünden de prim ödeme gün sayısının 9000 güne çıkarılması gelecek kuşakların emeklilik hakkına kavuşmasını imkansız hale getirmektedir.

Aralık 2010 itibariyle Türkiye nüfusu 73.722.988'dir. Türkiye'de ikamet eden nüfus bir önceki yıla göre 1.161.676 kişi artmıştır. Nüfusun yarısı 29 yaşından küçüktür. Nüfusun %67'si 15-64 yaş arasındadır. Nüfus artış hızı 2010'da %13 düzeyindedir ve 2025 yılına kadar %7,7'ye düşeceği tahmin edilmektedir[273]. Türkiye, genç nüfusa sahip yapısını uzun süre koruyacaktır. Bu nedenle, reform kapsamındaki uygulamaların, nüfusun yaşlanması riskine karşı bir önlem niteliğinde olmadığı

[270]Suat UĞUR; "Özel Emeklilik Türleri ve Bireysel Emeklilik", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 18, Sa: 4, 2004, s. 17.
[271]BALCI İZGİ; s. 90.
[272]DANIŞOĞLU; s. 221.
[273]TÜİK; Adrese Dayalı **Nüfus** Kayıt Sistemi 2010 Yılı Sonuçları. **T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu**, Ankara, 2011, s. 1-3.

söylenebilir. Demografik değişimlerin öneminin vurgulanmasına rağmen, Türkiye'de ortalama yaşam süresi 72 yılken, emeklilik yaşının 65'e yükseltilmesi çelişkili bir durumdur[274].

Sonuç olarak, emeklilik sisteminde yaşanan sorunların emeklilik yaşını ve ortalama yaşam süresini sürekli bir biçimde yükselterek aşılamayacağı açıktır. Sistemin sorunları işgücü piyasasına katılımın ve güvenceli istihdamın arttırılması ile çözülecektir. İşgücü piyasasında güvenceli ve gelir düzeyi yüksek çok sayıda çalışanın bulunması sistemin gelirlerini artıracak ve uzun dönemde sürdürülebilirliğini sağlayacak temel unsurdur[275].

4. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reformun Uygulama Biçimleri

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin nitelikleri göz önüne alındığında, reformun sistemin sorunlarına uygun çözümler üretmediği görülmektedir. Reform sürecinde, yaşlılık ve hastalık sigortaları yeni liberal politikalara uygun biçimde dönüştürülmüştür [276] . Ancak, bu uygulamalar, Türkiye'de düşük gelirli nüfus gruplarının sosyal güvenlik hakkına erişimi açısından ciddi sınırlılıkları içinde taşımakta ve geniş nüfus grupları için gelir dağılımı eşitsizliğini artırmaktadır[277].

Türkiye'de istihdam eksenli sosyal sigorta anlayışı egemendir. Bu nedenle, istihdam biçimlerinde yaşanan değişimler ve artan işsizlik sosyal güvenlik sistemi sorunlarını artırmaktadır[278]. Sosyal devlet anlayışıyla uyuşmayan liberal politikalar, DB ve UPF tarafından ortaya konan sosyal güvenlik reformu, emeklilik yaşının artmasına, emeklilik aylıklarının azaltılmasına, daha maliyetli ve yetersiz sağlık hizmetlerine dayalı bir yapı ortaya koymaktadır[279].

---

[274] Ali Rıza OKUR; Hediye LAÇİNER; "Reform Sonrasında Yaşlılık Aylığı Koşulları", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s. 69.
[275] KAPAR; Taslak, s. 26.
[276] GÜZEL; Evrensel, s. 41.
[277] GÖKBAYRAK; s. 141.
[278] GÖKBAYRAK; s. 145-146.
[279] Müjdat ŞAKAR; **Yeni Sosyal Güvenlik Kanunları**. 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s. 1.

4.1. Yeni Sosyal Güvenlik Modeli

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılması 40 yılı aşkın bir süredir tartışılan bir konu olmuştur. Planlı döneme geçişle birlikte, beş yıllık kalkınma planlarının çoğunda kurumsal bütünleşme hedeflenmiştir. Nihayet, 2008 yılında yürürlüğe giren sosyal güvenlik reformu ile mevcut sosyal güvenlik kurumları tamamen ortadan kaldırılarak, "Sosyal Güvenlik Kurumu" adı altında tek bir kurum kurulmuştur[280]. Sosyal güvenlik reformu, 5502 ve 5510 sayılı yasalarla yürürlüğe girmiştir[281].

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu modeli, sistemin mevcut sorunlarına çözüm getirmek amacıyla köklü bir değişikliği ifade eden "tek çatı" modeli olarak adlandırmıştır[282]. Yeni modelin, reform öncesinde var olan farklı sigorta kurumlarını tek bir kurum altında birleştiren yapısı eleştirilmiştir. Kurumların tek çatı altında toplanmasının norm ve standart birliğini sağlayabileceği, ancak bunun için tek yöntemin kurumların birleştirilmesi olmadığı ifade edilmiştir. Kurumsal farklılığa rağmen aynı kuralların uygulanması halinde de norm ve standart birliği sağlanmış olacaktır[283].

Model, reform öncesinde olduğu gibi, zorunlu sigortalılık anlayışına dayanmaktadır[284]. Sosyal sigorta yardımları ile sağlık hizmeti sunumu birbirinden ayrılmıştır. Sosyal sigortalar kapsamında, yalnızca sigortalıya yapılacak parasal yardımlar, genel sağlık sigortası kapsamında ise, yalnızca sağlık hizmeti sunumu ve yararlanma koşulları düzenlenmiştir.

Modelin bir başka özelliği, sigorta kollarının, ayrı olarak düzenlenmeyip, yapılan yardımların sürekliliğine göre kısa ve uzun vadeli sigorta kolları olarak ikiye ayrılmasıdır. Kısa vadeli sigorta kolları, iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigorta kollarını, uzun vadeli sigorta kolları ise malullük, yaşlılık ve ölüm

---

[280]Recep MAKAS; "Sosyal Güvenlik **Kurum**larının Yeniden Yapılanması Üzerine", **Çalışma ve Toplum**. C. 1, Sa: 1, 2004, s. 67-69.
[281]GÜZEL; Evrensel, s. 40.
[282]GÜZEL; Reform, s. 61-62.
[283]MAKAS; Kurum, s. 73-76.
[284]Levent AKIN; "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısının Kişiler Açısından Kapsamında Yeni Gelişmeler", **Çalışma ve Toplum**. C. 8, No: 1, 2006, s. 27-28.

sigorta kollarını ifade etmektedir. Ancak, söz konusu uzun vadeli sigorta kolları açısından sigortalıların durumlarını ağırlaştıran hükümler içermektedir[285].

DB ve UPF reçeteleri doğrultusunda, ülkemizde uygulanan model eski Doğu Bloğu ülkeleri olan Polonya, Macaristan ve kısmen de Çek Cumhuriyetinde yürürlüğe konmuştur. Belirtilen ülkelerde uygulanan bu model, sigorta primlerinde önemli bir artışa yol açmış, emeklilik yaşının yükseltilmesi sonucunu doğurmuştur. Primlerin bir bölümünün özel emeklilik programlarına yönlendirilmesi nedeniyle kamu rejiminin finansman dengesi bozulmuş, yoksulluk sınırının altında asgari emeklilik aylığı ödenmesi nedeniyle emeklilerin yaşam koşulları aşırı ölçüde kötüleşmiştir[286].

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reform öncesinde sistemin en karakteristik yönü, çalışan çeşitli gruplar için farklı sosyal sigorta kurumlarının varlığıydı. Devlet memurları için Emekli Sandığı, işçiler için Sosyal Sigortalar Kurumu, bağımsız çalışanlar için Bağ-Kur, bankalar, sigorta şirketleri ve ticaret ile sanayi odaları için ayrı sandıklar faaliyetteydi. Sosyal güvenlik sisteminin dağınıklığı nedeniyle, bu sigortalardan yararlananlar aynı riskler için farklı primler ödemekte ve farklı yardımlardan yararlanmaktaydılar[287].

Sağlık ve emeklilik sistemlerinde yaşanan sorunlar, sosyal güvenlik sisteminin toplumsal dayanışma ve ikincil gelir dağılımı unsurlarının pekiştirilmesiyle ve işgücü piyasasının düzenlenmesiyle çözümlenebilir[288]. Ancak, ülkemizde gerçekleştirilen reform kapsamında bunun tam aksi uygulamalar görülmektedir. Hem yaşlılık hem de hastalık sigortası açısından karmaşık bir yapı söz konusudur.

Yeni modelin uygulanmaya başladığı 2008 Nisan ayı itibariyle, ilk defa sigortalı olan kamu görevlileri, işçiler ve bağımsız çalışanlar emeklilik sistemine ilişkin uygulamalardan önemli ölçüde etkilenmişlerdir. Reform sonrasında ilk defa sigortalı olanlar daha fazla prim ödeyerek yaşlılık aylığına hak kazanabileceklerdir.

[285]BALCI İZGİ; s. 103.
[286]GÜZEL; Reform, s. 75-76.
[287]KORAY; Politika, s. 425.
[288]BERTRANOU; DURAN; s. 6.

Model, dayanışma içinde bulunması gereken kuşaklar arasında sosyal güvenlik sistemine ve sistemin finansmanına ilişkin farklı beklentiler ve çatışma alanları yaratmaktadır. Böylece, kuşak içi ve kuşaklararası dayanışma unsuru zayıflamaktadır. Kuşaklararası dayanışmayı ortadan kaldıracak şekilde, reform sonrası sisteme dahil olanlar ile öncekiler arasında ayrım yapılması da sorunlar doğurabilecektir[289].

Emeklilik aylığına hak kazanma koşulları, prim ödeme süresine ve prime esas ücret düzeyine sıkıca bağlanmıştır. Başka bir deyişle, prim ödeme süresi ve prime esas ücret düzeyi azaldıkça bağlanacak aylığın miktarı düşecektir. Sosyal güvenlik reformu sosyal koruma kapsamında bir gerilemeyi, korumayı hak etme koşullarının güçleştirilmesini ve bireysel harcamaların artırılmasını ifade etmektedir[290].

Yeni model kapsamında uygulanan Genel Sağlık Sigortası, DB'nın da önerdiği gibi, sağlığın piyasalaştırılmasında gerekli olan araçlardan biridir. Başka bir deyişle, sağlık işletmelerine dönüştürülen devlet hastaneleri aracılığıyla bütünüyle ticarileşen ve dönüştürülen sağlık sisteminin finansmanı, Genel Sağlık Sigortası ile karşılanacaktır.

Sağlığın bir hak ve kamusal hizmet olmaktan çıkarıldığı görülmektedir. Sağlık hizmetleri piyasada oluşacak fiyatlara endekslenmekte, prim ödemesini zamanında yapmayanların sağlık sigortasının sağladığı haklardan yararlanmaması sağlanmaktadır[291]. Bu durum, sosyal sigorta anlayışı ile bağdaşmayacak özel sigortacılık anlayışının bir sonucudur. Sağlık hizmetlerinde görülen katkı payı uygulaması paralı sağlık hizmeti sunumunu yaygınlaştırmaktadır. Sonuç olarak, birinci basamak dışındaki sağlık hizmetlerinin her aşamasında doğrudan katkı payı alınması aracılığıyla, sistemin tümüyle paralı hale gelmesinin yolu açılmaktadır[292].

Sistemde sağlık hizmetlerinden yararlanabilmek için yalnızca prim ödemek yeterli değildir. Primin yanında tedavi katkı payının da ödenmesi gerekmektedir.

[289]BALCI İZGİ; s. 102.
[290]KAPAR; Sistem, s. 11-15.
[291]DİSK; s. 6-7.
[292]KAPAR; Taslak, s. 9.

Bunun tek istisnası katkı payı ödemeksizin, ulusal sağlık fonu aracılığıyla sağlık hizmetlerinden yararlanan toplumun en yoksul kesimleridir[293].

Emeklilik prim ödeme süreleri uzatılmış, aylık bağlama oranları düşürülmüştür. Sağlık hakkı temel ve vazgeçilmez insan haklarından biri olmakla birlikte, giderek maliyeti artmaktadır. Yalnızca yaşlanan nüfus dolayısıyla değil, artan sağlık bilinci dolayısıyla sağlık hizmetlerine olan talep hızla artacaktır[294].

Sosyal güvenlik reformunun uzun dönemde etkisi, temel bir insan hakkı niteliğindeki sosyal güvenlik hakkını ortadan kaldırmak olacaktır. Çünkü yeni liberal politikalar ve bunların yansıma bulduğu sosyal güvenlik reformları, bu hakkın varlığını görmezden gelmekte, sosyal güvenliğin sağlanmasını, kişisel sorumluluk ekseninde ve özel sigorta aracılığıyla serbest piyasa koşullarına terk etmektedir[295].

Reform kapsamında emeklilik aylığına hak kazanmak için sigortalının prim ödeme gün sayısı ve yaşı dikkate alınmaktadır. Kadınlarda 58, erkeklerde 60 olan yaş koşulu ilk olarak 1.1.2036'ya kadar değişmeden devam edecektir[296]. 1.1.2036'dan 1.1.2048'e kadar ise kademeli bir artış düzenlenmiştir. Buna göre emeklilik yaşı 1.1.2036'dan 1.1.2048'e kadar iki yılda bir, birer yaş artırılmaktadır. 1.1.2048'e kadar kadınlar ve erkekler için farklı yaşlar öngörülmüşken, 2048'den sonra kadınlar ve erkekler için aynı yaş getirilmiş, bu tarihten sonra emekli olma yaşı herkes için 65 olarak düzenlenmiştir[297].

Enformel ekonomide yaratılan işlerin sürekli olmaması sisteme düzenli katkıda bulunmayı engellemektedir[298]. Sürekli ve yeterli iş olanaklarının sınırlı olduğu ülkemizde prim ödeme gün sayısının artırılması, çok sayıda kişinin yaş şartını yerine getirmesine rağmen emekli olamaması gibi bir sonuç ortaya çıkaracaktır.

[293]KAPAR; Şili, s. 173.
[294]ALPER; Yapılanma, s. 31.
[295]GÜZEL; Evrensel, s. 42.
[296]Abdurrahman AYHAN; "5754 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Yapılan Değişiklikler", **Sosyal Politikada Güncel Sorunlar**, Der: Pars Esin ve diğerleri, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2009, s. 2.
[297]OKUR; LAÇİNER; s. 68.
[298]ERDUT; Enformel, s. 61.

Kaldı ki, çalışma hayatında yaygınlaşan esnek çalışma biçimleri, birçok çalışanın istese bile 9000 gün sayısını tamamlama olanağını ortadan kaldırmaktadır[299].

Emeklilik aylığı bağlanmasında, sigortalının ödediği primlerin ilk yılları için daha fazla, daha sonraki dönem için daha az oranda aylık bağlanması sistemi terk edilmiş, her yıl için sabit bir oran belirlenmiştir. Bu düzenleme ile daha fazla aylığa hak kazanmak isteyen sigortalıların daha uzun süre sistemde kalmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, bu sistemle aylık bağlama oranları çok düşük olacaktır[300].

Ayrıca, reform kapsamında devlet, prim tahsilatının dörtte biri oranında sosyal güvenliğe katkıda bulunacaktır. Böylece, toplam sosyal güvenlik primlerinin beşte biri devlet tarafından karşılanmış olacaktır. Bu durum ilk anda bir yükseliş gibi gözükse de uygulamada devlet katkısının düşmesi anlamına gelmektedir. Reform sonrası devlet katkısı yüzde 20'ye gerileyecektir. Aradaki fark bireylerin cebinden daha fazla prim, daha fazla katkı payı ve daha düşük emekli aylığı olarak çıkacaktır[301].

4.2. Bireysel Emeklilik Sistemi

Bireysel emeklilik sistemi, 2008 yılında yürürlüğe giren sosyal güvenlik reformunun tamamlayıcı bir unsurudur. Sosyal güvenlik reformunu destekleyenler bireysel emeklilik sistemini sermaye piyasasında ortaya çıkan krizlerin üretim sistemini derinden etkilediği bir ortamda, iyi değerlendirilmesi gereken bir fırsat olarak görmektedirler [302]. Bireysel emeklilik sistemlerinin bireylerin gelirlerinde artış yaratacağı ve onları güvenceye kavuşturacağı ileri sürülmüştür[303].

Sosyal güvenlik sistemimizde kamu emeklilik sistemini tamamlaması amaçlanan gönüllük esasına dayalı bireysel emeklilik sistemi 2003 yılından itibaren fiilen uygulanmaktadır. Bu sistemde bireylere emeklilik dönemlerinde ek bir gelir yaratılması amaçlanmıştır. Bireysel emeklilik sisteminin sermaye piyasasını

---

[299]TUNCAY; Emeklilik, s. 9.
[300]OKUR; LAÇİNER; s. 71.
[301]ÇELİK; Gerekçe, s. 58.
[302] Yusuf ALPER; "Sosyal **Güvenlik**te Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 16, No: 2, 2002, s. 13.
[303]STANDING; s. 4.

güçlendireceği, ekonomik büyümeyi ve istihdam olanaklarını artıracağı ileri sürülmüştür[304].

Sosyal güvenlik sisteminin, devlet bütçesine önemli oranda yük olduğu ve sigortalıların beklentilerini karşılamaktan uzaklaştığı ileri sürülmüştür. Gelir-gider dengesi bozulan sistemin devletin transferleri olmadan sürdürülemeyeceği belirtilmiştir. Sistemin etkinliğinin artırılması, bireysel emeklilik sistemlerine bağlanmıştır[305]. Sosyal güvenlik sistemi finansman sorunlarını aşmak için bireysel emeklilik sistemi önerilmiştir. Bu sisteme katılımın artması sonucunda, birikimlerin etkin yatırım araçlarıyla değerlendirileceği ve devletin prim ve vergilerde artış yapmak zorunda kalmayacağı vurgulanmıştır[306].

Sosyal koruma kapsamı yetersizliği reformun tamamlayıcı unsuru olan bireysel emeklilik sistemleri aracılığıyla aşılmaya çalışılmıştır. Ancak, özel sigortacılıkta dayanışma ve sosyal risklerin sorumluluğunun bireyler arasında paylaşımı ilkelerine uyulmaması kapsamın genişletilmesini olanaklı kılmamaktadır[307].

Türkiye'de oluşturulan bireysel emeklilik sistemi gönüllülük esasına dayanmakta, ödenecek katkı miktarı katılımcı ile şirket arasındaki sözleşmeye bırakılmaktadır. Sağlanan gelir garantisi seviyesi tamamen ödenen katkı payına bağlı olarak belirlenmektedir. Fonların değerlendirilmesinde kişisel tercihler belirleyicidir ve bireysel tasarrufun gerçekleştirilmesi ön plandadır[308]. Yatırılan primlerin getirisi piyasaya ve paranın değerine bağlı olduğundan emeklilik ödemelerinde önemli ölçüde düşüşlere sebep olabilmektedir[309].

Bireysel emeklilik sistemini özendirmek amacıyla yapılan çeşitli düzenlemeler, bireyler arasında eşitsizliğe yol açmaktadır. Sistemden yararlanabilmek için ödenmesi gereken primin belirli bir miktarın üstünde olması,

---

[304] Türker TOPALHAN; "Türkiye'de Altıncı Yılında Bireysel Emeklilik Sistemi ve Uygulama Sonuçları", **Kamu-İş Dergisi**. C. 11, Sa: 2, 2010, s. 165-166.
[305] ALPER; Güvenlik, s. 16.
[306] TUNCAY, Bireysel, s. 5.
[307] GÜNEŞ; YAKAR; s. 130.
[308] ALPER; Güvenlik, s. 30.
[309] McGILLIVRAY; s. 6.

sistemi üst gelir grupları için anlamlı kılmaktadır. Özellikle, vergi avantajları ile desteklenen sistem ters bir yeniden dağıtım işlevi görmektedir[310].

Bireysel emeklilik sistemi, aktif çalışma döneminde yapılan tasarrufların uzun vadeli yatırımlara yönlendirilerek, emeklilik döneminde gelir elde edilmesine yöneliktir[311]. Katkılar her bir katılımcı adına ayrı hesaplarda takip edilmektedir. Herkes kendi birikimleri oranında gelir elde edecektir. Ancak, sisteme katılımın sürdürülmesi, bireylerin formel ekonomide düzenli istihdam edilmesini gerektirmektedir[312].

Özel sigortacılığın bireylerin tasarruf yapma bilincini artıracağı ileri sürülmektedir. Ancak, bireyler bu bilince sahip olsa da, birikimi sağlayacak sürekli ve yüksek gelir getiren bir istihdam olanağına sahip olmamaları özel sigortacılığın desteklendiği bu gerekçeyi geçersiz kılmaktadır. Özellikle, enformel ekonominin geniş toplum kesimlerini barındırdığı bir durumda özel sigortacılığın aksine gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirecek kamu sosyal güvenlik sistemlerine ihtiyaç artmaktadır[313].

Bireysel emeklilik işletmeleri arasındaki rekabet, yüksek komisyonlar ve pazarlama maliyetleri sistemde karşılaşılabilecek problemler arasındadır. Tanımlanmış katkı esasına dayalı sistemde bireysel fon yönetiminin maliyeti oldukça yüksek olabilmektedir[314]. Bireysel emeklilik sisteminde sigorta primleri, sigortalanan kişinin niteliklerine göre belirlenmektedir. Yüksek risk taşıyan bireylerin daha yüksek prim ödemesi gerekmektedir. Katılımcıların birikimlerini güvence altına alan bazı düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen, katılımcılara, ödedikleri katkı paylarının getiri miktarı için herhangi bir garanti verilmemektedir[315].

Emeklilik yaşının artırılması ve bunun karşılığında emeklilik aylıklarının düşürülmesi, bireylerin emekli olabileceklerine ilişkin inançlarını ortadan

[310]GÖKBAYRAK; s. 148.
[311]UĞUR; s. 15.
[312]TOPALHAN; s. 168-169.
[313]PEKER; s. 15.
[314]UĞUR; s. 16.
[315]UĞUR; s. 22.

kaldırmaktadır [316] . Özellikle, genç nüfus toplumsal dayanışma unsurundan uzaklaşmakta ve bireysel emeklilik sistemlerini tercih etmektedir[317].

Türkiye'de bireysel emeklilik sistemleri üst gelir gruplarına hizmet edebilecek nitelikler taşımaktadır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik kurumu yüklerini azaltmaya yönelik hedefe ulaşılması güç görünmektedir. Bu sistem, emeklilik şirketleri arasında yoğun bir rekabetin yaşanmasına yol açmaktadır. Şili'de olduğu gibi şirketlerin pazarlama, reklam ve ilan masraflarını ciddi şekilde artırmaktadır. Bu artış, katılımcı tarafından ödenecek aidatlar veya kesintilerle karşılanacağı için, katılımcılar açısından ciddi bir yük olarak görülebilecektir[318].

4.3. Devletin Sosyal Alana Sınırlı Müdahalesi

Sosyal güvenlik reformu, devletin sosyal güvenlik alanına sınırlı müdahalesini hedefleyen finansal bir süreci ifade etmektedir. Reform, bütçeden karşılanan sosyal güvenlik açıklarını kapatma gerekçesine dayandırılmıştır. Devlet bütçesinden karşılanan bu açıkların, ülkenin borçlarını artırdığı ve yatırımlarda daralmaya yol açtığı ileri sürülmüştür. Bunun sonucunda da işsizlik oranının arttığı ve gelir dağılımının bozulduğu iddia edilmiştir[319].

Reform kapsamında, devletin emeklilik ve sağlık sistemlerine yönelik harcamalarının azaltılması amaçlanmıştır. Emekli aylıklarının ve aylık bağlama oranlarının düşürülmesi, prim ödeme gün sayısının, emeklilik yaşının ve sağlık hizmetlerinde katkı payının artırılması bu amaca yönelik uygulamalardır[320]. Sosyal güvenlik reformu, yaşlılık ve hastalık sigortalarının piyasaya açılması ve sosyal güvenliğin bireysel güvenlik arayışına dönüşmesi tehlikesini barındırmaktadır[321].

Reform sosyal güvenlik sistemine devlet katkısını azaltmakta ve bu katkının çalışanlar tarafından ödenmesini öngörmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin amacına uygun hizmet vermesi ve finansal yapısının güçlenmesi için iyileştirmeye kuşkusuz ihtiyaç vardır. Ancak reform zaten düzensiz ve belirsiz olan devlet katkısının

[316]DİSK; s. 24.
[317]KAPAR; Adalet, s. 9.
[318]ALPER; Güvenlik, s. 31-32.
[319]ÇELİK; Gerekçe, s. 54-55.
[320]ÇELİK; Gerekçe, s. 53.
[321]KORAY; Sosyal, s. 24.

azaltılmasını hedeflemek yerine, bu katkının düzenli hale getirilmesini sağlamalıdır[322].

Sosyal güvenlik reformunda öngörülen genel sağlık sigortası özel sigortacılık mantığı üzerine inşa edilmiştir. Genel sağlık sigortası kapsamında, sağlık hizmetlerinin tamamında belirli oranda maliyete katılım zorunluluğu getirilmiştir. Bu düzenleme ile amaçlanan, devletin sağlık harcamalarının azaltılmasıdır. Bu girişim sağlık harcamaları içinde cepten yapılan ödemelerin artması ile sonuçlanmıştır[323].

Sosyal harcamalar ile ikincil gelir dağılımı arasında pozitif bir ilişki vardır. Milli gelirden sosyal harcamalara ayrılan payın artması gelir eşitsizliğini azaltacaktır[324]. Ancak, reform sürecinde bu ilişki göz ardı edilmiş ve sosyal güvenlik sistemi ülkedeki ekonomik ve sosyal sorunların kaynağı olarak görülmüştür. Bu eğilim, ülkelerin, sosyal güvenlik sistemlerini uluslararası finans kuruluşlarının salık verdiği politikalara göre yeniden yapılandırmasından kaynaklanmıştır[325].

1980'lerden itibaren birçok Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkesinde uygulanan reformlar, Türkiye'de de uygulanmaya çalışılmıştır. Sosyal harcamalara ayrılan payın azaltılması bu uygulamalardan biridir. Ancak, ülkelerin reforma ilişkin olumsuz deneyimleri göz ardı edilmiştir[326]. Sosyal güvenlik sistemlerinde piyasa yaklaşımının yaygınlaşması bireyler arasında gelir eşitsizliğini artırmaktadır[327].

Sosyal kurumların devlet üzerinde bir yük oluşturduğu ve sistemdeki sorunların bu yükten kaynaklandığı ileri sürülmüştür. Ancak, uzun bir dönem boyunca sosyal sigorta kurumları fonlarının kamu bankalarına ya da devlet tahvillerine negatif reel faizlerle yatırılarak hükümetlere gelir transferi yapıldığı göz önüne alınmamıştır. Bu bağlamda, sistemin temel sorununun devletin sosyal güvenlik kurumları üzerindeki yükü olduğunu söylemek daha doğru görünmektedir[328].

---

[322]POCHMANN; s. 272.
[323]DİSK; s. 23.
[324]GOUDSWAARD; CAMINADA, s. 18.
[325]BROWN; s. 61.
[326]McGILLIVRAY; s. 4.
[327]KORAY; Sosyal, s. 25.
[328]PEKER; s. 23-25.

Sosyal güvenlik sisteminin temelinde, ulusal gelirin bireyler arasında yeniden dağılımının devlet eliyle gerçekleştirilmesi yatmaktadır[329]. Ancak, ekonomik istikrar programlarının olumsuz sonuçlarının sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmesi ve sosyal harcamaların azaltılması bu işlevin yerine getirilmesini güçleştirmektedir[330].

Dış borçların yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde, UPF tarafından önerilen programlar, borç anapara ve faizlerinin bütçe tasarruflarıyla ödenmesine dayanmaktadır. Bütçe harcamaları borç ödemeleri lehine kısılmaktadır[331]. Türkiye'de de bütçeden en büyük pay dış borç faiz ödemelerine ayrılmaktadır. Bu ödemeler, gelir dağılımını iyileştirmeye yönelik harcamalara ayrılacak payı azaltmaktadır. Reform kapsamında toplam kamu harcamaları içinde sosyal harcamaların payının azaltılması gelir dağılımı adaletsizliğini daha da artıracaktır[332].

Ülkemizde ekonomik büyüme sağlansa da, büyümeden nüfusun yüksek gelirli kesimleri faydalanmaktadır. Yaratılan gelir reel ekonomiye değil, finans piyasalarına aktarılmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilmesi için formel ekonomide istihdam yaratılması gerekmektedir. Bu da, büyümenin reel yatırımlara dönüştürülmesini gerektirmektedir[333].

Yüksek düzeyde işsizlik ve enformel istihdamın varlığı, devletin sosyal alana müdahalesinin ve sosyal harcamaların artırılmasını gerektirmektedir[334]. Enformel istihdam, vergi ve sigorta primlerinde kayıplara yol açarak sosyal güvenlik sistemi finansmanını tehlikeye düşürmektedir. Kamu gelirlerinin azalması devletin sağladığı hizmetlerin düzeyini geriletmektedir. Bu durum, bir kısır döngü yaratmaktadır. Devlet söz konusu hizmetleri karşılamak için vergileri ve prim oranlarını artıracaktır. Bu artış enformel istihdamı genişletecektir[335].

---

[329]GÜZEL; Evrensel, s. 44.
[330]PEKER; s. 13.
[331]ARI; s. 25-26.
[332]ERSEZER; s. 266.
[333]Yüksel AKKAYA; "Küreselleşme Versus **Sendika**sızlaştırma ve Yoksullaştırma", Çalışma ve Toplum. C. 3, Sa: 3, 2004, s. 118.
[334]ÇELİK; Gelir, s. 66.
[335]ERDUT; Enformel, s. 80.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNUN ENFORMEL EKONOMİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. Gelirin Yaratılması

Yeni liberal görüş tarafından kabul edilen temel yaklaşım, Türkiye'de katı bir işgücü piyasasının bulunduğu ve işgücü maliyetlerinin çok yüksek olduğu, bu nedenle de işsizlik ve enformel istihdamın arttığı şeklindedir[1]. Ancak Türkiye, %50'ye varan enformel işgücü ile zaten aşırı biçimde esnek bir işgücü piyasasına sahiptir. Hatta enformel ekonomide esnekliğin ötesinde kuralsızlık egemendir[2]. Enformelleşme artışı iddia edildiği gibi işgücü piyasasındaki katı düzenlemelerden değil, işgücü piyasasında aşırı esneklikten ve işgücünden tasarruf etme yöntemlerinden kaynaklanmaktadır[3].

Gerçekten, enformel istihdamın güncel biçimleri arasında kısmi süreli, geçici çalışma bürosu aracılığıyla veya doğrudan işe alma yöntemiyle geçici veya belirli süreli, çağrı üzerine veya bağımsız sözleşmelerle ve taşeron işletmeler aracılığıyla istihdam yer almaktadır[4]. Belirsiz süreli iş sözleşmeleri yerini yeni çalışma biçimleri ve iş sözleşmelerine bırakmıştır. Yeni çalışma biçimleri ücretler üzerinde geniş kapsamlı etkilere yol açmış, giderek artan biçimde kuralsızlaştırılan işgücü piyasasında, işgücü maliyetleri çok önemli bir rekabet faktörü haline gelmiştir[5].

İşgücü maliyetlerinden tasarruf etmek amacıyla işgücü piyasasında eşitsizliğe dayalı bir yapı yaratılmıştır[6]. Bu anlamda, üretimin dışsallaştırılması, taşeronlaşma ve standart olmayan çalışma biçimlerinden yararlanılmaktadır. İşgücü talebi, giderek daha esnek hale gelmekte ve çalışma yasaları esnekliğe uygun olarak yeniden düzenlenmektedir[7]. İşgücü piyasasında esnekliğin artması ve sendikal haklarda gerileme çalışanların pazarlık güçlerini yitirmelerine sebep olmaktadır. Çalışanlar

---

[1]SAPANCALI; Piyasa; s. 20.
[2]MÜTEVELLİOĞLU; IŞIK; s. 183.
[3]Recep KAPAR; **Esneklik**-Eğretileşme: Enformelleşme", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s. 81.
[4]ERDUT; Kadın, s. 18.
[5]POCHMANN; s. 274-275.
[6]ERDUT; Uluslararası, s. 25.
[7]SOLIMANO; s. 49.

çalışma koşullarını olumsuz yönde etkileyen yüksek maliyeti üstlenmek zorunda kalmaktadırlar [8]. Çalışanlar yapısal uyum sorunlarının bütün yükünü taşımaktadır. Başka bir deyişle, ücretlerin düşürülmesiyle rekabet gücü artırılmakta ve talebin kaynağı iç piyasadan dış piyasaya kaydırılarak ülkenin küresel ekonomiye eklemlenmesi sağlanmaktadır[9].

1.1. İşgücü Maliyetinden Tasarruf Edilmesi

Küreselleşmeyle birlikte artan rekabet ortamında işletmeler işgücü maliyetlerinden tasarruf etmek ve işgücü piyasası düzenlemelerinden kurtulmak istemektedirler[10]. Bu nedenle birikim krizi öncesinde benimsenmiş olan tam zamanlı standart istihdam biçiminden esnek çalışma biçimlerine geçiş yaşanmıştır. Böylece, esnek çalışma biçimlerinin egemen olduğu enformel ekonomideki faaliyetler tercih edilmiştir[11]. Ancak, istihdam politikaları her dönem esnek işgücü piyasalarına ve düşük ücretlere yönelik olmamıştır. Keynesyen politikaların uygulandığı dönemlerde piyasanın tek başına yeterli iş yaratmakta başarısız olacağı ve tam istihdamın ancak devlet müdahalesiyle gerçekleşebileceği savunulmuştur[12].

1970'lere kadar süren büyüme, devletin düzenleyici ve girişimci olarak ekonomide belirleyici rol almasının sonucunda sağlanabilmiştir [13]. Keynesyen politikaların uygulandığı dönemde sermayenin önceliği ulusal piyasalar olmuş ve bu piyasalarda alıcı bulabilmek için çalışanların alım gücünün yükseltilmesi gerekmiştir. Bunun için sosyal devlet politikalarına ihtiyaç duyulmuştur[14]. Ancak, günümüzde, sermayenin ulusal sınırları aşması bu eğilimi tersine çevirmiştir. Başka bir ülkedeki işgücü piyasası yapısı ve sosyal devlet harcamaları bile sermayenin önünde engel olarak görülmeye başlamıştır[15].

---

[8]ERDUT; Uluslararası, s. 33.
[9]ONARAN; Uyum, s. 197-198.
[10]Metin ALTIOK; "Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz", **Praksis Dergisi**, Sa: 5, Kış, 2002, s. 115.
[11]UÇKAN; s. 11.
[12]Jean Pierre DUMONT; "The Evolution of Social Security During the Recession", **International Labour Review**. Vol. 126, Iss. 1, 1987, s. 2-3.
[13]IŞIKLI; s. 77.
[14]GÜVEN; s. 243-244.
[15]EROĞUL; s. 50.

İşgücü maliyetlerinden tasarruf etmek için ilk akla gelen ücretlerdir. Ücretlerin düşürülmesi sonucunda, emek ve sermaye arasındaki bölüşüm giderek daha adaletsiz hale gelmektedir[16]. Özellikle, kriz dönemlerinde bu adaletsizlik daha da artmaktadır. Krizlerin ortak özelliği sermaye birikim sürecinde sıkıntı başladığı anda ortaya çıkmalarıdır[17]. Krize karşı sermayenin geliştirdiği çözümler karlılığa yöneliktir. Bu yöndeki her çözüm, üretim sürecinde işçilerin daha fazla ve güvencesiz çalışmasına dayanmaktadır[18].

Bu eğilim, enformel ekonominin genişlemesine yol açmaktadır. Üretim maliyetlerini düşürmeyi ve ülkede yaratılan gelirden daha fazla pay almayı amaçlayan sermaye enformel ekonomik faaliyetleri tercih etmektedir[19]. Enformel istihdamın genişlemesi sendikaların gücünü zayıflatmakta ve sendikalı-sendikasız ücret farklılıklarını azaltmaktadır. Enformel istihdam edilenlerin ücretini artırabilme mücadelesi bireyseldir. Yani, ücret işçi ve işveren arasında bireysel düzeyde yapılan pazarlıkla belirlenmektedir[20].

Seksenli yıllarda uygulanmaya başlanan yeni liberal politikalar öncesinde bu farklılık %39 seviyesindeyken, bahsedilen dönem sonrasında %15'e düşmüştür. Bu doğrultuda, sendikaların işgücünün korunmasındaki etkisi giderek azalmaktadır[21]. Serbest piyasaya dayalı liberal politikalar, işgücünün haklarında gerilemeye yol açmış ve sendikasızlaştırma yönünde bir eğilim başlatmıştır. Bu politikalarla birlikte, enformel işgücü piyasası hızla genişlemiştir[22].

Yeni liberal yaklaşım, işgücü piyasasında yaşanan sorunları doğrudan katı düzenlemeler ile ilişkilendirilmekte ve işverenin katlanmakla yükümlü olduğu fesih maliyetleri başta gelmek üzere istihdam güvencesine ilişkin diğer koruyucu hükümler, asgari ücret uygulamaları ve işsizlik sigortası kapsamında yer alan

[16]AKKAYA; Bölüşüm, s. 212.
[17]Ricardo FfRENCH-DAVIS; "The **Global** Crisis, Speculative Capital and Innovative Financing for Development", **Cepal Review**. No: 97, April, 2009, s. 58.
[18]Şengül HABLEMİTOĞLU; "Neoliberalizmle Çatışan Sosyal Politikanın Evrensel Rüyası: Barış Kültürü", **Sosyal Politikada Güncel Sorunlar**, Der: Pars Esin ve diğerleri, Ankara Üniversitesi Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2009, s. 259.
[19]AKYÜZ; s. 12.
[20]GÜLER MÜFTÜOĞLU; s. 133.
[21]Güngör TURAN; "Sendikaların Ücretler ve İstihdam Üzerine Etkileri", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 15, Sa: 1, 2001, s. 10.
[22]Fatma Ülkü SELÇUK; "Enformel Sektörde Örgütlenme Deneyimleri", **Tes-İş Dergisi**. Haziran, 2006, s. 72.

ödenekler piyasadaki katı kurumsal yapının temel unsurları olarak ifade edilmektedir. İhbar önelleri, kıdem tazminatı ve iş güvencesine ilişkin düzenlemelerin bulunmadığı bir yapıda işverenin istihdam yaratma eğiliminin artacağı savunulmaktadır[23].

Türkiye'de sermaye kesimi işgücü piyasasında katı düzenlemelerin var olduğunu iddia etmekte ve bu düzenlemelerin esnekleştirilmesini istemektedir[24]. Ancak, Türkiye'de işgücü piyasasında, özellikle ücretler açısından, sermaye kesiminin ileri sürdüğü gibi istihdam artışını engelleyecek bir katılık söz konusu değildir. Aksine, reel ücretlerin esnekliği Türkiye ekonomisinin küreselleşme sürecine uyum sağlamasında temel bir rol oynamıştır. Reel ücretlerin esnek olması sayesinde uluslararası rekabet koşullarının güçleştiği dönemlerde sermaye payını koruyabilmiş ve uyumun bütün yükünü çalışanlar üstlenmiştir[25]. Bu anlamda, reel ücretlerdeki esnekliğin yanı sıra, emek piyasasının kurumsal düzenlemeler açısından da katılık gösterdiğini iddia etmek olanaklı görülmemektedir. Düzenlemelere uyma sıklığı da göz önüne alındığında katılık iddialarının dayanağı kalmamaktadır[26].

Türkiye'de 4857 sayılı İş Kanunu kısmi süreli çalışma, geçici süreli çalışma, belirli süreli çalışma ve taşerona bağlı çalışma gibi hizmet sözleşmelerini ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Dolayısıyla, esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasına yönelik herhangi bir engel söz konusu değildir ve bu çalışma biçimleri çok yaygındır. Bunun dışındaki esneklik arayışları işverenlerin kar oranlarını daha fazla artırmasına ve işgücünün sömürülmesine yöneliktir[27].

Sermayenin payını ve rekabet gücünü arttırması üzerine kurulu olan yeni ekonomik düzende esnekleşme, değişen ekonomik koşullara uyum sürecini hızlandıran bir yöntem olarak görülmektedir[28]. Bu anlamda, sosyal refah devletinin korumacı politikaları eleştirilmekte ve ekonomik başarının sağlanmasında engel

[23]TUNÇCAN ONGAN; s. 123-124.
[24]ALTIOK; s. 126.
[25]ONARAN; Uyum, s. 206.
[26]Özlem ONARAN; **Wage** Share, Globalization and Crisis: The Case of the Manufacturing Industry in Korea, Mexico and Turkey. Working Paper No: 132, **Political Economy Research Institute**, University of Massachusets Amherst, 2007, s. 14.
[27]SAPANCALI; Piyasa, s. 22.
[28]ONARAN; Wage, s. 21.

olarak gösterilmektedir[29]. Bu nedenle, iş ilişkisi bireyselleştirilmekte ve esnek çalışmanın çeşitli biçimleri geliştirilmektedir. Ayrıca yasa koyucu, sosyal politikaların denetleyicisi ve işveren olarak devletin rolü giderek azaltılmakta ve hatta ortadan kaldırılmaktadır[30].

Türkiye'de işgücü piyasası iki katmanlı bir yapı sergilemektedir. İşgücü piyasasının katmanlarıyla ifade edilmek istenen formel-enformel ayrımıdır[31]. Bu ayrımın belirleyicisi formel ekonomide düzenli ve güvenceli bir istihdam varken, enformel ekonomide düşük ücretli ve güvencesiz bir yapının olmasıdır[32]. Birincil katmanda çekirdek işgücü, ikincil katmanda ise çevresel işgücü yer almaktadır. Emek yoğun üretim aşamalarında egemen olan esnekliğin görüldüğü ikincil katmandır. İkincil işgücü piyasası enformel ekonomik faaliyetleri ifade etmektedir. Çok sayıda çalışanın yer aldığı işgücü piyasasının bu katmanında sayısal esneklik geçerlidir. Bir başka deyişle, piyasadaki dalgalanmaya paralel olarak işçi işe alınacak ya da süreç dışında hazır tutulacaktır[33].

Küreselleşmeyle birlikte işgücü piyasasının yeniden yapılandırılması sürecinde standart istihdam ilişkisi dışında çalışanların sayısı hızla artmıştır[34]. Standart istihdam ilişkisi, çalışanın bir işverene bağlı olarak tam süreli çalıştığı ve yasal güvencelerden yararlandığı bir ilişkiyi ifade etmektedir[35]. Gelişmekte olan ülkelerde işsizliğin artması, maliyetleri azaltmak için ücretlerin düşürülmesi ve işçileri örgütsüzleştirme çabaları gelirden yeterince pay alamayan emeğin büyük bir kısmının standart olmayan istihdam biçimleriyle istihdam edilmesine sebep olmaktadır[36].

Türkiye'de 1980'lerde uygulanmaya başlayan yapısal uyarlanma politikaları sonucunda aktif nüfusun yaklaşık yarısı geçimini enformel ekonomik faaliyetlerden

---

[29]IŞIK; s. 30.
[30]ERDUT; Liberal, s. 17.
[31]KÖSE; ÖNCÜ; s. 82.
[32]ERCAN; ÖZAR; s. 46.
[33]ERDUT; Liberal, s. 16.
[34]Pat HORN; "New Forms of Collective Bargaining Adapting to the Informal Economy and New Forms of Work", **Labour, Capital and Society**. Vol. 38, No: 1-2, 2005, s. 209.
[35]Hasan Ejder TEMİZ; "**Eğreti** İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması", **Çalışma ve Toplum**. C. 2, Sa: 2, 2004, s. 56.
[36]AKKAYA; Sendika, s. 102.

sağlar duruma gelmiştir[37]. Türkiye enformel istihdam, düşük verimlilik ve düşük katma değer gibi nitelik sorunlarını yaşayan bir ülkedir. Ayrıca, istihdam yaratmayan, yarattığında da enformel ekonomiyi besleyen bir büyüme süreci yaşamaktadır. İstihdamda dönemsel olarak gerçekleşen artışların enformel istihdamın büyümesi şeklinde olduğu gözlenmektedir[38]. Enformelleşmenin nedeni ne olursa olsun, çalışanlar bakımından güvencesizlik, kötü çalışma koşulları ve sosyal hakların kullanılamaması anlamına gelmektedir[39].

Yapısal uyarlanma sürecinin ilk aşaması olarak görülen ekonomik istikrarın sağlanması aşamasında, iç talebi kısıtlayıcı politikalar sonucunda işsizlikte bir artış olması halinde, uyumun işgücü piyasası üzerinden gerçekleşmesi beklenmiştir[40]. Ücretlerin emek piyasasını tekrar dengeye kavuşturacak şekilde düşürülmesinin sürecin başarısında önemli bir role sahip olduğu vurgulanmıştır[41]. Ücretlerin düşürülmesi gelirin sermaye lehine dağılımını sağlayacak ve ücretin gelirden aldığı payın düşük olması sonucunda yatırım eğilimi artacaktır. Ücretlerin düşürülmesi kar beklentilerini geliştirerek yatırımları artıracaktır[42]. Ancak, bu varsayımlar gerçekleşmemiş ve işgücünden tasarruf sağlayan yöntemlerden yararlanılmasına rağmen yatırımlar ve yeni istihdam olanakları artmamıştır[43].

İşgücü talebindeki esnekliğin ve dalgalanmaların bir sonucu olarak ortaya çıkan esnek çalışma biçimleri ile geleneksel belirsiz süreli hizmet sözleşmelerinden belirli süreli dönemsel ya da geçici nitelikli hizmet sözleşmelerine doğru bir eğilim ortaya çıkmıştır[44]. Bu durum sermayeye işgücünün sosyal maliyetlerinden kurtulma ve kar oranlarını artırma imkanı vermiştir[45]. Gelişmekte olan ülkelerde işgücü piyasasında standart olmayan istihdam biçimleri egemendir. Yarı zamanlı çalışma,

---

[37]ŞAHİNOĞLU; s. 101.
[38]Gülay TOKSÖZ; "Neoliberal **Piyasa** ve Muhafazakar Aile Kıskacında Türkiye'de Kadın Emeği", **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, Der: Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 221.
[39]Recep KAPAR; "Gelişmiş Ülkelerde **Enformel** İstihdamın Boyutları", **Tes-iş Dergisi**. Haziran, 2006, s. 46.
[40]Lourdes BENERIA; Changing Employment Patterns and the Informalization of Jobs: General Trends and Gender Dimensions. **International Labour Office**, Geneva, August, 2001, s. 2-3.
[41]ONARAN; Uyum, s. 194.
[42]Oscar ALTIMIR; "Income Distribution and Poverty Through Crisis and Adjustment", **Cepal Review**. No: 96, December, 2008, s. 99.
[43]ALTIOK; s. 124.
[44]TUNÇCAN ONGAN; s. 125.
[45]UYANIK; s. 215.

kendi hesabına çalışma ve geçici çalışma standart dışı istihdam biçimleri arasında yer almaktadır. Standart olmayan istihdam biçimleri arasında korunmasızlıkla eşleşen günlük işler ve parça başı üretim de yer almaktadır[46]. Artık bağımlı olarak tam zamanlı ve belirsiz süreli sözleşmeye dayalı çalışmanın sonuna gelindiği ve bunun yerini hemen her ülkede atipik olarak nitelendirilen geçici ve kısmi süreli istihdam biçimlerinin aldığı gözlenmektedir[47].

Enformel işgücü piyasasında işsizlik ya da enformel çalışma arasında bir seçim zorunlu hale gelmektedir. Günümüzde hem kendi hesabına çalışma, hem de ücretli çalışma alanında yaratılan istihdamın önemli bir çoğunluğu enformel niteliktedir[48]. Enformel çalışanlar küresel üretim ağlarının ucuz işgücü kaynağını oluştururken, küreselleşmenin sunduğu olanaklardan da yararlanamamaktadır. Formel işlerin giderek azalması, çalışanların ücret, çalışma koşulları ve sosyal koruma için pazarlık etmesini güçleştirerek bir kısır döngüye yol açmaktadır. Bu nedenle, pazarlık gücünü yitiren işgücü enformel çalışma biçimleri arasında bir tercihte bulunabilmektedir[49].

Gelişmekte olan ülkelerde enformel istihdamın artış göstermesinin sebebi bireylerin işsizlikle karşılaşmak yerine, düşük ücretler ve olumsuz çalışma koşullarına rağmen, geçici de olsa bir gelir elde etmeyi tercih etmeleridir[50]. Hiçbir gelir elde edememektense enformel istihdam edilerek az da olsa geçim kaynağı sağlamayı tercih etmektedirler[51]. Ekonominin yeterli istihdam yaratamadığı ülkelerde kişiler buldukları işte, işin niteliğine ve elde edecekleri gelir ya da ücrete fazla aldırmaksızın çalışmak zorunda kalmaktadırlar[52]. Formel ekonominin sınırlı ve daralan payı işgücünün düzenli olarak enformel ekonomiyi tercih ettiğini ve eşitsizlikle daha fazla karşılaştığını göstermektedir[53].

---

[46]CHEN; Informality, s. 20; DAZA; s. 6.
[47]CHEN Martha; The **Business** Environment and the Informal Economy: Creating Conditions for Poverty Reduction. **WIEGO**, October, 2005, s. 5.
[48]Jason HEYES; Sosyal Diyalog Yoluyla Kayıtdışı İstihdam Sorununa Çözüm Bulunması. **2005-2007 EU-ILO Projesi Nihai Raporu**, Ocak, 2007, s. 34.
[49]ERDUT; Kadın, s. 21-23.
[50]STANDING; s. 31.
[51]BHOWMIK; s. 93.
[52]Banu METİN; "Türkiye'de İşgücü Piyasasının Genel Görünümüne İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Kamu-İş Dergisi**. C. 7, Sa: 2, 2003, s. 9.
[53]BENERIA; s. 7-8.

Türkiye'de işsizlik sorunu 1980'lerden başlayarak uygulanan liberal ekonomik politikalar sonucunda artmıştır[54]. Yoğun işsizlik ve rekabet baskısı işgücü piyasası reformlarının uygulanmasına zemin hazırlamıştır. Bu çerçevede, rekabet gücünü zayıflattığı ve yüksek işsizliğe neden olduğu gerekçesiyle çalışanları sosyal ve ekonomik risklerden korumaya yönelik düzenlemelerden sıyrılma eğilimi ağırlık kazanmıştır[55]. Piyasaların kuralsızlaştırılması ve refah devletinin geriletilmesi çalışanların haklarından yararlanamamasına sebep olmaktadır[56].

Enformel faaliyetlerin yasalar tarafından düzenlenmemiş ve vergilendirilmemiş olması işletmelerin enformel faaliyetlerde bulunmalarını teşvik etmektedir. Böylece işletmeler daha fazla kar elde etme olanağı bulmaktadırlar[57]. İşverenler açısından enformel ekonomide faaliyet göstermenin en önemli sebepleri sosyal güvenlik primlerinden ve vergi yükümlülüğünden kaçmaktır[58]. İşverenler işgücü maliyetlerden kısmen veya tamamen kurtulmak için iki farklı yönteme başvurmaktadırlar. Bunlardan birincisi, işverenlerin çalıştırdıkları işçilerin maaşlarını tamamen kayıt dışında tutarak istihdam üzerindeki maliyetlerden tamamen kurtulmalarıdır. İkincisi ise, çalıştırılan işçilerin maaşlarını asgari ücret üzerinden göstererek ücret farkını açıktan vermek suretiyle söz konusu maaşlar üzerinden daha az vergi, sigorta ve benzeri kesintilerin ödenmesiyle istihdam üzerindeki maliyetlerden kısmen kurtulmalarıdır[59].

İşverenler, formel işçi çalıştırmanın teşvik edilmesi için, sigorta prim oranlarının düşürülmesini, kıdem ve ihbar tazminatları yükünün hafifletilmesini istemektedir. Ancak, iş kanunundaki değişiklikler ile zaten istihdam oldukça güvencesiz ve esnek hale getirilmiştir. Dolayısıyla kıdem ve ihbar tazminatlarının düşürülmesi enformel ekonominin boyutlarının azalmasına değil, işverenlerin bu durumdan daha fazla faydalanmalarına neden olacaktır[60]. 4857 sayılı İş Kanunu ile yarı zamanlı çalışma ve esnek çalışmanın bir çok başka biçimi yaygın çalışmaya

[54]GÜNEY; Türkiye, s. 240.
[55] Ayhan GÖRMÜŞ; "Küreselleşme Sürecinde Başlıca **İşgücü** Piyasası Reformları", **Kamu-İş Dergisi**. C. 10, Sa: 3, 2009, s. 178.
[56]ERDUT; Kadın, s. 44.
[57]DAZA; s. 7.
[58]DANOPOULOS; ZNIDARIC; s. 69.
[59]HEYES; s. 33.
[60]Mustafa Ali SARILI; "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler", **Bankacılar Dergisi**. C. 13, Sa: 41, 2002, s. 46.

dönüştürülmüştür. Esnekliği ve belirli süreli iş sözleşmelerini yaygınlaştıran, iş güvencesini zayıflatan ve kıdem tazminatını işlevsiz kılmaya çalışan bir iş hukuku geçerli kılınmak istenmektedir. Ayrıca, bir ömür boyu çalışılsa bile tamamlanamayacak bir emeklilik süresini dayatan ve sosyal korumayı ortadan kaldıran bir süreç başlatılmaktadır[61].

Sosyal güvenlik sisteminde prim oranlarının yüksekliği eleştirilmektedir. Prim oranlarının yüksek olması enformel istihdam ile kısır döngü durumu içerisindedir. Enformel istihdam oranı yüksek olduğu için prim oranları artmakta, prim oranları yüksek olduğu için enformel istihdam genişlemektedir[62]. Ayrıca, sosyal güvenlik sisteminde işverenlerden alınan primlerin sebebi üretime en önemli katkıyı sağlayan emeğin yükünün hafifletilmesidir[63]. Ancak, enformel ekonomi işletmelerin vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerinden kaçınmalarını sağlayarak sosyal koruma maliyetlerini çalışanlara yüklemektedir[64]. Finansman kaynağının esas olarak prime dayalı olduğu sosyal güvenlik sisteminde, istihdamın yapısı ile sosyal güvenlik kurumlarının gelir kaynakları arasında doğrudan bir etkileşim söz konusudur[65]. Enformel istihdamın genişlemesi sosyal güvenlik kurumu gelirlerinde önemli oranda kayıpları beraberinde getirmektedir. Bu duruma yüksek işsizlik oranları eklendiğinde, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan finansman sorunlarının kaynağı anlaşılmaktadır[66].

İstihdamın enformelleşmesi çalışanların değil, işverenlerin seçimlerini yansıtmaktadır. Enformel çalışanların büyük çoğunluğu enformel çalışmayı gönüllü olarak seçmemekte, zorunluluktan enformel istihdamda yer almaktadırlar[67]. Formel ekonominin daralması enformel ekonominin genişlemesine sebep olmaktadır. İşgücü piyasası reformları çalışanları işe alma ve işten çıkarma maliyetlerinin düşürülmesine dayalıdır. İşgücü piyasasında daha fazla esnekliğe dayalı bu uygulama işgücünün kolayca istihdam edilmesini aynı zamanda kolayca işten çıkarılmasını

[61]DİSK; s. 25.
[62]BALCI İZGİ; s. 98.
[63]DİLİK; s. 3.
[64]KHOTKINA; s. 46.
[65]GÜZEL; Reform, s. 68.
[66]IHRIG; MOE; s. 381.
[67]Gisele FERREIRA TIRYAKI; "The Informal Economy and Business Cycles", **Journal of Applied Economics**. Vol. 11, No: 1, 2008, s. 104.

sağlamaktadır[68]. Enformel istihdam formel istihdam yerine geçmekte ve istihdamın büyük çoğunluğu enformel ekonomide yaratılmaktadır. Bu gelişmeler, enformel istihdamın geçici değil, daha kalıcı olmasını sağlamaktadır[69].

Hanehalkı işgücü anketlerine göre Türkiye'deki istihdamın yarıdan fazlası enformel ekonomide gerçekleşmektedir. Enformel istihdam edilenler gerçekte toplumun ekonomik ve sosyal açıdan en zayıf kesimlerinde yer alanlardan oluşmaktadır[70]. Ücretsiz aile çalışanı oranının yüksek olması enformelliğin düzeyini belirlemede önemli bir göstergedir. Türkiye'de ücretsiz aile çalışanları ve kendi hesabına çalışanlar yoğunluktadır. Dolayısıyla, enformelleşme derecesi yüksektir[71]. Türkiye'de küçük ölçekli işletmeler ağırlıktadır. Bu işletmelerde gerçekleştirilen faaliyetler çoğunlukla enformel niteliktedir. Küçük ölçekli işletmelerin toplam işletmeler içindeki payı % 95, kayıtlı çalışanların içindeki payı ise % 35 düzeyindedir[72].

Enformel ekonomide çalışanların yaşam ve çalışma koşullarını geliştirmek için sosyal koruma kapsamında olmaları gerekmektedir. Enformel çalışanlar yasaların koruyucu kapsamına alınmadıkları sürece zayıflıkları artarak devam edecektir[73]. Enformel ekonominin ortadan kaldırılması hali hazırda yürütülen yeni liberal politikalarla olanaklı görünmemektedir. Bu politikalar enformel ekonomiyi küçültmek yerine, daha da genişletmektedir. Enformel ekonomide çalışanlar çalışmaya bağlı temel haklardan ve sosyal güvenceden yararlanamamaktadırlar[74].

1.2. Dışsallaştırma

1980 sonrası serbestleşme sürecinde ve sermaye birikimi krizinin aşılmasında gelişmekte olan ülkelerde ücretler karlar lehine sürekli aşındırılmıştır. Emek verimliliği ve reel ücret artışları arasındaki bağın kopartılmış olması bölüşüm çelişkilerini derinleştirmiştir. Bu doğrultuda, enformel ekonomi emeğin gelirden

[68]Amit GHOSH; Saumik PAUL; GHOSH Amit; PAUL Saumik; "Opening the Pandora's Box? Trade Openness and Informal Sector Growth", **Applied Economics**. Vol. 40, 2008, s. 1992.
[69]Kuvvet LORDOĞLU; "Enformel İstihdam ve Türkiye Kaynakları", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**. C. 55, Sa: 1, 2005, s. 58.
[70]KAPAR; Enformel, s. 51.
[71]METİN; s. 5.
[72]KÖSE; ÖNCÜ; s. 86.
[73]DİSK; s. 26.
[74] KAPAR; Sendika, s. 86.

aldığı payın azaltılmasında en temel yol olarak görülmüştür. Sermayenin payını artırma çabaları işgücü piyasasında esneklik ve kuralsızlaştırma uygulamalarını beraberinde getirmiştir. Bu süreç birikim krizinin aşılmasının doğrudan emek üzerinden gerçekleştirilmesine olanak tanımıştır[75].

Birikim krizinin aşılması sürecinde sanayi politikaları yapısal uyarlanma politikalarına uyumlu hale getirilmiştir[76]. Ekonominin dışarıya açılması yabancı yatırımların önünü açmış, böylece, çokuluslu işletmeler üretim birimlerini işgücünün ucuz olduğu ve çalışma yasalarının dışında faaliyet gösterebilecekleri gelişmekte olan ülkelere aktarmaya başlamıştır. Bu durum çalışmaya bağlı haklardan ve sosyal güvenceden yoksun enformel çalışanların sayısını önemli ölçüde artırmıştır[77].

Küreselleşme süreci ile birlikte, işletmeler, ekonomik kriz ve küresel pazarda rekabet koşullarına uyumlu stratejiler izlemeye başlamışlardır. Bu koşullar, uluslararası bir nitelik kazanmış sermaye karşısında emeğin gücünü ve giderek sendikal örgütlenmenin etkisini zayıflatmıştır. Belirtilen bu süreçte, işletmeler yoğun bir biçimde esneklik aracı olarak üretimi ve istihdamı dışsallaştırma stratejileri izlemektedirler. İşverenlerin, işyerlerindeki mal üretimi ve hizmet sunumunu, kendi işçileriyle değil, başka işverenlerin işçileri aracılığıyla gerçekleştirmeyi hedeflemeleri, söz konusu stratejilerin ortak özelliğini oluşturmaktadır. Bu yönteme işletmenin sürekli işçilerinin sayısını azaltmak, İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunun yükümlülüklerinden kaçınmak, sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme düzeninin dışına çıkmak amaçlarıyla başvurulmaktadır[78].

İşletmeler yüksek bir üretim düzeyi ve kar oranı tutturmayı üretimin dışsallaştırılması aracılığıyla işçileri daha fazla çalıştırıp, daha az ücret ödeyerek başarabilmektedir. Aynı zamanda sosyal güvenlik prim ödemelerinden kaçınmaktadırlar[79]. Üretim artışı işgücü verimliliğindeki artışla sağlanmasına

[75]BENERIA; s. 6-7.
[76]ŞENSES; s. 236.
[77]BHOWMIK; s. 80.
[78] Ali GÜZEL; "**İş** Yasasına Göre Alt İşveren Kavramı ve Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinin Sınırları", **Çalışma ve Toplum**. C. 1, Sa: 1, 2004, s. 33.
[79]Ebru VOYVODA; "Emekçi Sınıfların Ekonomisi: Üretkenliğe Dayalı Büyüme Miti İşsiz Büyüme, Bölüşüm", **Tes-İş Dergisi**. Şubat, 2006, s. 42.

rağmen, işgücü maliyetleri devamlı baskı altında tutulmaktadır. Sonuç olarak verimlilik artışı sağlansa da, bunun bölüşüme yansımadığı görülmektedir[80].

İşgücünün uzun saatler ve düşük ücretle çalışması yoksul yedek işgücü ordusunun saflarını şişirmekte, öte yandan bu yoksul yedek işgücü ordusu rekabet yoluyla çalışanlar üzerindeki artan baskısı, bunları, aşırı çalışmaya boyun eğmek ve sermayenin diktası altına girmek zorunda bırakmaktadır. İşçiler daha fazla çalıştıkları, başkaları için daha fazla servet ürettikleri ölçüde kendi yoksulluklarının önünü açmaktadırlar. Son yirmi yıldır, teknolojideki gelişime, ekonomideki gelişmeye, zenginleşmeye rağmen yoksulluğun yaygınlaşıp, derinleşmesinin kronik bir hal almasının arkasında yatan gerçek kapitalizmin bu kuralının hayatta somutlaşmasından ileri gelmektedir[81].

Birçok gelişmekte olan ülkede işgücü piyasasında meydana gelen ikili yapı içinde merkezde vasıflı, yüksek ücretli ve iş güvencesine sahip bir işgücünün yanında, çevrede özellikle kolay ikame edilebilen, düşük ücretli, düşük vasıf gerektiren ve güvencesiz işlerde çalışan kişiler bulunmaktadır[82]. Uluslararası alanda bu ikili işgücü yapısının çevre işgücünü ve özellikle enformel sektörü, gelişmekte olan ülkeler oluşturmaktadır [83] . Üretimin dışsallaştırılması sürecinde enformel istihdamdan yararlanılıyor olması, emeğin giderek daha güvencesiz hale gelmesine ve yoksullaşmasına sebep olmaktadır[84].

Üretimin dışsallaştırılması gelişmekte olan ülkelerin uluslararası piyasalara açılmasını gerektirmiştir. Bu anlamda, gelişmekte olan ülkelerde ticari engellerin kaldırılması ve işgücü piyasalarının kuralsızlaştırılması aracılığıyla dışsallaştırma için gerekli altyapı hazırlanmıştır. Böylece, özellikle çokuluslu işletmeler işgücü maliyetlerinin düşük ve işgücü piyasasında kuralsızlaştırmanın en yoğun olduğu ülkeleri tercih etmişlerdir[85].

---

[80]GÖZTEPE; s. 110-112.
[81]AKKAYA; Sendika, s. 95-97.
[82] Ayhan GÖRMÜŞ; "1990'dan Günümüze Türkiye'de **İstihdam**ın Değişim Trendi ve Ulusal İstihdam Stratejisi İhtiyacı", **Kamu-İş Dergisi**. C. 10, Sa: 4, 2009, s. 107.
[83]GÖRMÜŞ; İşgücü, s. 180.
[84]YENTÜRK; s. 1-2.
[85]ANWAR; s. 5-6.

Gelişmekte olan ülkeler işgücü piyasasında güvenceli istihdam ilişkisini artırmak yerine, sermayeyi ülkelerine çekmek için işgücü piyasasının rekabete açılmasına izin vermektedirler. Bu durum, piyasa yaklaşımının işgücü piyasasında egemen kılınmasına yol açmaktadır. Özellikle, çokuluslu işletmeler piyasaları tek yanlı düzenleyen egemen güç haline gelmektedir. Gerçekten, birçok işletme çeşitli türde sözleşmeler aracılığıyla, faaliyetlerini taşeronlar ya da bağımsız çalışanlar adına yerelleştirerek veya özel istihdam bürolarına başvurarak kendi çalışanlarından giderek çeşitli ve seçici biçimde yararlanmak üzere işgücü piyasasını tek yanlı düzenlemektedirler[86].

Küreselleşmeden ileri gelen uluslararası rekabetin yoğunlaşması, ücretler de içinde olmak üzere, maliyetleri azaltmayı ve üretim sistemini esnekleştirmeyi daha çok gerektirdiği kanıtı sıklıkla ileri sürülmekte, bunun da sosyal politika alanındaki kazanımlar üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır [87] . İşletmeler işgücü maliyetlerinin en düşük olduğu yerlerde yerelleşmeyi tercih etmekte, iş ve gelir güvencesi başta olmak üzere sosyal alanda gerilemeye neden olmaktadır. Enformel istihdam yaygınlaştıkça, formel ekonomide istihdam olanakları daralmakta, çalışma koşulları bozulmakta ve sosyal koruma zayıflamaktadır. Bu süreçte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal devletin gerilediği, işçi sendikalarının üye ve güç kaybına uğradığı ve çalışanların haklarını yaşama geçirmenin güçleştiği bilinmektedir[88].

Sosyal politika emeği piyasa mantığının katılıklarından ve acımasızlıklarından korumak için oluşturulmuştur. Buna göre, sosyal alanda piyasa mantığına dönüş ciddi bir gerileme oluşturmaktadır. Çalışma bireyselleştikçe koruyucu ağların dışında yeni ücretli çalışma statüleri ortaya çıkmaktadır. Bu oluşum işletmenin gereklerine uygun düşmekle birlikte, çalışanları koruma gereksinmesini karşılayamamaktadır. Piyasa mantığını sosyal alana egemen kılmak işletmeyi tek yanlı düzenleme yapma olanağına kavuştururken, esasen piyasanın işleyişinden ileri gelen riskleri salt çalışanlar arasında paylaştırma sonucunu da doğurmaktadır. Devlet

[86]ERDUT; Liberal, s. 18.
[87]ERDUT; Liberal, s. 25.
[88]ERDUT; Enformel, s. 82.

özelleştirme ve kuralsızlaştırma yoluyla geriledikçe, piyasadan kaynaklanan külfetleri paylaştırma gücünden de yoksun kalmaktadır[89].

Dünyada ekonomik ve teknolojik alanlarda yaşanan değişimler sonucunda, bu değişimlere uyum sağlamak ve rekabet edebilirliğini sürdürmek isteyen işletmeler üretim organizasyonlarında değişiklik yapma ihtiyacı duymuşlardır. İşletmelerin bu değişiklik ihtiyacında üretimi kendi işçileriyle değil, başka işverenlerin işçileriyle gerçekleştirmek istemeleri bu sürecin ortak noktasını oluşturmaktadır. İşletmeler bu şekilde bir esneklik aracı olarak bir taraftan üretimi, diğer taraftan istihdamı dışsallaştırma yöntemlerini kullanmaktadırlar. İstihdamın dışsallaştırılmasında kullanılan yöntemlerden biri asıl işveren-alt işveren ilişkisini yaratan taşeronluktur[90].

İstihdamın dışsallaştırılması, esas olarak taşeronluk yöntemine başvurularak gerçekleştirilmektedir. İşveren, işyerindeki üretimi kendi işçileriyle değil, başka işverenlerin işçileriyle gerçekleştirmektedir. İşyerinde iki farklı işverenin işçileri aynı üretim sürecinde yan yana çalışmaktadırlar. Söz konusu bu modelin diğer bir uzantısı, üretimin asıl işverene belirsiz ve tam süreli iş sözleşmesi ile bağlı olan işçiler tarafından değil, belirli süreli ve kısmi süreli gibi iş sözleşmelerine göre çalışan işçilerle gerçekleştirilmesidir. Bütün bu uygulamalar sonucunda, bir işletme ya da işyerinde çalışan işçiler iki farklı sosyal statü içinde bulunurlar. Özellikle, taşeron işletmeler aracılığıyla işyerinde çalıştırılan işçiler sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme düzeninin dışına itilmekte, daha ağır çalışma koşullarına tabi kılınmakta ve çok düşük ücret ve sosyal yardımlara sahip bulunmaktadırlar[91].

1.3. Taşeronluk

Günümüzde çokuluslu işletmelerin üretim ve kar oranlarında artış yaşanırken, formel istihdam ettikleri işgücü azalmaktadır. Üretim artarken istihdam azalmakta ve işgücü başına üretim miktarı yükselmektedir. Bu durum enformel işgücü piyasasından yararlanmalarından kaynaklanmaktadır[92]. Üretimdeki artış, üretimin taşeron işçiler tarafından yapılması sayesinde gerçekleşmektedir. Taşeronlaşma

[89]ERDUT; Liberal, s. 36-37.
[90]Dilek BAYBORA; "İşletmelerde Asıl İşveren-Alt İşveren Uygulaması ve Ortaya Çıkan Sonuçlar", **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**. C. 2, Sa: 2, 2010, s. 20.
[91]GÜZEL; İş, s. 34.
[92]UYANIK; s. 217.

aracılığıyla üretim hacminde artış, üretim maliyetlerinde ve ücretlerde düşüş yaşanmaktadır[93]. Taşeron işçi çalıştırmanın hızla yaygınlaşması ücret farklılıklarını derinleştiren unsurlardan biridir. Taşeron işletmelerde ücretler asıl işletmeye oranla oldukça düşüktür. Formel işgücü piyasasında iş bulamayan giderek artan sayıda işçi enformel işgücü piyasasında taşeron işletmelere bağlı çalışma eğilimi içine girmektedir[94].

Sermayenin taşeron işletmelerden yararlanmasının en önemli sebebi vergi ve sosyal güvenlik primlerinden kaçınma arzusudur[95]. Küreselleşme sürecinde artan rekabet ve sermayenin payını artırma arzusu bu eğilimi artırmaktadır [96] . Taşeronlaşma aracılığıyla işgücü maliyetlerinin, özellikle sosyal güvenlik primlerinin, işverenler üzerindeki yükü azaltılmaktadır[97]. Bu durum çalışanların sosyal haklarının geriletilmesine yol açmakta ve sosyal güvenlik sistemlerini olumsuz yönde etkilemektedir[98].

Taşeronlaşma belirli bir üretim dönemi için bir ürünün üretimi ve üretiminin sürekliliğiyle ilgili tüm işlemlerden birinin ya da daha fazlasının asıl işletme tarafından taşeron olarak anılan işletmeye bırakılmasıyla oluşmaktadır[99]. Taşeronluk, günümüzde, küreselleşmeye bağlı olarak işletmelerin üretimi kaliteli ve en az maliyetle gerçekleştirme çabası sonucunda istihdamın dışsallaştırılması yöntemlerinden biri olarak kullanılmaktadır. Ayrıca, işverenlerin, iş ve sosyal güvenlik hukuku alanında bazı yükümlülüklerden kaçınmak istemeleri ve sendikal örgütlenmeye sıcak bakmamaları taşeronluğun ortaya çıkması ve yaygınlaşmasında etkili olmuştur[100].

İşletmeler uluslararası piyasada satış yapabilmek ve rekabete ayak uydurabilmek için işgücü maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla taşeron üretim ilişkilerine yönelmektedir. Üretim sürecinin parçalara ayrılarak, işgücünün enformel

---

[93]BHOWMIK; s. 84.
[94]MÜTEVELLİOĞLU; IŞIK; s. 193.
[95] ÇSGB; **Kayıt-dışı** İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı. **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**, Yayın No: 116, Ankara, 2004, s. 17.
[96]US; s. 12.
[97]BALCI İZGİ; s. 93.
[98]GÖZTEPE; s. 114-115.
[99]ERDUT; Rekabet, s. 39.
[100]BAYBORA; s. 22.

istihdam ilişkileri içinde güvencesiz çalıştığı küçük ölçekli işletmelere yaptırılması, büyük ölçekli işletmelere işgücü maliyetlerini dolaylı yoldan düşürme imkanı vermektedir. Bu çerçevede, sosyal refah devleti politikalarının emeği koruyan düzenlemeleri maliyeti artıran unsurlar olarak görülmektedir. İstihdam ve gelir güvencesi, sosyal güvenlik, örgütlenme ve toplu pazarlık haklarına dayalı işgücü piyasasını düzenleyen yasa, kurallar ve politikalarda köklü değişiklikler meydana gelmektedir[101].

Taşeron ağlar aracılığıyla üretim küçük ölçekli ve daha esnek birimlere aktarılmaktadır. Bu da enformel ekonomi ve istihdamın gerilemesinden çok artmasına sebep olmaktadır. Üretim esnek uzmanlaşmaya dayalı bir biçim almakta ve üretim birimleri kötü koşullarda işçi çalıştıran işyerleri konumuna gelmektedir. Küçük ölçekli üretim birimlerinin taşeron üretim birimleri olarak kullanılması yaygınlaşmaktadır[102]. İşverenler taşeron işletmeler aracılığıyla kendi işyerinde, işçileri ile gerçekleştireceği mal üretimi ve hizmet sunumunu başka işveren ve onun işçileri aracılığıyla gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bu uygulama üretimi dışsallaştırmanın tipik örneğini oluşturmaktadır. Buna göre işveren, bir anlamda, dışarıdaki bir işveren aracılığı ile ürettiği mal veya hizmetten kazanç elde etmektedir[103].

Taşeronlaşma aracılığıyla işletmeler çalışanların sorumluluğunu üstlenmeden karşılaştırmalı üstünlük elde etmektedir. Formel ve enformel işgücü piyasalarının karşılıklı bağlılığı çerçevesinde taşeronluğa başvurularak, talep ve teknolojideki değişimlere kısa sürede ve ek bir bedel ödenmeksizin uyum sağlanmaktadır[104]. İşletmelerin taşeronlaşmadan maliyet dışında başka avantajları da söz konusudur. Taşeron işçi çalıştırdıkları için hem kıdem tazminatı, vergi ve sosyal güvenlik

[101]TOKSÖZ; Enformel, s. 43.
[102]Marilyn CARR; Martha Alter CHEN; Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor. Working Paper on the Informal Economy, **International Labour Office**, Employment Sector, Geneva, 2002, s. 9.
[103]Ali GÜZEL; "Alt **İşveren** Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru", **Çalışma ve Toplum**. C. 27, Sa: 4, 2010, s. 16.
[104]ERDUT; Enformel, s. 74.

primlerinden kurtulmakta, hem de yaptırdıkları işin faturasını alıp vergiden düşebilmektedirler[105].

Enformel ile formel ekonomi bir karşıtlık içinde değil, tam tersine bir bağımlılık ilişkisi içindedir[106]. Günümüzde, formel ve enformel ekonomi arasındaki bağlantılar enformelleşmeyi güçlendirmektedir [107]. Bu bağlantı taşeron ağlar aracılığıyla sağlanmaktadır. İş hukukunda asıl olan işverenin kendi işçileri ile üretim yapmasıdır. Ancak, işletmeler rekabet koşullarına uyum sağlamak için üretim ve istihdamı dışsallaştırma stratejileri izlemektedirler[108].

Taşeron işletmeler emek yoğun üretim aşamasında ucuz işgücünden yararlanmak üzere uzmanlaşmış gelişmekte olan ülkelerde yoğunlaşmaktadır [109]. Taşeronlaşma, ucuz işçi çalıştırmanın ve sendikasızlaştırmanın etkili bir aracına dönüşmüştür. İşçilere sağlanan güvenceyi ve korumayı ortadan kaldıracak niteliktedir. Taşeron işçiler yeterli hukuki güvenceye sahip olmadan, bir anlamda emeğin sömürüldüğü bir çalışma ilişkileri düzeninin parçaları konumuna sokulmaktadırlar [110]. Düşük ücretler, ağır çalışma koşulları, ciddi sosyal hak kayıpları, sosyal güvencesizlik, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin olmaması ve sendikasızlaşma gibi boyutlar taşeron çalışma ile özdeşleşmiştir[111].

Türkiye'de enformel ekonomik faaliyetler 1980 sonrası dönemde yeni liberal politikalar çerçevesinde kamunun ekonomiden giderek çekilmesi, kamu ve özel sektör işletmelerinde taşeron üretim ilişkilerinin öne çıkması sonucu önem kazanmıştır. Büyük ölçekli işletmeler üretim sürecinin emek yoğun aşamalarını küçük işletmelere yaptırmaktadırlar [112]. Taşeron işletmeler asıl işletmeden iş alabilmek için kendi aralarında yoğun rekabet yaşamaktadırlar. Bu anlamda, üretim

---

[105] Nevra AKDEMİR; "Enformel Ağlar ve Mekanizmalar: Tuzla Tersaneler Bölgesinde Taşeronlaşma", **Tes-İş Dergisi**. Haziran, 2006, s. 68.
[106]Cem ÖZATALAY; "Elmanın Öteki Yarısı: Enformel Sektör İşçileri", **Tes-İş Dergisi**. Haziran, 2006, s. 59.
[107]ERDUT; Kadın, s. 46.
[108]GÜZEL; İşveren, s. 15.
[109]ERDUT; Liberal, s. 15.
[110]GÜZEL; İşveren, s. 28.
[111]Gamze YÜCESAN ÖZDEMİR; "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma", **Çalışma ve Toplum**. C. 27, Sa: 4, 2010, s. 37.
[112]Gülay TOKSÖZ; "**Enformel** Sektör, Enformel İstihdam: Ortaya Çıkış ve Yaygınlaşma Nedenleri", **Tes-İş Dergisi**. Haziran, 2006, s. 45.

maliyetleri işgücünün enformel istihdamı üzerinden düşürülmektedir. Bu gelişmelere bağlı olarak istihdamın formel değil, enformel biçimleri artmaktadır[113].

Türkiye'de sonuçları bakımından en sert ve son yıllarda hızla yaygınlaşan esnek çalışma biçimlerinden bir tanesi taşeron işçi çalıştırmaktır. Gerek kamu gerekse özel sektörde giderek yaygınlaşan bu çalışma biçiminin esası, bir işletmedeki iş sürecinin olabildiğince çok parçasının işletme dışına çıkarılması ve işin asıl işverene bağlı olan işçiler yerine çeşitli alt işverenlere bağlı işçiler tarafından gerçekleştirilmesidir. İşletmeler işçi sayılarını azaltmak, işgücü maliyetlerini düşürmek amacıyla üretimin belirli aşamalarında fason üretim yapmakta, daha önce ana işletmede yapılan işin giderek artan sayıdaki parçasını küçük ölçekli taşeron işletmelere devretmektedir. Bu yolla, işletmeler kendi bünyelerinde ve sürekli işçi çalıştırma zorunluluğundan kurtulmaktadır. Taşeronlaşma aracılığıyla düşük ücretli, sendikasız ve sigortasız işçi çalıştırılmaktadır. Böylece, talebe göre işçi sayısı kolaylıkla artırılıp azaltılmaktadır[114].

İş Kanunumuzda asıl işverene asıl işin bir bölümünde sadece işletmenin ve işin gereği ile alt işverene iş verme olanağının tanınmış olması, taşeronluk uygulamasını temel bir kurala dönüştürmekten başka bir anlam taşımamaktadır. Çünkü, bu düzenleme sayesinde işverenler herhangi bir sınırlama tanımaksızın her türlü gerekçeyle asıl işin bir bölümünü alt işverene verebileceklerdir. Artık, bir işverenin kendi işçileri, teknolojileri ve yönetim organizasyonu ile üretimde bulunma veya hizmet sunma yönündeki temel kuralın bir anlamı kalmayacaktır[115].

Türkiye'de verimlilik artışı faktör verimliliğinden değil, işçi başına daha uzun çalışmadan sağlanmaktadır. İşletmeler yeni işçi almak yerine, mevcut işçileri daha uzun çalıştırmayı ve taşeron işçilerden yararlanmayı tercih etmektedirler. İşletmelerin işgücü maliyetleri verimliliğe oranla oldukça düşüktür[116]. Kamuya ait işyerleri de dahil olmak üzere birçok işyerinde alt işveren uygulamasına gidilmekte ve bazı işyerlerinde asıl işveren işçisinden daha çok alt işveren işçisinin çalıştığı görülmektedir. Taşeron işletme asıl işverenden aldığı işi asıl işveren adına değil, ayrı

[113]TOKSÖZ; Piyasa, s. 222.
[114]MÜTEVELLİOĞLU; IŞIK; s. 184-185.
[115]GÜZEL; İşveren, s. 27.
[116]MÜTEVELLİOĞLU; IŞIK; s. 194.

bir işveren olarak kendi adına ve hesabına yürütmektedir. Böylece üretimin önemli bir kısmını taşeron işçilerle gerçekleştiren işletmeler vergi ve sosyal güvenlik sistemine ilişkin yükümlülüklerinden kurtulmaktadır[117].

Türkiye'de Tuzla tersaneler bölgesi, üretim ilişkilerinde taşeronlaşma ve enformelleşme sürecinin en açık ve meşru olarak sergilendiği yerlerden biridir. Üretim tamamen alt sözleşme ilişkileri, özellikle taşeron ilişkiler, üzerinden planlanmakta ve gerçekleşmektedir. Tuzla ve çevresindeki ilçelerde böylece oluşan işçi havzası, küçüklü büyüklü firmalarda çoğunlukla düşük ücretle sigortasız çalışan yüz binlerce işçiyi barındırmaktadır. Enformel ekonomide istihdam edilen taşeron işçiler geçici çalıştığı için, emekli olmak için gerekli prim gün sayısına ulaşamayacaklardır[118].

2. Gelirin Dağıtılması

Ücret emek açısından bir gelir, sermaye açısından bir maliyet öğesi olarak görülmektedir. Ücretin düzeyi emek ve sermaye arasındaki karşıtlığı yansıtmaktadır. Yaratılan katma değerin ücret, kar ve rant arasında eşit şekilde bölüşülmemesi gelir dağılımı sorununu doğurmaktadır. Gelir dağılımı, toplumsal sınıflar arasındaki güç ilişkilerine bağlı olarak belirlenmektedir[119]. Gelir dağılımı adaletsizliğinin artmasının sebebi uluslararası finans kuruluşları tarafından gelişmekte olan ülkelere önerilen yapısal uyarlanma politikalarıdır. Bu politikalar sonucunda emeğin milli gelirden aldığı pay azalmaktadır. Ücretlerin sürekli geriletilmesi ve güvencesiz çalışma biçimlerinin yaygınlaşması çalışanların yoksullaşmasına neden olmaktadır[120].

Liberal görüşe göre, kaynak dağılımı ve bölüşüm açısından en etkin çözümü piyasa sağlamaktadır. Bu görüşün doğal bir sonucu olarak, iktisat literatüründe 1960'lı yıllara kadar sermaye birikimi ve büyüme gibi konulara ağırlık verilmiş, bölüşüm sorununun zaman içerisinde büyüme ile birlikte kendiliğinden çözüleceğine inanılmıştır. Oysa ekonomik büyüme ile birlikte gelir dağılımının giderek bozulması

[117]BAYBORA; s. 21.
[118]AKDEMİR; s. 70.
[119]AKKAYA; Bölüşüm, s. 226.
[120]Hasan Ejder TEMİZ; "Dünyada Kronik **Yoksulluk** ve Önleme Stratejileri", **Çalışma ve Toplum**. C. 17, Sa: 2, 2008, s. 74.

piyasa yaklaşımına bırakılan bölüşümün her zaman etkin olmayacağını göstermiştir[121].

2.1. Çalışanların Yoksullaşması

Bir ülkede yaratılan gelir öncelikle üretim faktörleri arasında paylaşılmaktadır. Türkiye'de bu paylaşım özellikle 1980 sonrasında uygulanan yapısal uyarlanma politikaları sonucunda emek aleyhine daha adaletsiz hale gelmiştir. Büyümenin gerçekleştirildiği dönemlerde ücretlerin toplam faktör gelirleri içindeki payının artması beklenmiştir. Ancak, sermayenin ücret artışları üzerindeki baskıları bu sürecin gerçekleşmemesine neden olmuş ve faktör gelirleri arasında en yüksek payı kar almıştır[122]. Birincil gelir dağılımının emek aleyhine bozulması, ikincil gelir dağılımında da düşük gelirli gruplar aleyhine bozulmayı beraberinde getirmektedir. İşgücü maliyetlerinden tasarruf etmek amacıyla ücretleri düşürülen emeğin satın alma gücü düşmekte ve çoğunlukla enformel istihdam edildiğinden sosyal koruma kapsamından dışlanmaktadır. Böylece, ikincil gelir dağılımından yararlanamamaktadır[123].

Türkiye'de işgücü piyasasında artan esnekleşme, ücretlerin önemli ölçüde azalması ve emeğin katma değer içindeki payının gerilemesi yeni liberal politikalarda öngörüldüğü gibi istihdam artışı yaratmamıştır. Kar oranlarındaki artışa karşılık yatırım oranları daralmakta ve büyümenin gerçekleştirilmesi amacıyla bölüşüm ilişkilerini karlar lehine bozmayı öngören tezlerin geçersizliği ortaya çıkmaktadır[124].

Emeğin payının sistemli bir şekilde düşürülmesi işgücü piyasasına bağlı sosyal güvenlik sistemlerini olumsuz yönde etkilemiştir. Gelirin üretim faktörleri arasında adil dağılmaması kamunun sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla gelirin ikincil dağılımını gerçekleştirmesinin önemi artmıştır. Yapısal uyarlanma politikaları sonucunda esnekleştirilen işgücü piyasaları enformel istihdamın genişlemesine sebep

[121]Nazım ÖZTÜRK; "Klasik ve Neoklasik İktisatta Gelir Bölüşümü", **Çalışma ve Toplum**. C. 24, Sa: 1, 2010, s. 60.
[122]ÖZTÜRK; s. 62.
[123]Sami GÜÇLÜ; Mahmut BİLEN; "1980 Sonrası Dönemde Gelir Dağılımında Meydana Gelen Değişmeler", **Yeni Türkiye Dergisi**. Sa: 6, Eylül-Ekim, 1995, s. 164.
[124]TUNÇCAN ONGAN; s. 131.

olmaktadır. Enformel istihdamın artışı sosyal koruma kapsamının daralmasına yol açmakta, böylece, işgücünün önemli bir kısmı ikincil gelir dağılımından yararlanamamaktadır. Bu durum ülke kaynaklarının nüfusun yüksek gelirli kesimine aktarılmasından ve sermayenin belirli ellerde birikmesinden kaynaklanmaktadır[125].

Türkiye'de yeni liberal politikaların uygulanmaya başlanması ile emeğin payının sermaye lehine daraltılması süreci başlamıştır. Başka bir deyişle, çalışanların üretkenlikleri karşılığı elde ettikleri gelirin önemli bir kısmının diğer üretim faktörlerine aktarılması amaçlanmıştır[126].

Enformel ekonomi bu sürecin gerçekleştirilmesinde önemli bir işleve sahiptir. Enformellik çalışanların iş başında yoksullaşmasına ve işgücü piyasasına katılmalarına rağmen, eşitsizlik ve güvencesizlikle karşı karşıya kalmalarına sebep olmaktadır[127]. Enformel ekonomi, çalışanların pazarlık gücünü ortadan kaldırmakta ve ücretlerin düşürülmesine etki etmektedir[128]. Gelir dağılımından düşük pay alan kesimler geçimlerini sağlamak amacıyla enformel istihdama yönelmektedir. Enformel istihdam düşük ücret düzeyleri ile özdeşleştikçe çalışma ve yaşam koşullarının bozulduğu görülmektedir[129]. Enformel istihdam ve çalışan başına düşen gelir arasında negatif bir ilişki vardır. Enformel ekonomi genişleme eğilimi gösterdiğinde emeğin gelirden aldığı pay azalmaktadır[130].

Türkiye'de sosyal ve ekonomik sorunların artışı yeni liberal politikaların sonucudur[131]. Yeni liberal politikaların etkisiyle ulus devlet artık kendi sınırları dahilindeki ekonomik faaliyetleri ve istihdam düzeylerini bağımsız olarak etkileyememekte, bunlar uluslararası hareketliliğe sahip sermayenin tercihleriyle belirlenmektedir[132]. Bu süreç, adil ve eşitliğe dayalı bir toplum düzeni oluşturarak

[125]POCHMANN; s. 280-281.
[126]AKYÜZ; BORATAV; s. 1565.
[127]ARI; s. 28.
[128]ONARAN; Wage, s. 37-38.
[129]ERDUT; Enformel, s. 81.
[130]IHRIG; MOE; s. 370.
[131]KORAY; Refah, s. 54.
[132]YELDAN; Büyüme, s. 4.

emeğin payının artırılmasından ve güvenceye kavuşturulmasından çok, sermaye birikimi için önemli bir kaynak aktarımı üzerine kurulmuştur[133].

Devletin ekonomik ve sosyal alandaki faaliyetlerinde bağımsızlığını yitirmesi gelir dağılımının giderek bozulmasına sebep olmaktadır. Toplumda küçük bir kesim dış sermayeyle bütünleşip zenginleşirken, çoğunluk yoksullaşmaktadır. Bunun en iyi örneklerinden biri Türkiye'dir. Gelirden aldığı payı artırabilen tek kesim en üst gelir dilimini oluşturan %20'lik kesimdir[134].

Emek aleyhine bozulan güç dengesinin temelinde sosyal politikalardan verilen tavizler yer almaktadır. Yapısal uyarlanma sürecinde ulusal düzeyin ötesinde alınan kararlar sebebiyle ulusal sosyal politikalar etkisini kaybetmiştir[135]. Ulusal sosyal politikalar marjinal konuma getirilmiş, piyasanın serbest işleyişinin sosyal alanda yarattığı eşitsizliklerin giderilmesi ve bölüşüm sorunlarının çözümü piyasaya bırakılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin uluslararası sermayenin çıkarlarına uyarlanması, sermaye birikiminin artırılması ve karların yükseltilmesi üzerine odaklanmıştır. Bu durum, toplumsal bölüşüm düzeninin ve devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahale biçimlerinin köklü biçimde değiştirilmesini beraberinde getirmiştir[136].

Gelir dağılımı adaletsizliği işletmelerin daha güçlü ve daha kısa dönemli karlılık gereklerinden ileri gelmektedir. Daha iyi çalışma standartları ve ücretlerin artırılmasına yönelik talepler sermayenin hareketlerini sınırlamakta, yaratılan gelirin emek ve sermaye arasındaki bölüşüm oranını değiştirmektedir. Bu anlamda, enformel istihdam desteklenerek, sermayenin payını koruması hedeflenmektedir. Bunun sonucunda üretimin bir kısmının dışsallaştırılması eğilimi artmaktadır[137].

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde milli gelirden tasarruf ve yatırımlara ayrılan pay aktif nüfusun tamamına istihdam yaratabilmek için yeterli değildir. Ekonomik büyümenin dış finansal kaynaklara bağımlı olduğu ülkelerde istikrarsızlık artmaktadır. Bu durum, sürekli finansal krizleri, yüksek oranda işsizliği ve

[133]GÜVEN; s. 267-268.
[134]KAZGAN; s. 285.
[135]KORAY; Sosyal, s. 32.
[136]GÜVEN; s. 265.
[137]HEINTZ; Security, s. 224.

yoksulluğu artırmaktadır. Büyüme işgücünün refah artışına sebep olmadığı gibi, reel alım gücü de düşmektedir. Yaşanan krizler ve işsizlik bireyleri geçimlerini sağlayabilmeleri için istihdam olanağı buldukları enformel ekonomiye yönlendirmektedir[138]. Sürdürülebilir büyümeyi sağlamanın gerekli koşulları arasında en önemlisi, sosyal olarak kabul edilebilir bir gelir paylaşımıdır. Gelir dağılımında büyük uçurumlar, emeğin önemli oranda enformelleşmesini sağlamaktadır[139].

Türkiye'de son yıllarda büyüme oranlarına ilişkin olumlu tablo işgücü piyasasına aynı oranda yansımamaktadır[140]. Başka bir deyişle sermaye birikimindeki artış ücretlere ve güvenceli istihdam yaratılmasına etki etmemektedir[141]. İşgücü talebini artırmaya yönelik açık bir çaba olmadan gerçekleştirilen büyüme gereksinim duyulan işleri yaratmamaktadır. Günümüzde, gelişmekte olan ülkelerde büyüme esnek işgücü piyasası ve enformelleşme aracılığıyla gerçekleştirilmektedir[142]. Sadece sermaye birikiminin gerçekleştirilmesine yönelik politikalar ülkenin sosyal yapısının bozulmasına sebep olmaktadır[143]. Bu eğilimden en fazla sosyal güvenlik sistemleri etkilenmektedir. Birikim sürecinde emeğin payının sürekli gerilemesi ve enformel ekonominin genişlemesi toplumsal dayanışmaya ve gelirin adil bölüşümüne dayalı sosyal güvenlik sistemini zayıflatmaktadır[144].

Sosyal güvenlik sistemine ve işgücü piyasasına yönelik yapısal uyarlanma politikaları, işsizliği ve güvencesizliği artırmıştır[145]. Bu politikalar sonucunda kamu sosyal harcamaları azaltılmıştır. İşgücü piyasasında egemen olan esneklik enformel ekonominin genişlemesine sebep olmuştur. Böylece, sosyal güvenceden yoksun ve çalıştığı halde yoksullaşan önemli bir kesim oluşmuştur[146].

Nüfusun büyük çoğunluğu için çalışma koşulları yaşam standartlarını belirlemektedir. Bireylerin temel gelir kaynağı istihdam edilmelerinden kaynaklanmaktadır. Ancak, bireyler istihdam edildikleri halde yeterli gelir elde

[138]UTHOFF; Labour, s. 44.
[139]YELDAN; Büyüme, s. 71.
[140]AKYÜZ; s. 9-10.
[141]AKKAYA; Sendika, s. 96.
[142]CHEN; VANEK; HEINTZ; s. 2133.
[143]SAPANCALI; Piyasa, s. 29.
[144]KÖSE; ÖNCÜ; s. 73.
[145]ALEGRE; FILGUEIRA; s. 317.
[146]ŞAHİNOĞLU; s. 100.

edememekte ve yoksulluktan kurtulamamaktadırlar. Böylece, çalışan yoksullar grubunu oluşturmaktadırlar. Çalışan yoksullar, çoğunlukla, sosyal korumadan ve sağlık hizmetlerinden feragat etmek durumunda kalmaktadırlar. Çalışan yoksulların büyük çoğunluğu enformel istihdam edilmektedir. Genellikle sadece enformel işverenler önemli oranda yoksulluk sınırı üzerinde gelir elde etmektedirler[147].

Birçok gelişmekte olan ülkede enformel çalışanlar geçimlerini sağlayabilecekleri bir gelir elde etmeye çalışmaktadırlar. Ancak elde ettikleri gelir geçimlerini sağlayacak düzeyde değildir. Ayrıca, istihdam biçimleri riskler karşısında koruma sağlamamaktadır. Başka bir deyişle, enformel işgücü piyasalarında sayıları giderek artan çalışan yoksullar adil bir paylaşımdan dışlanmaktadır[148]. Formel işgücü piyasasıyla karşılaştırıldığında, çalışanların önemli bir kısmı yoksul olduğu gibi, formel işgücü piyasasında olmak da her zaman yoksulluktan kurtulmak anlamına gelmemektedir[149].

Gelir dağılımında adaletin kendiliğinden gerçekleşmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, devletin gelir dağılımına müdahale etmesi sosyal devletin bir gereği olarak kabul edilmektedir. Ancak, devletin uyguladığı politikalar da gelir dağılımını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Örneğin, vergi politikalarında bütçe açığının kapatılması için dolaylı vergilerin ağırlığının artırılması, marjinal tüketim eğilimi yüksek düşük gelirli kesimler aleyhine sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Emeğin gelirden aldığı pay giderek azalmakta ve gelir dağılımı düşük gelirliler aleyhine bozulmaktadır[150]. Gerçekten, vergilerin toplumun hangi kesimlerinden alındığı ve kamu giderlerini ne ölçüde karşıladığı hem ekonomik hem de sosyal açıdan önemlidir[151].

Vergiler bütçe açıklarının finansmanında kullanılabilecek en önemli gelir kaynağıdır. Bütçe açıklarının kapatılmasında dolaylı vergilerin artırılmasından yararlanılmaktadır. Gelir düzeyi düşük bireylerin marjinal tasarruf eğilimleri

[147]CHEN; VANEK; HEINTZ; s. 2138.
[148]BANERJEE; s. 29.
[149]ERDUT; Kadın, s. 22.
[150] Gülsüm GÜRLER HAZMAN; "Türkiye'de Gelir Dağılımında Adalet ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Arasındaki Nedensellik İlişkisi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. C. 16, Sa: 1, 2011, s. 208.
[151]KEPENEK; YENTÜRK; s. 253.

düşüktür ve gelirlerinin tamamı harcamaya ayrılmaktadır. Bu nedenle, dolaylı vergiler özellikle düşük gelirliler üzerinde daha ağır bir vergi yükü oluşturmaktadır[152]. Gerçekten, Türkiye'de zorunlu tüketim mallarının fiyatları sürekli artış gösterirken, ücretler düşürülmekte, aynı zamanda bu mallar üzerinden alınan dolaylı vergilerin sürekli artırılması ücretleri düşüş gösteren emeğin satın alma gücünü azaltmaktadır. Bu durum emeğin yoksullaşmasına sebep olmaktadır[153].

Dolaylı vergiler mal ve hizmet fiyatları içinde gizlenmişlerdir. Başka bir deyişle dolaylı vergiler açısından bireylerin gelir düzeyleri dikkate alınmamaktadır. Bu nedenle dolaylı vergilerin artırılması gelir dağılımı adaletsizliğini artırıcı nitelik taşımaktadır[154]. Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının artması, gelir dağılımının bozulmasında etkili olmaktadır. Aynı şekilde, toplam gelir vergisi içinde diğer kesimlere oranla ücretler üzerinden alınan verginin artma eğiliminde olması, vergi sisteminin gelir dağılımının daha da bozulmasında önemli rol oynadığını göstermektedir[155].

2.2. İkincil Gelir Dağılımının İşlevini Yitirmesi

Türkiye'de 1980 sonrasında uygulanan yapısal uyarlanma politikaları çalışanları ekonomik ve sosyal güvencesizlikle karşı karşıya getirmiştir. Bu süreçte enformel ekonomi sürekli genişleme eğilimi göstermiştir. Enformel istihdam edilenlerin sosyal güvenlik sistemine katkı yapabilmelerinin olanaksız hale gelmesi sosyal güvenlik kurumu gelirlerini azaltmış, koruma kapsamının yetersizliğini ve gelir dağılımı adaletsizliğini artırmıştır[156].

Yapısal uyarlanma politikalarının maliyetleri sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmiştir. Sosyal güvenlik sisteminde piyasa yaklaşımının egemen olduğu bir toplumda gelir dağılımı adaletinin sağlanamayacağı açıktır[157]. Reform kapsamında gerçekleştirilen değişimler bu sorunu artıracak ve dayanışma unsuruna zarar verecek niteliktedir. Sosyal koruma kapsamını genişletmede işgücü piyasasının yapısı kritik

[152]GÜÇLÜ; BİLEN; s. 161.
[153]KEPENEK; YENTÜRK; s. 255.
[154]GÜÇLÜ; BİLEN; s. 165.
[155]GÜÇLÜ; BİLEN; s. 168.
[156]IŞIKLI; s. 85-86.
[157]ALPER; Yapılanma, s. 17.

öneme sahiptir. Bireylere yeterli gelir elde etmelerini sağlayacak istihdam olanakları yaratılmadan sistemin sorunlarını çözmeyi hedeflemek gelecekte gelirden yoksun olanların sayısını daha da artıracaktır[158].

Reform ile sosyal güvenliğin kişiler açısından kapsamının yaygınlaşacağı öngörüsünde bulunulmuştur. Ancak, sistemin kapsamı genişledikçe finansman yükü de o oranda artış gösterecektir. Bu sonuç, bütçeden sosyal güvenlik için yapılan transferlerin azaltılması amacıyla çelişki yaratmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin gelir kaynaklarında ciddi bir artış sağlanmadan bu hedefe ulaşma olanağı bulunmamaktadır[159]. Gerçekten, sosyal koruma kapsamının genişletilmesi kararı finansman sorununun çözülmesini gerektirmektedir. Finansmanın nasıl ve kimlerden sağlanacağı belirlenmeden kapsamın genişlemesi mümkün değildir[160]. Ayrıca, uzun zamandır sosyal güvenlik kurumları gelirlerinin siyasi tercihler doğrultusunda kullanılması yollarının açık tutulması ve sosyal sigorta ilkelerine aykırı uygulamalar sistemin finansman sorununu artırmıştır[161].

Reform sürecinde finansman sorununun devletin sosyal güvenlik sistemine katkılarının azaltılması aracılığıyla çözülmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, sosyal koruma sorumluluğu çalışanlara yüklenmiştir[162]. Reform kapsamında sosyal güvenlik sistemi finansman açıklarının bütçeden karşılanması eleştirilmiştir. Bu durumun kamunun borçlanma maliyetini yükselttiği ileri sürülmüştür[163]. Ancak, reformda öngörüldüğü gibi bütçeden sosyal harcamaların azaltılması sistemin finansman sorunlarını daha da artıracaktır. Sistemde yaşanan sorun enformel işgücü piyasasının ve enformel ekonominin genişlemesinden kaynaklanmaktadır[164]. Enformel ekonominin daraltılması sosyal koruma kapsamının genişletilmesini, hastalık ve yaşlılık sigortalarının belli bir standarda kavuşturulmasını ve kurumların finansman sorunlarının çözülmesini sağlayacaktır[165].

[158]TÜRCAN ÖZŞUCA; Küreselleşme, s. 50.
[159]GÜZEL; Reform, s. 75.
[160]DAZA; s. 54.
[161]GÜZEL; Reform, s. 69.
[162]TOKSÖZ; Enformel, s. 44.
[163]ERYİĞİT; s. 6-8.
[164]ÇELİK; Gerekçe, s. 56.
[165]ÇSGB; Kayıt-dışı, s. 14.

Sosyal harcamalar topluma yük olarak görüldüğünden bunların bir kısmı kamu bütçesinin kara delikleri haline dönüştürülmüş, bir kısmının ise azaltılması ve piyasalaşması doğrultusunda çabalar güç kazanmıştır[166]. Sosyal kurumların bütçe üzerindeki yükü eleştirilirken, borç faiz ödemelerinin bütçe üzerinde yarattığı baskı göz ardı edilmektedir. Bütçe üzerinde asıl yükü borç faiz ödemeleri oluşturmakta ve bu nedenle sosyal harcamaların azaltılması yoluna gidilmektedir. Bu anlamda sağlık ve emeklilik sistemleri zayıflatılmakta ve bu sistemlerde piyasa yaklaşımının egemen olması sağlanmaktadır[167].

Reform kapsamında bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına ayrılan payın azaltılması hedefi liberal politikaların bir uzantısıdır. Bu politikalar her türlü devlet müdahalesine karşı çıkmakta, devletin işlevini ve müdahalesini sadece rekabetin daha iyi işlemesini sağlayacak bir hukuk düzeni kurmak olarak tanımlamaktadır. Liberal politikalara göre eşitsizlik büyümenin itici gücüdür, büyüme de yoksulluğu ortadan kaldırmak için en iyi yoldur. Oysa dünyanın en zengin ekonomisi olan ABD dünya gelir dağılımı sıralamasında 75. sıradadır ve nüfusunun yüzde 17'si yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır[168].

Gelirin piyasada dağılımına müdahalenin en önemli araçlarından biri sosyal harcamalardır. Bütçeden sosyal güvenlik için yapılan transferler yetersizdir ve vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin oranı çok yüksektir. Bu durum gelir dağılımının iyileştirilmesine olanak vermemektedir. Türkiye'de sosyal güvenlik sistemine son yıllarda yapılmaya başlanan transferlerden oluşan toplam sosyal harcamalarının düzeyi OECD ve AB ortalamasının yarısına dahi ulaşmamaktadır. Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi devlet katkısı öngörülmeden kurulmuştur. Ancak devlet kendi katkısının olmadığı sosyal güvenlik sisteminin birikimlerini ucuz iç borçlanma aracı olarak yıllarca kullanmıştır[169].

Çalışanlara yönelik sosyal güvenceler son derece yetersizken, yetersiz olan kaynakların daha da kısılması sosyal güvenlik sisteminin tümüyle çökmesi anlamına

[166]KORAY; Sosyal, s. 29.
[167]ERSEZER; s. 265.
[168]ÇELİK; Gelir, s. 57-58.
[169]ÇELİK; Gelir, s. 74.

gelecektir[170]. Reform sürecinde finansal endişelerle gerçekleştirilen düzenlemeler sosyal koruma kapsamı açısından boşluklar yaratacaktır. Primli sosyal güvenlik rejimlerinin finansal sorunlarını çözmek için prim ödeme sürelerinin ve emeklilik yaşının artırılması kapsam açısından önemli boşluklar yaratacaktır. Nüfusun önemli bir kesiminin özellikle uzun vadeli sigorta kollarından sağlanan yardıma hak kazanamama tehlikesini beraberinde getirecektir[171].

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi çalışanlardan emeklilere doğru bir transferi kapsamakta ve hem kuşaklar arasında hem de aynı kuşak içindeki farklı yaş grupları arasında gelirin yeniden dağılımını esas almaktadır. Ancak, enformel ekonominin genişlemesi ile prim ödeyenlerin sayısı azalmakta, prim gelirleri düşmekte ve dayanışma unsuru tehlikeye düşmektedir[172].

Sermaye birikimi ve zenginlik daha önce olmadığı kadar birikir ve yoğunlaşırken, yoksulluk ve güvencesizlik de aynı ölçüde artmaktadır. Bu anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirme işlevi büyük öneme sahiptir. Sosyal güvenlik sistemi işgücü piyasasına müdahale ederek, çalışma koşullarının bütünüyle piyasanın işleyişine terk edilmemesini sağlamaktadır[173]. Sosyal güvenlik gelirin bireyler arasında yeniden dağılımını gerçekleştirmekte ve gelir eşitsizliğini önlemeyi amaçlamaktadır. Sosyal güvenlik gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirmenin yanında toplumdaki sosyal dayanışmanın en açık göstergesidir[174]. Ancak, işgücü piyasası katmanlarının belirginleşmesi sosyal güvenliğin temelinde bulunan dayanışma unsurunu zayıflatmaktadır[175].

Enformel istihdamın sürekli genişlemesi sosyal koruma kapsamının yetersizliğini artırmaktadır. Enformel istihdam edilenler kapsamın genişletilmesi önündeki en önemli engeli oluşturmaktadır[176]. Çalışanların büyük çoğunluğunun kamunun yasal düzenlemeleri kapsamı dışında faaliyet göstermeleri bireylerin çalışmaya bağlı haklardan ve sosyal güvenceden yararlanamamasına sebep

[170]DİSK; s. 27-30.
[171]ALPER; Yapılanma, s. 25.
[172]GÜNEŞ; YAKAR; s. 131.
[173]Recep KAPAR, Sosyal **Adalet** İçin Daha Fazla Sosyal Koruma. **II. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, Kasım, 2006, s. 1.
[174] KAPAR; Adalet, s. 7.
[175]KAPAR; Koruma, s. 12.
[176]HEINTZ; Security, s. 225.

olmaktadır[177]. Enformel ekonomi düzenli olmayan ve düşük gelir getiren işleri kapsamaktadır. Standart istihdam ilişkisinin zayıflaması karşısında esnek ve güvencesiz enformel istihdamın yaygınlaşması enformel çalışanların nasıl korunacağı sorusunu gündeme getirmektedir[178].

Enformel ekonomide istihdamın en belirgin özelliği sosyal korumadan yoksunluktur. Türkiye'de nüfusun büyük çoğunluğu işsizlik dolayısıyla enformel ekonomiyi tercih etmek zorunda kalmaktadır. İşgücü piyasalarına katılmalarının en yaygın yolu enformel işletmelerde ücretli çalışmak ya da kendi hesabına enformel faaliyetler göstermektir. Başka bir deyişle, formel ekonomide istihdam olanağı bulamayanlar sosyal korumadan yoksun bir biçimde geçimlerini sağlayabilmek için enformel istihdam edilmeyi tercih etmek durumunda kalmaktadırlar[179].

Enformel çalışanlar formel çalışanlara göre çalışmaya bağlı risklere daha çok maruz kalmaktadırlar. Bu nedenle, enformel çalışanların sosyal koruma kapsamında risklere karşı korunması çok önemlidir. İşletmeler enformel çalışanlardan yararlanarak sosyal güvenlik ödemelerinden sıyrılmaktadırlar. İşverenlerinin onların sosyal koruması için katkı yapmamaları, belirli bir işverene sahip olmamaları ya da bireysel olarak prim yatırmaya ya da kendilerini sigorta ettirmeye yetecek gelir düzeyine sahip olmamaları enformel çalışanları güvencesizleştirmekte ve sosyal koruma kapsamının daralmasına sebep olmaktadır. Enformel ekonomide genellikle, sadece enformel işverenler kendilerini risklere karşı sigorta ettirebilecek düzeyde gelir elde etmektedirler[180].

Enformel istihdam dayanışmayı tehlikeye düşürerek sistemden yararlanan kişilerin azalmasına neden olmaktadır[181]. Enformel ekonomide yer alan kişilerin çoğu öncelikli gereksinmelerini karşılamayan sosyal güvenlik yardımlarını finanse etmek için kendi gelirlerinden göreli olarak yüksek bir oranı ne ödeyebilir, ne de ödemek ister. Gelir yetersizliği sosyal korumayı öncelik sıralamasında geri plana itmektedir. Koruma konusunda formel ekonomi çalışanlarınınkinden farklı

[177]HARRISS WHITE; s. 459.
[178]Mario CIMOLI; Annalisa PRIMI; Maurizio PUGNO; "A Low-growth Model: Informality As a Structural Constraint", **Cepal Review**. No: 88, April, 2006, s. 87.
[179]LORDOĞLU; s. 53.
[180]CHEN; Informality, s. 22.
[181]DAZA; s. 8-10.

öncelikleri bulunmasının dışında, enformel ekonomi çalışanlarının sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunma gücü daha da düşüktür. Üstelik, enformel çalışanlar primlerin tamamını bizzat ödemeye ender olarak hazırdır[182].

Bu bağlamda, reform kapsamında işçiler açısından prim ödeme gün sayısının 7000'den 9000'e çıkarılması, sürekli olarak istihdamda kalabilme olanaklarının sınırlı olduğu ülkemiz koşullarına aykırıdır. Ülkemizde giderek yaygınlaşan esnek çalışma şekilleri 9000 günlük prim koşulunun doldurulmasını olanaksızlaştırmaktadır. Enformel istihdamın yaygınlaştığı, sendikasızlaştırmanın ve yoğun işsizliğin yaşandığı ülkemizde 9000 prim ödeme günü gerçekçi görünmemektedir. 9000 günlük prim koşulunu kolaylaştırmak için öngörülen 5400 gün prim ödeyerek emeklilik aylığa hak kazandıran diğer yol ise, yaş koşulunu üç yıl artırdığından, zaten yüksek tutulmuş olan yaş sınırını daha da yukarı çekerek emekliliği daha da zorlaştırmıştır[183].

Sosyal güvenlik alanında uzun vadeli sigorta kollarına ilişkin değişikliklerin etkileri uzun dönemde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, reform sonrasında emeklilik aylıklarının geleceği bir endişe kaynağı oluşturmaktadır[184]. Reform kapsamında sistemin sorunlarına yönelik öncelikli olarak düşünülen çözüm emeklilik yaşının artırılması olmuştur. Yaş koşulu olmaksızın sadece hizmet süresi ile emeklilik hakkının elde ediliyor olması yanlış bir uygulamadır. Ancak 65'e yükseltilmiş bir emeklilik yaşının Türkiye işgücü piyasasının gerçekleri ile uyumlu olmadığı açıktır[185]. Bu sistemde yeni düzenlemeler geçiş dönemindeki kuşakların daha yüksek bedeller ödemesi söz konusudur[186].

2010 yılında yaş grubuna göre istihdam oranlarına göre, 20-24 arası yaş grubunda işgücünün yalnızca %39.9'u istihdam edilmektedir. Reform kapsamında gerçekleştirilen düzenlemelerden, gelecekte, özellikle genç nüfusun etkileneceği düşünüldüğünde, güvenceli istihdam olanağı bulamayan genç nüfusun koruma

[182]ERDUT; Enformel, s. 60.
[183]OKUR; LAÇİNER; s. 72.
[184]BALCI İZGİ; s. 104.
[185]TÜRCAN ÖZŞUCA; Küreselleşme, s. 52.
[186]BALCI İZGİ; s. 94.

kapsamından dışlanacağı ve ikincil gelir dağılımından yararlanamayacağı görülmektedir[187].

Reform kapsamında sağlık bakımına ve hizmetlere ulaşmak için bireylere daha fazla özel harcama yolu açan ve ek sorumluluklar yükleyen düzenlemeler sağlık alanındaki eşitsizlikleri pekiştirecek ve yeni eşitsizliklerin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Yüksek gelir grupları daha kaliteli ve güvenli sağlık hizmetlerinden daha kolay ve hızlı yararlanabilirken, diğer ekonomik ve sosyal gruplar dar kapsamlı sağlık hizmetlerine bağımlı kalacaklardır[188]. Düşük gelirli kesim karşılarına çıkan sağlık hizmetinin kapsamına, fiyatına ve kalitesine rıza göstermek zorunda kalacaktır. Reform kapsamında açıkça sağlık hizmetlerinin finansmanında özel sağlık sigortası yöntemleri öngörülmemektedir. Ancak, örtülü bir biçimde bireysel özel harcamalar pekiştirilmektedir[189].

Günümüzde işgücü piyasalarının katmanlaştığı, esneklik uygulamaları ile ücretlerin geriletildiği ve yeni istihdam biçimlerinin yaratılması ile işgücünün kutuplaştırıldığı yeni bir yapılanma söz konusudur[190]. Enformel işgücü piyasasının genişlemesi sendikasız ve sosyal korumadan yoksun işgücünün artması anlamına gelmektedir [191] . Enformel işgücü piyasasında istihdam edilenler güvencesiz koşullarda çalıştıklarından formel işgücü piyasasındakilere göre daha fazla riskle karşılaşmaktadırlar. Bu nedenle enformel çalışanlar açısından sosyal güvenceye sahip olmak büyük önem taşımaktadır[192].

İşgücünün yarısından fazlası enformel istihdam edilmektedir. Kentte her üç işçiden biri, kırsal kesimde her dört işçiden üçü sosyal koruma kapsamında değildir. Bu gelişmeler, Türkiye'de 1980 sonrası uygulanan yapısal uyarlanma politikalarından etkilenmiştir[193]. Yapısal uyarlanma politikalarına bağımlılığın en önemli etkisi, ulus devletin uygulayabileceği ekonomik ve sosyal politikaların tamamen değişmesidir. Başka bir deyişle, ulus devlet uygulayacağı politikalar

[187]TÜİK; Yaş Grubuna Göre İstihdam Oranları, Erişim: http://www.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul, (02.07.2011).
[188]KAPAR; Taslak, s. 12.
[189]KAPAR; Taslak, s. 11.
[190]BENERIA; FLORO, s. 1.
[191]ÖZATALAY; s. 62.
[192]TEMİZ; Eğreti, s. 63.
[193] TÜRCAN ÖZŞUCA; Küreselleşme, s. 51.

konusunda kısıtlanmakta ve sermayenin çıkarına uygun politikalar tercih etmesi için baskılanmaktadır[194].

Türkiye'de enformel ekonominin genişliği sosyal güvenlik sistemi gelirlerini azaltmaktadır. Enformel ekonomide faaliyet gösterenler vergi ve sosyal güvenlik primi ödemelerinden kaçınmaktadırlar. Böylece, devlet ve sosyal güvenlik kurumları temel gelir kaynaklarından yoksun kalmaktadır. Enformel faaliyetler vergilerin eksik ya da hiç ödenmemesine neden olmakta ve vergi gelirlerini azaltmaktadır. Vergi gelirlerinin azalması bütçe finansmanının sağlanması için borçlanma yoluna gidilmesine sebep olmaktadır[195].

Uluslararası finans kuruluşlarına göre bütçe açığı kamu harcamalarının azaltılmasıyla ortadan kaldırılacaktır[196]. Dolayısıyla, kamu istihdamının ve sosyal güvenlik sistemine aktarılan kaynakların azaltılması gerekmektedir[197]. Gerçekten, Kamu harcamalarının artırılmasını gerektiren durumlarda UPF ve DB'nın salık verdiği politikalar gereğince harcamaların azaltılması bu bağımlılığın bir sonucudur. Bu kuruluşların borç vermek için önkoşul olarak öne sürdüğü bu politikalar gelişmekte olan ülkelerin dış borç ödemelerinin garanti altına alınması çabalarının ürünüdür[198]. Sosyal güvenlik bütçe açığının 2011'de 31.8 milyarı bulacağı ifade edilmektedir. Borçlanma sonucunda faiz oranlarında yükseliş yaşanmakta, faizlerdeki artış yatırımları azaltarak, milli geliri ve istihdamı olumsuz etkilemektedir. Bütçe açıklarının borçlanma yoluyla finansmanı sonucu artan faizler sebebiyle kamu borçlanma maliyetinde artış kaydedilmekte ve bütçe açıkları giderek artmaktadır[199].

Günümüzdeki temel eğilim sosyal korumanın artan finansman yükünü üst gelir gruplarının ve işletmelerin daha az paylaşmasıdır. Sosyal korumaya en çok gereksinim duyan düşük ve orta gelirli gruplar karşılaştıkları yüksek gelir güvencesizliğine rağmen, sosyal güvenlik sistemine yapmaları gereken katkı

---

[194] Sinan SÖNMEZ; "Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri", **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, Der: Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 63-65.
[195] HEYES; s. 25.
[196] AKYÜZ; s. 25.
[197] YENTÜRK; s. 5-6.
[198] YENTÜRK; s. 7.
[199] US; s. 13.

artırılmaktadır[200]. İşletmeler ise sosyal koruma harcamalarının finansmanına gittikçe daha az katılmakta ya da hiç katılmamaktadır. Böylece gelir dağılımı adaletsizliği büyümektedir[201].

Düşük gelirliler lehine gelir dağılımının iyileştirilmesi ve gelir seviyelerinin düzeltilmesi için, sosyal güvenlik aracılığıyla gelirin yeniden dağılımının gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ancak, reform kapsamında gerçekleştirilen uygulamalar, sistemin harcamaların yönetimine indirgenmesi sonucunda ikincil gelir dağılımı işlevini yitirmesine sebep olmaktadır[202].

2.3. Sosyal Korumadan Sosyal Yardımların Denetimine Geçiş

UPF'nun yeni stand-by anlaşmasının önkoşulu olarak sosyal güvenlik reformunu zorunlu görmüş olmasının sebebi borçların ödenmesini garanti altına almaktır. Bu doğrultuda, sosyal güvenlik sistemi işlevlerinin asgari düzeye indirilmesi ön plana çıkarılmaktır. Bu anlamda, mevcut sosyal güvenlik kuruluşları tasfiye edilerek, merkezi bir yönetim altında herkesin tek bir yasaya bağlı olduğu sosyal güvenlik rejimi sistemin ilk basamağını oluşturmuştur. Daha önce uygulamaya konmuş bireysel tasarruflara dayalı emeklilik sistemi de öngörülen modelin ikinci basamağını oluşturmuştur[203].

Reform sürecinde yapısal uyarlanma politikaları kapsamında devletin kontrol ettiği sigorta fonlarının özel sektör tarafından daha düşük maliyetle kullanılması amaçlanmıştır. Gerçekten, yaşlılık ve hastalık sigortalarında tasarrufların özel sigorta şirketleri ve özel emeklilik fonları aracılığıyla yürütülmesinin sebebi bu alanı sigorta şirketlerine açmaktır. Başka bir deyişle, devlet sosyal güvenlik ve sağlık alanında denetleyici olacaktır[204]. Bu süreç sosyal sigortaların dayanışma temelinde geliri yeniden dağıtıcı işlevi daraltmakta, özel sigortacılığı ve bireysel harcamaları desteklemektedir[205]. Gerçekten, mevcut sosyal güvenlik yasalarında hastalık sigortası sigortalı olmanın sonucu olarak sağlanmaktaydı. Ancak reform kapsamında kısa ve

[200]FERREIRA TIRYAKI; s. 97.
[201]KAPAR; Adalet, s. 15-16.
[202]DANIŞOĞLU; s. 222-223.
[203]GÜZEL; Reform, s. 71.
[204]ALTIOK; s. 116.
[205]KAPAR; Adalet, s. 13.

uzun vadeli sigorta kollarının yanı sıra, genel sağlık sigortalısı kavramı geliştirilmiştir. Bunun sebebi kısa ve uzun vadeli sigorta kolları için ödenen primlerin yanı sıra cepten sağlık harcamalarının artırılmasıdır[206].

Toplumda sosyal adaletin sağlanması ve sürdürülebilmesi için asgari gelir düzeyinin belli bir seviyede olması ve gelir dağılımında adaletin sağlanması gerekmektedir. Gelir dağılımının kendiliğinden adil olarak gerçekleşmesi mümkün olmamaktadır. Bu açıdan devlet, gelir dağılımı politikaları uygulamaktadır. Çünkü etkin yeniden dağıtım önlemlerinin olmadığı durumlarda gelir dağılımı yüksek gelirli gruplar lehine bozulmaktadır[207].

Sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılımını sağlama unsuru, karşılaşılan sosyal risklerin yüklerinin tehlikeye uğramayandan uğrayana, yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere, çalışanlardan çalışmayanlara doğru dağılımını sağlamak anlamına gelmektedir. Bu unsuru da, bireylerin ve işverenlerinin ödemiş olduğu primler aracılığıyla toplumsal dayanışma temelinde toplu tasarrufların gerçekleştirilmesi yoluyla sağlar. Dolayısıyla, sosyal güvence sağlama sorumluluğu özel sektöre bırakılamayacak kadar önemlidir [208].

Sosyal güvenlik sisteminde devletin sorumluluğu asgari düzeye indirgenmektedir. Başka bir deyişle, devletin sosyal alandaki işlevi sosyal yardımların denetimini kapsamaktadır. Böylece nüfusun büyük çoğunluğu risklere karşı korunma konusunda yalnız bırakılmaktadır [209] . Yeni liberal politikaların derinleşerek yaygınlaşmasında temel rol oynayan gelişmiş ülkeler ve uluslararası finans kuruluşları bu sürecin tersine çevrilmemesi konusunda büyük bir kararlılık göstermektedirler[210]. Bunun en belirgin örneklerinden biri gelişmekte olan ülkelerde reformların dış baskılar doğrultusunda büyük bir hızla yapılmasıdır[211].

Bir emeklilik sisteminin temel işlevi, toplumdaki bireylerin çalışamayacakları yaşlılık dönemlerinde ya da iş göremezlik durumlarında yaşamlarını

[206]AKIN; s. 32.
[207]GÜRLER HAZMAN; s. 213.
[208]ALPER; Güvenlik, s. 14.
[209]GÜVEN; s. 255-256.
[210]YELDAN; Büyüme, s. 5.
[211]ŞENSES; s. 256-258.

sürdürebilecekleri bir gelir sağlamaktır. Ancak, uygulanan reformlar emeklilik yaşının ve primlerin artırılması, buna karşın emeklilik aylıklarının düşürülmesine dayalıdır. Kapsamın genişletilmesi için bireysel hesaplara dayalı emeklilik sistemi çözüm değildir. Bu sisteme dahil olanların da emeklilik dönemleri geldiğinde devletin sağlayacağı asgari gelire ihtiyaç duyacakları açıktır[212].

Reform kapsamında bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına ayrılan payın azaltılması ile kapsamın genişletilmesinin aynı süreçte nasıl başarılacağı açıklanmamaktadır. Sosyal koruma harcamaları arttırılmaksızın ve devletin bütçe harcamalarına dayanmayan yaygınlaştırma girişimi varolan koruma düzeyinin geriletilmesi, bireysel harcamaların arttırılması ve önemli oranda sistemden dışlanan grupların yaratılması sonuçlarını doğuracaktır. Sistemden önemli oranda dışlanan gruplar arasında enformel çalışanlar yer almaktadır[213].

Enformel çalışanların büyük bir kısmı bir işyerinde ancak birkaç ay çalışmakta, çok sık işkolu değiştirmekte ya da aylarca işsiz kaldıktan sonra yeniden çalışmaya başlamaktadır[214]. Bu anlamda, korunmaya en çok gereksinimi olan enformel çalışanlar ne kamunun sosyal nitelikli ne de işletmelerin piyasa temelinde sundukları korumaya erişememektedirler. Korumanın devlet sorumluluğundan çıkarılıp, yüksek ve düzenli gelir elde edenler ile düşük güvencesizlik düzeyine sahip olanların özel sigorta ve fon işletmelerinden koruma sağlaması, düşük ve düzensiz gelirli, yüksek güvencesizlik düzeyine sahip, sosyal korumaya en çok gereksinimi olanların zayıflıklarını daha da arttırmaktadır. Aynı zamanda, toplumda sosyal dayanışmayı geriletmektedir[215].

Formel işletmelerin, işçilerini çok çeşitli sözleşmelerle yönetme ve sosyal güvenlik katkılarından kurtularak finansal yükümlülüklerini azaltma çabaları enformel istihdamı genişletmektedir. Enformel ekonomide, çalışma ilişkisi piyasa koşullarına bağlı kılınarak sosyal güvenlik alanındaki sorumluluklar azaltılmaktadır[216]. Böylece bireyler devletin sınırlı sosyal yardımları, sivil toplum

[212]UTHOFF; Labour, s. 51-52.
[213]KAPAR; Taslak, s. 13.
[214]KAPAR; Sendika, s. 93.
[215]KUCERA David; RONCOLATO Leanne; "Informal Employment: Two Contested Policy Issues", **International Labour Review**. Vol. 147, Iss. 4, 2008, s. 323.
[216]ERDUT; Kadın, s. 20.

örgütlerinin yapacakları katkılar, enformel ekonominin iş yaratma kapasitesi ve aile içi yardımlaşmalar arasında sıkışmaktadırlar[217].

Sosyal güvenlik sisteminde reform birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi, beklentilerin aksine, sosyal koruma kapsamını daraltmıştır. Bunun sebebi reform kapsamındaki uygulamaların işgücü piyasası yapısını göz ardı etmesidir. Sermaye birikim sürecinde emeğin uyum değişkenine dönüşmesi hem işgücü piyasası yapısında hem de sosyal güvenlik sistemlerinde bozulmaya yol açmıştır[218]. Enformel ekonominin sürekli bir genişleme eğiliminde olması işgücü piyasasını yönlendiren sosyal düzenlemelerin önemini artırmaktadır[219].

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği kurumların aktif-pasif sigortalı dengesine ve sosyal koruma kapsamına dahil olan nüfusun büyüklüğüne bağlıdır[220]. Sadece aktif-pasif sigortalı dengesinin sağlanmış olması sistemin düzenli işlediğini göstermemektedir. Sosyal koruma kapsamında olmayanlar sistemin gelir-gider dengesinin bozulmasına sebep olmakta ve kapsamdan dışlandıkları için giderek yoksullaşmaktadırlar[221]. İşsizliğin arttığı, enformel istihdamın yaygınlaştığı ve sosyal harcamalara ayrılan payların azaltıldığı bir ülke olan Türkiye'de yoksulluk bu gelişmelerin düzeyine bağlı olarak artmaktadır[222]. Yoksullaştırmanın en önemli aracı emek ile sermaye arasındaki bölüşüm sürecinde emeğin sosyal refah harcamalarından aldığı payın azaltılmasıdır[223].

Türkiye'de uzun yıllar uygulanan kemer sıkma politikaları ile kamu harcamalarının kısıtlanarak kamu tasarrufu yaratılmaya çalışılması, özel kesim tasarruflarını düşüreceği kaygısıyla vergilerin artırılmaması ve sosyal güvenlik reformları uluslararası finans kuruluşlarının salık verdiği politikalar doğrultusunda gerçekleştirilmiştir[224]. Uygulanan politikalar sonucu artan borçların ödenmesi ve dış borç yükünün azaltılabilmesi için sosyal harcamalar düşürülmektedir. Sosyal

[217]ŞENSES; s. 249.
[218]BERTRANOU; DURAN, s. 3-5.
[219]Barbara HARRISS WHITE; "Inequality at Work in the Informal Economy: Key Issues and Illustrations", **International Labour Review**. Vol. 142, Iss. 4, 2003, s. 460.
[220]ÇSGB; Kayıt-dışı, s. 13.
[221]BALCI İZGİ; s. 94.
[222]AKKAYA; Sendika, s. 115.
[223]AKKAYA; Sendika, s. 103.
[224]YENTÜRK; s. 15.

güvenlik kurumu gelirlerinin azaldığı bu dönemde sosyal güvenlik reformu kapsamında sosyal harcamaların azaltılması sosyal koruma kapsamının daha fazla daralmasına sebep olmaktadır[225].

Bütçenin en önemli harcama kalemi transfer harcamalarıdır. Bu harcamalar iç ve dış borç faiz ödemelerine, kamu iktisadi teşebbüslerine ve sosyal güvenlik kurumlarına transferleri içermektedir. Türkiye ekonomisinde uygulanan kemer sıkma politikaları kamu faiz ödemelerinin gerçekleşebilmesi için kamu tüketim ve yatırımlarının çok kısıtlı tutulmasına neden olmaktadır. Bu politikalar sağlık ve sosyal güvenlik gibi kamu hizmetlerinin aksamadan sürmesine olanak bırakmamaktadır[226]. Böylece sosyal güvenlik sistemi harcamaların, bir başka deyişle sosyal yardımların yönetimine indirgenmekte ve sosyal koruma işlevinden uzaklaşmaktadır.

Türkiye'de kamu açıklarını kapatmak amacıyla yüksek reel faizle kamu iç borçlanması büyük rantlar yaratılmasında ve gelir dağılımının daha da bozulmasında belirleyici bir rol oynamaktadır[227]. İç borçlanma oldukça yüksek maliyetlerle gerçekleştirilmektedir. Bu durum, hem yatırıma ayrılacak sermayenin yüksek faiz getirisine aktarılarak yatırımların düşmesine, dolayısıyla istihdam olanaklarının daralmasına sebep olmakta, hem de yüksek faiz politikası sebebiyle sermaye lehine gelir dağılımının daha da bozulmasını kaçınılmaz kılmaktadır[228]. Türkiye'de aşırı iç ve dış borçlanma nedeniyle yaratılan gelirin büyük bir bölümü borç ve faiz ödemelerine ayrılmaktadır. Bu nedenle, yatırımlar ve sosyal harcamalara ayrılan pay giderek azalmaktadır. Ayrıca, giderlerin karşılanabilmesi için yine büyük miktarda borçlanma gereği duyulmaktadır[229].

[225]IŞIKLI; s. 80-81.
[226]YENTÜRK; s. 44-46.
[227]ŞENSES; s. 264-265.
[228]Mahmut BİLEN; Muharrem ES; Gelir Dağılımı Sorunu ve Çözümünde Yeni Arayışlar. **Yönetim ve Siyasette Etik Sempozyumu**, Adapazarı, 1998, s. 382.
[229]DİLİK; s. 20.

SONUÇ

Geçtiğimiz 30 yıllık dönemde, gelişmekte olan ülkeler ekonomik ve sosyal politikalar açısından büyük bir dönüşüme uğramıştır. Uluslararası finans kuruluşları tarafından salık verilen politikalarla sosyal koruma harcamalarının ve devletin sosyal alana müdahalesinin azaltılması ve sosyal politikaların piyasa koşullarına göre belirlenmesi hedeflenmiştir.

Türkiye ekonomisi seksenli yıllardan başlayarak dışa açılmış ve yapısal uyarlanma politikalarını benimseyip uygulamaya koymuştur. Bu anlamda uluslararası finans kuruluşlarından yüklü miktarda borç almayı sürdürmüştür. Yapısal uyarlanma politikalarının olağan sonuçlarından biri de ulus devletin ekonomik ve sosyal politikalarında dönüşümün baş göstermesidir. Başka bir deyişle, ulus devlet uygulayacağı politikalar konusunda kısıtlanmakta ve sermayenin çıkarına uygun politikalar tercih etmesi konusunda baskı altına alınmaktadır. Ulus devletin ekonomik ve sosyal alandaki işlevleri asgari düzeye indirgenmektedir.

Türkiye'de 2008 yılında yürürlüğe giren sosyal güvenlik reformu bu sürecin bileşenlerinden biridir. Reformun gerekçeleri arasında sistemin finansal sürdürülebilirliğinin sağlanması, sosyal koruma kapsamının genişletilmesi, sosyal korumada norm ve standart birliğinin sağlanması ve demografik değişimler yer almaktadır. Ancak, reformun gerekçeleri ve uygulama biçimleri arasında çelişkiler söz konusudur. Gerçekten, finansal sürdürülebilirliğin sağlanması için hem bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına ayrılan payın azaltılması, hem de sosyal koruma kapsamının genişletilmesi hedeflenmektedir. Ancak, reform kapsamında harcamaları artırmadan sosyal koruma kapsamının nasıl genişletileceğini anlamak güçtür.

Reform kapsamında gerçekleştirilen uygulamalar arasında emeklilik yaşının ve prim ödeme gün sayısının artırılması, aylık bağlama oranlarının ve emekli aylıklarının düşürülmesi yer almaktadır. Bir başka deyişle, reform harcamaların yönetimine indirgenmiş görünmektedir. Finansal sürdürülebilirliğin bu uygulamalarla gerçekleştirileceği ileri sürülmektedir. Ancak, reform sürecinde Türkiye'de işgücü piyasasında esnekleşme ve enformel ekonomi boyutlarının göz

ardı edildiği görülmektedir. İstihdam edilenlerin yaklaşık yarısının enformel ekonomide istihdam edildiği Türkiye'de reform sürecinde sosyal hakların geriletilmesi sosyal koruma kapsamının genişletilmesi yerine daraltılmasına yol açacaktır. Enformel ekonomide düzensiz, düşük gelirli ve güvencesiz işler yaratılmaktadır. Enformel ekonomide istihdam edilenler sosyal koruma ile birlikte çalışmaya bağlı diğer koruyucu düzenlemelerden yararlanamamaktadır. Standart istihdam ilişkisinin zayıflaması karşısında esnek ve güvencesiz enformel istihdamın yaygınlaşması enformel çalışanların nasıl korunacağı sorusunu gündeme getirmektedir.

Enformel çalışanlar sürekli ve güvenceli istihdamdan dışlanmaktadır. Ayrıca, işgücü piyasasında esnekleşme sonucunda ortaya çıkan standart olmayan çalışma biçimleri reformun öngördüğü emeklilik koşullarının sağlanmasını olanaksız kılmaktadır. Emekliliğe hak kazanma koşullarının güçleştirildiği ve emeklilik aylığının düşürüldüğü reform süreci sonucunda enformel çalışanların sosyal korumaya erişiminin önemli ölçüde sınırlanacağı görülmektedir.

Sosyal harcamaların azaltılması ve sosyal hakların geriletilmesi riskler karşısında korunma ve sağlık hizmetlerine erişimde bireysel harcamaların artırılmasına sebep olacaktır. Reform kapsamında sağlık hizmetlerine erişimde bireylere daha fazla özel harcama yolu açan ve ek sorumluluklar yükleyen düzenlemeler sağlık alanındaki eşitsizlikleri önlemek yerine pekiştirecektir. Yüksek gelir grupları daha kaliteli sağlık hizmetlerinden daha kolay ve hızlı bir şekilde yararlanabilirken, düşük gelirli gruplar dar kapsamlı sağlık hizmetlerine bağımlı kalacaklardır. Sağlık alanında gerçekleştirilen değişiklikler ödenen primlerin yanı sıra cepten harcamaların artırılmasına sebep olmaktadır.

İşletmelerin küreselleşme sürecinde uluslararası rekabete uyum sağlaması ve sermayenin gelirden aldığı payın artırılması için işgücü maliyetlerinden tasarruf edilmesi hedeflenmektedir. Bu anlamda ilk akla gelen ücretlerdir. Ücretlerin düşürülmesinde işgücü piyasasında esnekleşme ve enformelleşme desteklenmektedir. Üretim sürecinde enformel ağlardan yararlanılması işgücü maliyetlerinin

düşürülmesine sebep olmaktadır. İşletmelerin enformel ekonomide faaliyet göstermelerinin ve enformel istihdamdan yararlanmalarının en temel sebebi sosyal güvenlik primleri ve vergi yükümlülüğünden kaçınmaktır.

Bu doğrultuda esnek çalışma biçimleri, üretimin dışsallaştırılması ve taşeronlaşmadan yararlanılmaktadır. Üretimin dışsallaştırılması ve taşeronlaşma düşük ücretler, ağır çalışma koşulları, sosyal hak kayıpları, sosyal güvencesizlik, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin olmaması ve sendikasızlaşma ile özdeşleşmiştir. Sermayenin ücretlerin düşürülmesine yönelik çabaları emeğin gelirden aldığı payın azalmasına ve gelir dağılımı adaletsizliğinin artmasına sebep olmaktadır. Ayrıca, sermayenin sosyal güvenlik primleri ve vergi ödemelerinden kaçınması sosyal güvenlik kurumu gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır. Böylece, kurum gelirlerinin giderlerini karşılayamaması sonucunda bütçe açığı ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanında kullanılan en temel yöntem vergilerin artırılmasıdır.

Gelir düzeyi düşük bireylerin marjinal tasarruf eğilimleri düşüktür ve gelirlerinin tamamı harcamaya ayrılmaktadır. Dolayısıyla, harcama vergisi özellikle düşük gelirliler üzerinde daha ağır bir vergi yükü oluşturmaktadır. Zorunlu tüketim mallarının fiyatları ve bu mallar üzerinden alınan dolaylı vergiler sürekli artış gösterirken, ücretler düşürülmektedir. Bu durum emeğin satın alma gücünün azalmasına ve yoksullaşmasına sebep olmaktadır.

Uluslararası finans kuruluşlarının salık verdiği politikalar doğrultusunda, Türkiye'de uygulanan reformun benzerleri birçok Latin Amerika ülkesinde ve eski Doğu Bloğu ülkeleri olan Polonya, Macaristan ve kısmen de Çek Cumhuriyetinde yürürlüğe konmuştur. Belirtilen ülkelerde uygulanan reform sigorta primlerinde önemli bir artışa yol açmış, emeklilik yaşının yükseltilmesi sonucunu doğurmuş, primlerin bir bölümünün özel emeklilik programlarına yönlendirilmesi nedeniyle sistemin finansman dengesini bozmuş ve yoksulluk sınırının altında asgari emeklilik aylığı ödenmesi sonucunda emeklilerin yaşam koşulları aşırı ölçüde kötüleşmiştir. Türkiye ile benzer süreci yaşamış ülke deneyimleri reformun değerlendirilmesi açısından oldukça önemlidir.

Enformel ekonominin sürekli genişlediği Türkiye'de işgücü piyasası yapısında önemli değişiklikler gerçekleştirilmeden, harcamaların azaltılmasına ve sosyal hakların geriletilmesine dayalı reformun uygulanması ikincil gelir dağılımının işlevini yitirmesine sebep olmaktadır. Özellikle, sosyal güvenlik sistemi işlevlerinin harcamaların yönetimine indirgenmesi yapısal uyum çerçevesinde uygulanan yeni liberal ekonomi politikalarının olağan sonucudur. Bu süreç ile sistemde sosyal korumadan sosyal yardımların denetimine geçiş yaşanmaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR*

AKDEMİR Nevra; "Enformel Ağlar ve Mekanizmalar: Tuzla Tersaneler Bölgesinde Taşeronlaşma", **Tes-İş Dergisi**. Haziran, 2006, s.63-71.

AKIN Levent; "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısının Kişiler Açısından Kapsamında Yeni Gelişmeler", **Çalışma ve Toplum**. C. 8, Sa: 1, 2006, s.26-49

AKKAYA Yüksel; "Küreselleşme Versus **Sendika**sızlaştırma ve Yoksullaştırma", **Çalışma ve Toplum**. C. 3, Sa: 3, 2004, s.93-112.

AKKAYA Yüksel; "Türkiye'de 1980 Sonrası Emek-Sermaye Arasındaki **Bölüşüm** Mücadelesinde Grevlerin Yeri", **Toplum ve Bilim**. Sa: 86, Güz, 2000, s.211-240.

AKYÜZ Yılmaz; BORATAV Korkut; "The Making of the Turkish Financial Crisis", **World Development**. Vol. 31, No: 9, 2003, s.1549-1566.

AKYÜZ Yılmaz; From Liberalization to Investment and Jobs: Lost in Translation. Discussion Paper No: 2006/3, **Turkish Economic Association**, 2006.

ALBRECHT James; NAVARRO Lucas; VROMAN Susan; "The Effects of Labour Market Policies in an Economy with an Informal Sector", **The Economic Journal**. Vol. 119, Iss. 539, 2009, s.1105-1129.

* Dipnotlarda kullanılan kısaltmalar koyu renk ve altı çizili dizilmiştir.

ALDUNATE Eduardo; MARTNER Ricardo; "Fiscal Policy and Social Protection", **Cepal Review**. No: 90, December, 2006, s.85-102.

ALEGRE Pablo; FILGUEIRA Fernando; "Assessment of a Hybrid Reform Path: Social and Labour Policies in Uruguay 1985-2005", **International Labour Review**. Vol. 148, Iss. 3, 2009, s.317-334.

ALPAR Bülent; "ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler", **Kamu-İş Dergisi**. C. 5, Sa: 4, 2000, s.1-16.

ALPER Yusuf; "Sosyal **Güvenlik**te Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 16, Sa: 2, 2002, s.11-32.

ALPER Yusuf; "Yeni Bir Yüzyıla Girerken Yeniden **Yapılanma**nın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 13, Sa: 2, 1999, s.10-34.

ALTIMIR Oscar; "Income Distribution and Poverty Through Crisis and Adjustment", **Cepal Review**. No: 96, December, 2008, s.97-122.

ALTIOK Metin; "Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz", **Praksis Dergisi**. Sa: 5, Kış, 2002, s.77-130.

ANSAL Hacer; KÜÇÜKÇİFÇİ Suat; ONARAN Özlem; ORBAY Benan Zeki; **Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik**. Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000.

ANSILIERO Graziela; PAIVA Luis Henrique; "The Recent Evolution of Social Security Coverage in Brazil", **International Social Security Review**. Vol. 61, Iss. 3, 2008, s.1-28.

ANWAR Tilat; Impact of Globalization and Liberalizationon Growth, Employment and Poverty: A Case Study of Pakistan. Discussion Paper No: 2002/17, **World Institute for Development Economics Research**, 2002.

ARENAS de MESA Alberto; GUZMAN COX Julio; "Fiscal Policy and Social Protection in Chile", **Cepal Review**. No: 81, December, 2003, s.119-136.

ARI Aylan; "Küreselleşme ve Kuralsızlaştırma", **Çalışma ve Toplum**. C. 10, Sa: 3, 2006, s.23-29.

AYHAN Abdurrahman; "5754 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Yapılan Değişiklikler", **Sosyal Politikada Güncel Sorunlar**, Der: Pars Esin ve diğerleri, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2009, s.1-11.

BACAK Bünyamin; "Sosyal Güvenlik Yönüyle Bireysel Emeklilik", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**. Sa: 49, 2004, s.159-171.

BALCI İZGİ Berna; "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler", **Çalışma ve Toplum**. C. 16, Sa: 1, 2008, s.85-107.

BANERJEE Nirmala; "Unravelling the Informal Sector", **Labour, Capital and Society**. Vol. 37, No: 1-2, 2004, s.28-45.

BARRETO DE OLIVEIRA Francisco Eduardo; BELTRAO Kaizo Iwakami; "The Brazilian Social Security System", **International Social Security Review**. Vol. 54, Iss. 1, 2001, s.101-112.

BARRIENTOS Armando; WARE BARRIENTOS Stephanie; Extending Social Protection to Informal Workers in the Horticulture Global Value Chain. **The World Bank**, Social Protection Discussion Paper Series No: 0216, June, 2002.

BAYBORA Dilek; "İşletmelerde Asıl İşveren-Alt İşveren Uygulaması ve Ortaya Çıkan Sonuçlar", **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**. C. 2, Sa: 2, 2010, s.19-26.

BAYON Maria Cristina; "Persistence of An Exclusionary Model: Inequality and Segmentation in Mexican Society", **International Labour Review**. Vol. 148, Iss. 3, 2009, s.301-315.

BEATTIE Roger; "Social Protection for All: But How?", **International Labour Review**. Vol. 139, Iss. 2, 2000, s.129-148.

BENERIA Lourdes; Changing Employment Patterns and the Informalization of Jobs: General Trends and Gender Dimensions. **International Labour Office**, Geneva, August, 2001.

BENERIA Lourdes; FLORO Maria S.; Labour Market Informalization and Social Policy: Distributional Links and the Case of Homebased Workers. **Vassar College Economics**, Working Paper No: 60, 2003.

BENK Serkan; AKDEMİR Tekin; "Globalleşme ve Ekonomik Değişim", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 18, Sa: 1, 2004, s.12-27.

BERTRANOU Fabio M.; DURAN Octavio Jimenez; "Social Protection in Latin America: The Challenges of Heterogeneity and Inequity", **International Social Security Review**. Vol. 58, Iss. 2-3, 2005, s.3-13.

BERTRANOU Fabio M.; GINNEKEN Wouter Van; SOLORIO Carmen; "The Impact of Tax-financed Pensions on Poverty Reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay", **International Social Security Review**. Vol. 57, Iss. 4, 2004, s. 3-18.

BERTRANOU Fabio M.; ROFMAN Rafael; "Providing Social Security in a Context of Change: Experiences and Challenges in Latin America", **International Social Security Review**. Vol. 55, Iss. 1, 2002, s.67-82.

BERTRANOU Fabio M.; ROFMAN Rafael; GRUSHKA Carlos O.; "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System", **International Social Security Review**. Vol. 56, Iss. 2, 2003, s.103-114.

BHOWMIK Sharit; "Work in a Globalizing Economy: Reflections on Outsourcing in India", **Labour, Capital and Society**. Vol. 37, No: 1-2, 2004, s.76-96.

BİÇERLİ Mustafa Kemal; **Çalışma Ekonomisi**. 5. Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2009.

BİLEN Mahmut; ES Muharrem; Gelir Dağılımı Sorunu ve Çözümünde Yeni Arayışlar. **Yönetim ve Siyasette Etik Sempozyumu**, Adapazarı, 1998.

BLANCHARD Francis; "Social Security at the Crossroads", **International Labour Review**. Vol. 119, Iss. 2, 1980, s.139-151.

BOLLE Patrick; “Inequalities and Financial Globalization: A Timely Report”, **International Labour Review**. Vol. 147, Iss. 4, 2008, s.433-438.

BONNET Florence; EHMKE Ellen; HAGEMEJER Krzysztof; “Social Security in Times of Crisis”, **International Social Security Review**. Vol. 63, Iss. 2, 2010, s.47-70.

BORATAV Korkut; “Ekonomi ve Küreselleşme”, **Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme**. Der: Işık Kansu, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s.22-33.

BOSCO Alessandra; Are National Social Protection Systems under Threat?. **European Issues**, No: 7, July, 2000.

BRAVO Jorge; “Population Ageing and Pension Systems in Latin America”, **Cepal Review**. No: 72, December, 2000, s.119-142.

BROWN Robert L.; “Designing a Social Security Pension System”, **International Social Security Review**. Vol. 61, Iss. 1, 2008, s.61-79.

CARR Marilyn; CHEN Martha Alter; Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor. Working Paper on the Informal Economy, **International Labour Office**, Employment Sector, Geneva, 2002.

CASTEL Robert; **Sosyal Güvensizlik**. Çev: Işık Ergüden, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004.

CECCHINI Simone; UTHOFF Andras; "Poverty and Employment in Latin America: 1990-2005", **Cepal Review**. No: 94, April, 2008, s.41-56.

CHANG Ha-Joon; **Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü**. Çev: Tuba Akıncılar Onmuş, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009.

CHEN Martha; "**Informality** and Social Protection: Theories and Realities", **Institute of Development Studies Bulletin**. Vol. 39, No: 2, 2008, s.18-27.

CHEN Martha; **Rethinking** the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment. **Department of Economic and Social Affairs**, Working Paper No: 46, 2007.

CHEN Martha; The **Business** Environment and the Informal Economy: Creating Conditions for Poverty Reduction. **WIEGO**, October, 2005.

CHEN Martha; VANEK Joann; HEINTZ James; "Informality, Gender and Poverty: A Global Picture", **Economic and Political Weekly**. 2006.

CIMOLI Mario; PRIMI Annalisa; PUGNO Maurizio; "A Low-growth Model: Informality As a Structural Constraint", **Cepal Review**. No: 88, April, 2006, s.85-102.

ÇELİK Aziz; "AB Ülkeleri ve Türkiye'de **Gelir** Eşitsizliği: Piyasa Dağılımı-Yeniden Dağılım", **Çalışma ve Toplum**. C. 3, Sa: 3, 2004, s.53-91.

ÇELİK Aziz; "Sosyal Güvenlik Reformunun **Gerekçe**leri ve Gerçekler", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s.53-59.

ÇETİK Mete; AKKAYA Yüksel; **Türkiye'de Endüstri İlişkileri**. Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1999.

ÇSGB, **Kayıt-dışı** İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı. **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**, Yayın No: 116, Ankara, 2004.

ÇSGB, **Sosyal** Güvenlik Reformu. **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**, Mart, 2008.

DANIŞOĞLU Emel; "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı", **DPT Planlama Dergisi**, 42. Yıl Özel Sayısı, Ankara, 2002, s. 219-229.

DANOPOULOS Constantine P.; ZNIDARIC Boris; "Informal Economy, Tax Evasion and Poverty in a Democratic Setting: Greece", **Mediterranean Quarterly**. Vol. 18, No: 2, 2007, s.67-84.

DAZA Jose Luis; Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration. **International Labour Office**, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department, Paper No: 9, Geneva, 2005.

DEACON Bob; "Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Refaha Tehdit", **Sosyal Politika Yazıları**, Der: Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.101-158.

DEMİRBİLEK Sevda; **Sosyal Güvenlik Sosyolojisi**. Legal Yayıncılık, İzmir, 2005.

DEVEY Richard; SKINNER Caroline; VALODIA Imraan; The State of the Informal Economy. **Human Sciences Research Council Press**, State of the Nation 2005-2006, 2006.

DİLİK Sait; "Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı: Primler ve Devlet Katkıları", **Kamu-İş Dergisi**. C. 7, Sa: 4, 2004, s.1-24.

DİSK, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisine İlişkin Disk'in Değerlendirme Raporu. **Türkiye Devrimci işçi Sendikaları Konfederasyonu**, Metalurji Dergisi. Sa: 139, Aralık, 2004, s.17-33.

DOĞRUEL Fatma; A. DOĞRUEL Suut; **Bıçak Sırtında Büyüme ve İstikrar Arjantin, Brezilya, İsrail, Meksika, Türkiye Deneyimleri**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.

DUMONT Jean Pierre; "The Evolution of Social Security During the Recession", **International Labour Review**. Vol. 126, Iss. 1, 1987, s.1-19.

DURAN Octavio Jimenez; "Introduction: ISSR Special Issue on Latin America Presented in Buenos Aires", **International Social Security Review**. Vol. 59, Iss. 2, 2009, s.117-119.

EĞİLMEZ Mahfi; KUMCU Ercan; **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**. 12. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2008.

EINERHAND Marcel; NEKKERS Geralt; "Modernizing Social Security: Changing Reponsibilities and Individual Choice", **International Social Security Review**. Vol. 57, Iss. 3, 2004, s.25-43.

EKİN Nusret; **Endüstri İlişkileri**. 6. Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1994.

ERCAN Fuat; ÖZAR Şemsa; "Emek Piyasası Teorileri ve Türkiye'de Emek Piyasası Çalışmalarına Eleştirel Bir Bakış", **Toplum ve Bilim**. Sa: 86, Güz, 2000, s.22-71.

ERDUT Tijen; "İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve **Kadın** İşgücü", **Çalışma ve Toplum**. C. 6, Sa: 3, 2005, s.11-50.

ERDUT Tijen; **Yeni Teknolojilerin İş İlişkileri Üzerindeki Etkisi**. Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS), İzmir, 1998.

ERDUT Zeki; "**Enformel** İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri", **Çalışma ve Toplum**. C. 12, Sa: 1, 2007, s.53-82.

ERDUT Zeki; "**Liberal** Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika", **Çalışma ve Toplum**. C. 2, Sa: 2, 2004, s.11-37.

ERDUT Zeki; **Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi**. Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS), İzmir, 1998.

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

ERNST Christoph; BERG Janine; AUER Peter; "Employment Challenges and Policy Responses in Argentina, Brazil and Mexico", **Cepal Review**. No: 91, April, 2007, s.95-110.

EROĞUL Cem; "Ulus Devlet ve Küreselleşme", **Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme**. Der: Işık Kansu, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s.46-60.

EROL Metin; **Sanayileşme ve Ekonomik Gelişmenin Sosyolojisi**. Nobel Yayınevi, Ankara, 2002.

ERSEZER Devrim; "Gelir Dağılımı Politikası ve Araçları", **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 16, Sa: 1, Elazığ, 2006, s.255-268.

ERYİĞİT Süleyman; "Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Sorunları ve Çözüm Arayışları", **Kamu-İş Dergisi**. C. 7, Sa: 4, 2004, s.1-14.

ESPING-ANDERSEN Gosta; "Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri", **Sosyal Politika Yazıları**, Der: Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, s.33-52.

EUROSTAT; Definition of Registered Unemployed. Statistical Office of the European Communities. **Office for Official Publications of the European Communities**, Luxembourg, 1987.

EUZEBY Alain; "Social Protection: **Values** to Be Defended", **International Social Security Review**. Vol. 57, No: 2, 2004, s.107-117.

EUZEBY Chantal; "Social Security for the Twenty-first **Century**", **International Social Security Review**. Vol. 51, Iss. 2, 1998, s.3-16.

FERREIRA TIRYAKI Gisele; "The Informal Economy and Business Cycles", **Journal of Applied Economics**. Vol. 11, No: 1, 2008, s.91-117.

FERRERA Maurizio; Solidarity Beyond the Nation State?. **Urge**, Working Paper No: 2, 2008.

FfRENCH-DAVIS Ricardo; "**Macro**economics for Development: From Financierism to Productivism", **Cepal Review**. No: 102, December, 2010, s.7-26.

FfRENCH-DAVIS Ricardo; "The Global Crisis, Speculative **Capital** and Innovative Financing for Development", **Cepal Review**. No: 97, April, 2009, s.57-74.

FİŞEK Gürhan; "Bireylerarası Güven İlişkisi ve Toplumsal Dayanışma Zorunluluğu", **Çalışma Ortamı Dergisi**. Sa: 38, Mayıs-Haziran, 1998, s.3-4.

FLODMAN BECKER Kristina; The Informal Economy. **Swedish International Development Cooperation Agency**, Stockholm, 2004.

FOX Louise; PALMER Edward; "Pension Reform in Europe in the 1990's: Lessons for Latin America", **Cepal Review**. No: 79, April, 2003, s.127-142.

FRENKEL Roberto; "Globalization and Financial Crises in Latin America", **Cepal Review**. No: 80, August, 2003, s.39-51.

GERXHANI Klarita; "The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey", **Public Choice**. Vol. 120, No: 3-4, 2004, s.267-300.

GHOSH Amit; PAUL Saumik; "Opening the Pandora's Box? Trade Openness and Informal Sector Growth", **Applied Economics**. Vol. 40, 2008, s.1991-2003.

GILL Indermit; PACKARD Truman; PUGATCH Todd; YERMO Juan; "Rethinking Social Security in Latin America", **International Social Security Review**. Vol. 58, Iss. 2-3, 2005, s.71-96.

GILLION Colin; "The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of The International Labour Office", **International Social Security Review**. Vol. 53, Iss. 1, 2000, s.35-63.

GINNEKEN Wouter Van; "Extending Social Security **Coverage**: Concepts, Global Trends and Policy Issues, **International Social Security Review**. Vol. 60, Iss. 2-3, 2007, s.39-57.

GINNEKEN Wouter Van; "**Extending** Social Security: Policies For Developing Countries", **International Labour Review**. Vol. 142, Iss. 3, 2003, s.277-294.

GINNEKEN Wouter Van; "**Social** Security Coverage Extension: A Review of Recent Evidence", **International Social Security Review**. Vol. 63, Iss. 1, 2010, s.57-76.

GOUDSWAARD Kees; CAMINADA Koen; "The Redistributive Effect of Public and Private Social Programmes: A Cross-country Empirical Analysis", **International Social Security Review**. Vol. 63, Iss. 1, 2010, s.1-19.

GÖKBAYRAK Şenay; "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", **Çalışma ve Toplum**. C. 25, Sa: 2, 2010, s.141-162.

GÖRMÜŞ Ayhan; "1990'dan Günümüze Türkiye'de **İstihdam**ın Değişim Trendi ve Ulusal İstihdam Stratejisi İhtiyacı", **Kamu-İş Dergisi**. C. 10, Sa: 4, 2009, s.105-133.

GÖRMÜŞ Ayhan; "Küreselleşme Sürecinde Başlıca **İşgücü** Piyasası Reformları", **Kamu-İş Dergisi**. C. 10, Sa: 3, 2009, s.177-200.

GÖZTEPE Özay; "Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası", **Çalışma ve Toplum**. C. 14, Sa: 3, 2007, s.81-118.

GÜÇLÜ Sami; BİLEN Mahmut; "1980 Sonrası Dönemde Gelir Dağılımında Meydana Gelen Değişmeler", **Yeni Türkiye Dergisi**. Sa: 6, Eylül-Ekim, 1995, s.160-171.

GÜLER MÜFTÜOĞLU Berna; "İstanbul Gedikpaşa'da Ayakkabı Üretiminin Değişen Yapısı ve Farklılaşan İşgücü", **Toplum ve Bilim**. Sa: 86, Güz, 2000, s.118-138.

GÜNEŞ İsmail; YAKAR Soner; "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. C. 13, Sa: 2, 2004, s.127-142.

GÜNEY Alptekin; "**İşsizlik**, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri", **Kamu-İş Dergisi**. C. 10, Sa: 4, 2009, s.135-159.

GÜNEY Alptekin; "**Türkiye**'de Geliştirilmiş İşsizlik Oranları", **Çalışma ve Toplum**. C. 24, Sa: 1, 2010, s.239-252.

GÜRLER HAZMAN Gülsüm; "Türkiye'de Gelir Dağılımında Adalet ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Arasındaki Nedensellik İlişkisi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. C. 16, Sa: 1, 2011, s.205-216.

GÜVEN Sami; **Sosyal Politikanın Temelleri**. 3. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001.

GÜZEL Ali; "Alt **İşveren** Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru", **Çalışma ve Toplum**. C. 27, Sa: 4, 2010, s.15-28.

GÜZEL Ali; "**İş** Yasasına Göre Alt İşveren Kavramı ve Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinin Sınırları", **Çalışma ve Toplum**. C. 1, Sa: 1, 2004, s.31-65.

GÜZEL Ali; "Sosyal Güvenliğin **Evrensel** Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s.40-47.

GÜZEL Ali; "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen **Reform** Mevcut Sorunlara Çözüm mü?", **Çalışma ve Toplum**. C. 7, Sa: 4, 2005, s.61-76.

GÜZEL Ali; "**Yasa** Tasarısının Genel Değerlendirmesi", **Çalışma ve Toplum**. C. 8, Sa: 1, 2006, s.171-178.

GÜZEL Ali; OKUR Ali Rıza; CANİKLİOĞLU Nurşen; **Sosyal Güvenlik Hukuku**. 11. Basım, Beta Basım Yayın, İstanbul, 2008.

HABLEMİTOĞLU Şengül; "Neoliberalizmle Çatışan Sosyal Politikanın Evrensel Rüyası: Barış Kültürü", **Sosyal Politikada Güncel Sorunlar**, Der: Pars Esin ve diğerleri, Ankara Üniversitesi Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2009, s. 257-274.

HARRISS WHITE Barbara; "Inequality at Work in the Informal Economy: Key Issues and Illustrations", **International Labour Review**. Vol. 142, Iss. 4, 2003, s.459-469.

HEINTZ James; "Beyond Sweatshops: Employment, Labour Market **Security** and Global Inequalities", **Antipode**. Vol. 36, Iss. 2, 2004, s.222-226.

HEINTZ James; **Global**ization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications. Employment Strategy Papers No: 2006/3, **International Labour Office**, Employment Strategy Department, Geneva, 2006.

HEINTZ James; POLLIN Robert; Informalization, Economic Growth and the Challenge of Creating Viable Labour Standards in Developing Countries. **Political Economy Research Institute**, Working Paper Series No: 60, June, 2003.

HEYES Jason; Sosyal Diyalog Yoluyla Kayıtdışı İstihdam Sorununa Çözüm Bulunması. **2005-2007 EU-ILO Projesi Nihai Raporu**, Ocak, 2007.

HICKS Norman; WODON Quentin; "Social Protection for the Poor in Latin America", **Cepal Review**. No: 73, April, 2001, s.93-113.

HORN Pat; "New Forms of Collective Bargaining Adapting to the Informal Economy and New Forms of Work", **Labour, Capital and Society**. Vol. 38, No: 1-2, 2005, s.208-224.

HUMBLET Martine; SILVA Rosinda; Social Security. **International Labour Office**, Geneva, 2002.

IHRIG Jane; MOE Karine S.; "Tax Policies and Informal Employment: The Asian Experience", **Asian Economic Journal**. Vol. 15, No: 4, 2001 s.369-383.

ILO; Social **Security**: A New Consensus. **International Labour Office**, Geneva, 2001.

ILO; **Technical** Note on the Extension of Social Security to the Informal Economy in Thailand. **International Labour Organization**, Geneva, 2004.

ILO; Women and Men in the **Informal** Economy: A Statistical Picture. **International Labour Office**, Geneva, 2002.

ILO; **World** of Work Report 2010: From One Crisis to the Next?. **International Labour Organization**, Geneva, 2010.

IŞIK Volkan; "1980 Sonrası Neo-liberal Politikaların İşsizlikle Mücadelede Yerine Getiremediği Vaatler: Rusya'yı Çıkmaza Sürükleyen Yol", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 24, Sa: 6, 2010, s.22-38.

IŞIKLI Alpaslan; “Sosyal Politika Açısından Küreselleşme”, **Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme**. Der: Işık Kansu, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s.74-88.

JIMENEZ Luis Felipe; CUADROS Jessica; “Expanding Coverage of Pension Systems in Latin America”, **Cepal Review**. No: 79, April, 2003, s.111-125.

JUTTING Johannes; “Social Security Systems in Low Income Countries: Concepts, Constraints and the Need for Cooperation”, **International Social Security Review**. Vol. 53, Iss. 4, 2000, s.3-24.

KAAN Tufan; “Sermayenin Özlemi Sosyal Güvenlikte Yağmaya Devam!”, **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**. Ekim-Kasım-Aralık, 2005, s.2-4.

KANNAN Kappadath Parameswara, "Social Security in Globalizing World", **International Social Security Review**. Vol. 60, Iss. 2-3, 2007, s.19-37.

KANNAN Kappadath Parameswara; PAPOLA T. S.; “Workers in the Informal Sector: Initiatives by India’s National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector”, **International Labour Review**. Vol. 146, No: 3-4, 2007, s.321-329.

KANTOR Paula; RANI Uma; UNNI Jeemol; “Decent Work Deficits in Informal Economy: Case of Surat”, **Economic and Political Weekly**. Vol. 41, No: 21, May, 2006, s.2089-2097.

KAPAR Recep; "Enformel Ekonomide Çalışanların Örgütlenmesi ve **Sendika**lar", **Çalışma ve Toplum**. C. 12, Sa: 1, 2007, s.83-117.

KAPAR Recep; "**Esneklik**-Eğretileşme: Enformelleşme", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s.80-81.

KAPAR Recep; "Gelişmiş Ülkelerde **Enformel** İstihdamın Boyutları", **Tes-İş Dergisi**. Haziran, 2006, s.46-52.

KAPAR Recep; "Kuşaklararası Sosyal **Dayanışma**", **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**. Sa: 24, 2005, s.5-12.

KAPAR Recep; "**Şili** Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. C. 1, Sa: 1, 1999, s.167-189.

KAPAR Recep; Yeni Sosyal Güvenlik **Sistem**i Üzerine Notlar. **Muğla Üniversitesi Sağlık Yüksekokulu Hemşirelik Haftası Etkinlikleri**, Mayıs, 2008.

KAPAR Recep; Gelir Güvencesizliği Karşısında **Koruma** ve İşgücü Piyasasında Bölünme. Sosyal Araştırmalar Vakfı, **İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar, Deneyimler Sempozyumu**, İstanbul, Ekim, 2004.

KAPAR Recep; Sosyal **Adalet** İçin Daha Fazla Sosyal Koruma. **II. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, Kasım, 2006.

KAPAR Recep; **Taslak** Metne İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi. **Petrol İş Sendikal Notlar**, Eylül, 2004.

KARAMESSINI Maria; "Continuity and Change in the Southern European Social Model", **International Labour Review**, Vol. 147, No. 1, 2008, s.43-70.

KAZGAN Gülten; **Küreselleşme ve Ulus Devlet**. 5. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.

KEPENEK Yakup; YENTÜRK Nurhan; **Türkiye Ekonomisi**. 17. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005.

KHOTKINA Zoya A.; "Employment in the Informal Sector", **Antropology and Archeology of Eurasia**. Vol. 45, No: 4, 2007, s.42-55.

KIM Byung Yeon; "Poverty and Informal Economy Participation: Evidence from Romania", **Economics of Transition**. Vol. 13, No: 1, 2005, s.163-185.

KORAY Meryem; "Görülmek İstenmeyen Gerçek: Sosyal **Refah** Politikaları ve Demokrasi İlişkisi, **Çalışma ve Toplum**. C. 5, Sa: 2, 2005, s.27-60.

KORAY Meryem; "**Sosyal** Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak", **Çalışma ve Toplum**. C. 15, Sa: 4, 2007, s.19-56.

KORAY Meryem; **Sosyal Politika**. 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

KÖSE Ahmet H.; ÖNCÜ Ahmet; "İşgücü Piyasaları ve Uluslararası İşbölümünde Uzmanlaşmanın Mekansal Boyutları: 1980 Sonrası Dönemde Türkiye İmalat Sanayi", **Toplum ve Bilim**. Sa: 86, Güz, 2000, s.72-90.

KUCERA David; RONCOLATO Leanne; "Informal Employment: Two Contested Policy Issues", **International Labour Review**. Vol. 147, Iss. 4, 2008, s.321-348.

Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm. Der: Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.

LALL Sanjaya; "Sanayileşme Stratejisini Yeniden Düşünmek: Küreselleşme Çağında Devletin Rolü", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**, Der: Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.459-508.

LOPEZ Ramon; "Global Economic Crises, Environmental Resource Scarcity and Wealth Concentration", **Cepal Review**. No: 102, December, 2010, s.27-47.

LORDOĞLU Kuvvet; "Enformel İstihdam ve Türkiye Kaynakları", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**. C. 55, Sa: 1, 2005, s.45-60.

LUCKHAUS Linda; "Equal Treatment, Social Protection and Income Security for Women", **International Labour Review**. Vol. 139, No: 2, 2000, s.149-178.

MACHINEA Jose Luis; "The International Financial Crisis: Its Nature and the Economic Policy Challenges", **Cepal Review**. No: 97, April, 2009, s.33-56.

MAKAS Recep; "Sosyal Güvenlik **Kurum**larının Yeniden Yapılanması Üzerine", **Çalışma ve Toplum**. C. 1, Sa: 1, 2004, s.67-79.

MAKAS Recep; "Sosyal Güvenlikte Yeni **Örgütlenme** Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s.60-65.

MATIJASCIC Milko; KAY Stephen J.; "Social Security at the Crossroads: Toward Effective Pension Reform in Latin America", **International Social Security Review**. Vol. 59, Iss. 1, 2006, s.3-26.

MAYA Yoshio; Social Security Pensions Re-examined: Incomes and Contributions in Japan", **Geriatrics and Gerontology International**. No: 4, 2004, s.232-234.

McGILLIVRAY Warren; "Pension Reform: Where Are We Now?", **International Social Security Review**. Vol. 53, Iss. 1, 2000, s.3-10.

MESA-LAGO Carmelo; "The Extension of Healthcare and Protection to The **Labour** Market: Problems and Policies in Latin America", **International Social Security Review**. Vol. 60, Iss. 1, 2007, s.3-31.

MESA-LAGO Carmelo; "Social Protection in **Chile**: Reforms to Improve Equity", **International Labour Review**. Vol. 147, Iss. 4, 2008, s.377-402.

MESA-LAGO Carmelo; "Structural Reform of Social **Security** Pensions in Latin America: Models, Characteristics, Results and Conclusions", **International Social Security Review**. Vol. 54, Iss. 4, 2001, s.67-92.

METİN Banu; "Türkiye'de İşgücü Piyasasının Genel Görünümüne İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Kamu-İş Dergisi**. C. 7, Sa: 2, 2003, s.2-15.

MIDGLEY James; "Has Social Security Become Irrelevant?", **International Social Security Review**. Vol. 52, Iss. 2, 1999, s.91-99.

MORLEY Samuel A.; "The Effects of Growth and Economic Reform on Income Distribution in Latin America", **Cepal Review**. No: 71, August, 2000, s.23-40.

MUNCK Ronaldo; **Emeğin Yeni Dünyası**. Çev: Mahmut Tekçe, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2003.

MÜTEVELLİOĞLU Nergis; IŞIK Sayım; "Türkiye Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm", **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, Der: Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s.159-204.

NAVARRO Lucas; "Employment Dynamics and Crises in Latin America", **Cepal Review**. No: 99, December, 2009, s.23-40.

Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma. Der: Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009.

NOVICK Marta; LENGYEL Miguel; SARABIA Marianela; "From Social Protection to Vulnerability: Argentina's Neo-liberal Reforms of the 1990's", **International Labour Review**. Vol. 148, Iss. 3, 2009, s.235-252.

OCAMPO Jose Antonio; "The Impact of the Global Financial **Crisis** on Latin America", **Cepal Review**. No: 97, April, 2009, s.9-32.

OCHANDO CLARAMUNT Carlos; "Assessing Pension System Reforms in Latin America", **International Social Security Review**. Vol. 57, Iss. 2, 2004, s. 25-46.

OKUR Ali Rıza; LAÇİNER Hediye; "Reform Sonrasında Yaşlılık Aylığı Koşulları", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s.66-75.

ONARAN Özlem; "Türkiye'de Yapısal **Uyum** Sürecinde Emek Piyasasının Esnekliği", **Toplum ve Bilim**. Sa: 86, Güz, 2000, s.194-210.

ONARAN Özlem; **Wage** Share, Globalization and Crisis: The Case of the Manufacturing Industry in Korea, Mexico and Turkey. Working Paper No: 132, **Political Economy Research Institute**, University of Massachusets Amherst, 2007.

ÖZATALAY Cem; "Elmanın Öteki Yarısı: Enformel Sektör İşçileri", **Tes-İş Dergisi**. Haziran, 2006, s.57-62.

ÖZTÜRK Nazım; "Klasik ve Neoklasik İktisatta Gelir Bölüşümü", **Çalışma ve Toplum**. C. 24, Sa: 1, 2010, s.59-89.

PARROT Alec L.; "Social Security: Does the Wartime Dream Have to Become a Peacetime Nightmare?", **International Labour Review**. Vol. 131, Iss. 3, 1992, s.367-386.

PAUKERT Felix; "Social Security and Income Redistribution: A Comparative Study", **International Labour Review**. Vol. 98, Iss. 5, 1968, s.425-450.

PEKER Ayşe; Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri. **T.C. Merkez Bankası**, Tartışma Tebliği No: 9703, Ankara, 1997.

PERRIN Guy; "Reflections on Fifty Years of Social Security", **International Labour Review**. Vol. 99, Iss. 3, 1969. s.249-290.

PETERSON V. Spike; “Informalization, Inequalities and Global Insecurities”, **International Studies Review**. Vol. 12, Iss. 2, 2010, s.244-270.

PILLAY Devan; “Globalization and the Challenges to Labour and Development”, **Labour, Capital and Society**. Vol. 40, No: 1-2, 2007, s.2-16.

POCHMANN Marcio; “What Brazil Learned from Labour Flexibilization in the 1990’s”, **International Labour Review**. Vol. 148, Iss. 3, 2009, s.269-282.

QUINTIN Erwan; “Contract Enforcement and the Size of the Informal Economy”, **Economic Theory**. Vol. 37, No: 3, 2008, s.395-416.

RAMASAMY P.; “Labour and Globalization: Towards a New Internationalism”, **Labour, Capital and Society**. Vol. 38, No: 1-2, 2005, s.5-35.

RIESCO Manuel; “Change in the Chilean Social Model”, **International Labour Review**. Vol. 148, Iss. 3, 2009, s.283-300.

ROEMER Milton J.; “Development of Medical Services under Social Security in Latin America”, **International Labour Review**. Vol. 108, Iss. 2, 1973, s.1-23.

ROFMAN Rafael; FAJNZYLBER Eduardo; HERRERA German; “Reforming the Pension Reforms: Argentina and Chile”, **Cepal Review**. No: 101, August, 2010, s.83-106.

ROS Jaime; “Poverty Reduction in Latin America: The Role of Demographic, Social and Economic Factors”, **Cepal Review**. No: 98, August, 2009, s.35-45.

ROSALES Osvaldo V.; "Globalization and the New International Trade Environment", **Cepal Review**. No: 97, April, 2009, s.75-93.

ROSS Stanford G.; "Doctrine and Practise in Social Security Pension Reforms", **International Social Security Review**. Vol. 53, Iss. 2, 2000, s.3-29.

SAPANCALI Faruk; "Türkiye'de İşgücü **Piyasa**sı, Sorunlar ve Politikalar", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**. C. 21, Sa: 2-3, 2008, s.8-30.

SAPANCALI Faruk; **Sosyal Dışlanma**. D.E.Ü. Rektörlük Matbaası, İzmir, 2003.

SARILI Mustafa Ali; "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler", **Bankacılar Dergisi**. C. 13, Sa: 41, 2002, s.32-50.

SELÇUK Fatma Ülkü; "Enformel Sektörde Örgütlenme Deneyimleri", **Tes-İş Dergisi**. Haziran, 2006, s.72-77.

SOJO Ana; "Social Vulnerability, Insurance and Risk Diversification in Latin America and the Caribbean", **Cepal Review**. No: 80, August, 2003, s.115-133.

SOLIMANO Andres; "Reassessing Social Policies in Latin America: Growth, Middle Classes and Social Rights", **Cepal Review**. No: 87, December, 2005, s.45-60.

Sosyal Politikada Güncel Sorunlar, Der: Pars Esin ve diğerleri, Ankara Üniversitesi Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 596, Ankara, 2009.

Sosyal Politika Yazıları, Derleyenler: Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010.

SÖNMEZ Sinan; "Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri", **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, Der: Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s.25-75.

STANDING Guy; Unemployment and Income Security. **International Labour Organization**, Geneva, 2000.

STIGLITZ Joseph; "**Küresel**leşen Dünyada Kalkınma Politikaları", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**. Der: Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.281-306.

STIGLITZ Joseph; "The Global **Crisis**, Social Protection and Jobs", **International Labour Review**. Vol. 148, Iss. 1-2, 2009, s.1-13.

ŞAHİNOĞLU İlker T.; "Sınıfın Devrimdeki Rolü Tartışmaları Bağlamında Enformel Sektör İşçileri", **Kurtuluş Dergisi**. Sa: 6, Eylül-Ekim, 2006, s.93-101.

ŞAKAR Müjdat; **Sosyal Sigortalar Uygulaması**. Beta Basım Yayım, İstanbul, 1998.

ŞAKAR Müjdat; **Yeni Sosyal Güvenlik Kanunları**. 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.

ŞENSES Fikret; KOYUNCU Murat; "Kısa Dönem Krizlerin Sosyo-ekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri", **Çalışma ve Toplum**. C. 3, Sa: 3, 2004, s.11-52.

ŞENSES Fikret; "Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**, Der: Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.235-280.

TALAS Cahit; **Sosyal Ekonomi**. 6. Baskı, S Yayınları, Ankara, 1983.

TALAS Cahit; **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**. Bilgi Yayınevi, Ankara, 1992.

TAMBURI G.; MOUTON P.; "Social Security Indicators", **International Labour Review**. Vol. 114, Iss. 2, 1976, s.155-167.

TANAKA Victor; "The Informal Sector and the Political Economy of Development", **Public Choice**. Vol. 145, No: 1-2, 2010, s.295-317.

TEMİZ Hasan Ejder; "Dünyada Kronik **Yoksulluk** ve Önleme Stratejileri", **Çalışma ve Toplum**. C. 17, Sa: 2, 2008, s.61-100.

TEMİZ Hasan Ejder; "**Eğreti** İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması", **Çalışma ve Toplum**. C. 2, Sa: 2, 2004, s.55-80.

TOKMAN Victor E.; "Integrating the Informal Sector in the **Modernization** Process", **Johns Hopkins School of Advanced International Studies Review of International Affairs**. Vol. 21, No: 1, 2001, s.45-60.

TOKMAN Victor E.; "The Informal Economy, **Insecurity** and Social Cohesion in Latin America", **International Labour Review**. Vol. 146, Iss. 1-2, 2007, s.81-107.

TOKSÖZ Gülay; "**Enformel** Sektör, Enformel İstihdam: Ortaya Çıkış ve Yaygınlaşma Nedenleri", **Tes-İş Dergisi**. Haziran, 2006, s.42-45.

TOKSÖZ Gülay; "Neoliberal **Piyasa** ve Muhafazakar Aile Kıskacında Türkiye'de Kadın Emeği", **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, Der: Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s. 205-233.

TOPALHAN Türker; "Türkiye'de Altıncı Yılında Bireysel Emeklilik sistemi ve Uygulama Sonuçları", **Kamu-İş Dergisi**. C. 11, Sa: 2, 2010, s.165-210.

TUNCAY Can; "**Bireysel** Emeklilik Rejimi Üzerine", **Çimento İşveren Dergisi**, C. 14, Sa: 2, 2000, s.3-15.

TUNCAY Can; "Türk **Emeklilik** Sisteminde Reform Projesinin Değerlendirilmesi", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 19, Sa: 2, 2005, s.2-15.

TUNÇCAN ONGAN Nilgün; "Esneklik Yaklaşımının İstihdam Hacmi Açısından Değerlendirilmesi", **Çalışma ve Toplum**. C. 3, Sa: 3, 2004, s.123-142.

TURAN Güngör; "Sendikaların Ücretler ve İstihdam Üzerine Etkileri", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 15, Sa: 1, 2001, s.3-17.

TÜİK; Hanehalkı **İşgücü** Araştırması 2011 Ocak Dönemi Sonuçları. **T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu**, Ankara, 2011.

TÜİK; Koruma Kapsamında Olmayanlar, Erişim: http://www.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul, (02.07.2011).

TÜİK; Adrese Dayalı **Nüfus** Kayıt Sistemi 2010 Yılı Sonuçları. **T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu**, Ankara, 2011.

TÜİK; Yaş Grubuna Göre İstihdam Oranları, Erişim: http://www.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul, (02.07.2011).

TÜİK; Yaş Grubuna Göre İşgücüne Dahil Olmayanlar, Erişim: http://www.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul, (02.07.2011).

TÜRCAN ÖZŞUCA Şerife; "**Küreselleşme** Sürecinde Sosyal Güvenlik ve İşgücü Piyasası", **Tes-İş Dergisi**. Kasım, 2006, s.48-52.

TÜRCAN ÖZŞUCA Şerife; "**Yapısal** Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti", **Kamu-İş Dergisi**. C. 7, Sa: 2, 2003, s.2-12.

UÇKAN Banu; "Küreselleşme ve ILO", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 16, Sa: 6, 2002, s.5-17.

UĞUR Suat; "Özel Emeklilik Türleri ve Bireysel Emeklilik", **Çimento İşveren Dergisi**. C. 18, Sa: 4, 2004, s.14-25.

UNNI Jeemol; RANI Uma; Social Protection for Informal Workers: Insecuritites, Instruments and Institutional Mechanisms. **International Labour Office**, Geneva, September, 2002.

US Vuslat; Kayıt-dışı Ekonomi Tahmini Yöntem Önerisi: Türkiye Örneği. **Türkiye Ekonomi Kurumu**, Tartışma Metni No: 17, Haziran, 2004.

UTHOFF Andras; "Gaps in the **Welfare** State and Reforms to Pension Systems in Latin America", **Cepal Review**. No: 89, August, 2006, s.9-36.

UTHOFF Andras; "**Labour** Markets and Pension Systems", **Cepal Review**. No: 78, December, 2002, s.39-52.

UYANIK Yücel; "Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. C. 10, Sa: 2, 2008, s.209-224.

VELDKAMP Gerard M.; "The Coherence of Social Security Policy", **International Labour Review**. Vol. 108, Iss. 4, 1973, s.357-369.

VOYVODA Ebru; "Emekçi Sınıfların Ekonomisi: Üretkenliğe Dayalı Büyüme Miti İşsiz Büyüme, Bölüşüm", **Tes-İş Dergisi**. Şubat, 2006, s.41-44.

WADE Robert Hunter; "Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Bugün Hangi Stratejiler Uygulanabilir?: Dünya Ticaret Örgütü ve Kalkınma Alanının Daraltılması", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**. Der: Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.509-544.

WILLIAMS Colin C.; "A Critical **Evaluation** of Competing Representations of the Relationship Between Formal and Informal Work", **Community, Work and Family**. Vol. 11, No: 1, 2008, s.105-124.

WILLIAMS Colin C.; "**Formal**ising the Informal Economy: The Case for Local Initiatives", **Local Government Studies**. Vol. 31, No: 3, 2005, s.335-349.

WILLIAMS Colin C.; John ROUND; "Rethinking the Nature of the Informal Economy: Some Lessons from Ukraine", **International Journal of Urban and Regional Research**. Vol. 31, No: 2, 2007, s.425-441.

WILLIAMSON John B.; PAMPEL Fred C.; "Does the Privatization of Social Security Make Sense for Developing Nations?", **International Social Security Review**. Vol. 51, Iss. 4, 1998, s.3-31.

YELDAN Erinç; "**Finans** Çağında Eklemlenme Kalıpları: Neoliberal Küreselleşmenin Çevresel Bir Ekonomisi Olarak Türkiye Örneği", **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, Der: Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s.129-158.

YELDAN Erinç; **İktisadi Büyüme ve Bölüşüm Teorileri**. Efil Yayınevi, Ankara, 2010.

YELDAN Erinç; "**Kapitalizm**in Yeniden Finansallaşması ve 2007/2008 Krizi: Türkiye Krizin Neresinde?", **Çalışma ve Toplum**. C. 20, Sa: 1, 2009, s.11-28.

YELDAN Erinç; "Türkiye 2006: **Spekülatif** Büyüme ve İstihdam Sorunu", **Tes-İş Dergisi**. Şubat, 2006, s.45-46.

YELDAN Erinç; "Türkiye **Ekonomi**si'nde Dış Açık Sorunu ve Yapısal Nedenleri", **Çalışma ve Toplum**. C. 7, Sa: 4, 2005, s.47-60.

YENTÜRK Nurhan; **Körlerin Yürüyüşü Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler**. 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.

YILMAZ Gaye; "Kapitalizmde Zaman-Mekan Sıkışması", **Çalışma ve Toplum**. C. 17, Sa: 2, 2008, s.155-171.

YURDADOĞ Volkan; "Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**. Yıl: 2, No: 7-8, Şubat-Haziran, 2000, s.1-10.

YÜCESAN ÖZDEMİR Gamze; "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma", **Çalışma ve Toplum**. C. 27, Sa: 4, 2010, s.35-50.