

**Refah Devletinin Dönüşüm Süreci ve “Düzenli İş”
Kapsamında Sosyal Güvenlik Anlayışı**

***Conception of Social Security within the Scope of
Welfare State in Transition and the “Decent Work”***

Volkan IŞIK

Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü

Aralık 2018, Cilt 8, Sayı 2, Sayfa 109-128
December 2018, Volume 8, Issue 2, Page 109-128

P-ISSN: 2146-4839

E-ISSN: 2148-483X

2018-2

e-posta: sgd@sgk.gov.tr

Yazılar yayınlanmak üzere kabul edildiği takdirde, SGD elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dahil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahip olacaktır. Yayınlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yazı ve tablolardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

If the manuscripts are accepted to be published, the SGD has the possession of right of publication and the copyright of the manuscripts, included publishing the whole text in the digital area. Articles published in the journal represent solely the views of the authors.

Some parts of the articles and the tables can be cited by showing the source.

SGD

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security

Cilt: 8 - Sayı: 2 - Yıl: 2018
Volume: 8 - Issue: 2 - Year: 2018

P-ISSN: 2146-4839
E-ISSN: 2148-483X

Sahibi / Owner of the Journal

Sosyal Güvenlik Kurumu Adına / *On behalf of the Social Security Institution*

Dr. Mehmet Selim BAĞLI

(Kurum Başkanı / *President of the Institution*)

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / *Responsible Publication Manager*

Uğur KORKMAZ

Yayın Kurulu / Editorial Board

Cevdet CEYLAN

Eyüp Sabri DEMİRCİ

Nazmi DOĞAN

Erdal YILMAZ

Okan AYAZ

Editörler / Editors

Doç. Dr. Erdem CAM

Selda DEMİR

Yayın Türü: Uluslararası Süreli Yayın / **Type of Publication:** *International Periodical*

Yayın Aralığı: 6 aylık / **Frequency of Publication:** *Twice a Year*

Dili: Türkçe ve İngilizce / **Language:** *Turkish and English*

Basım Tarihi / Press Date: 10.12.2018

Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD),

TUBİTAK ULAKBİM - TR

EBSCO HOST - US

ECONBIZ - GE

INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL

SCIENTIFIC INDEXING SERVICES - US

JOURNAL FACTOR

ASOS INDEX - TR

SOBIAD - TR

DERGİPARK - TR

tarafından indekslenmektedir.



©Tüm hakları saklıdır. Sosyal Güvenlik Dergisi'nde yer alan bilimsel çalışmaların bir kısmı ya da tamamı telif hakları saklı kalmak üzere eğitim, araştırma ve bilimsel amaçlarla çoğaltılabilir.

Tasarım / Design: Media Dynamics - 0312 287 40 46 - Ankara

Basım Yeri / Printed in: Matsa Basımevi - 0312 395 20 54 - Ankara

İletişim Bilgileri / Contact Information

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

Ziyabey Caddesi No: 6 Balgat / Ankara / TÜRKİYE

Tel / Phone: +90 312 207 88 91 - 207 87 70 - Faks / Fax: +90 312 207 78 19

Erişim/Webpage: <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/sgd/tr> - e-posta / e-mail: sgd@sgk.gov.tr

ULUSLARARASI DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Professor Yener ALTUNBAŞ
Bangor University - UK

Professor Özay MEHMET
University of Carleton - CA

Asst. Prof. Sara HSU
State University of New York- USA

Professor Paul Leonard GALLINA
Bishop's University - CA

Professor Allan MOSCOVITCH
University of Carleton - CA

Asst. Prof. C. Rada Von ARNIM
University of Utah - USA

Professor Jacqueline S.ISMAEL
University of Calgary - CA

Professor Mark THOMPSON
University of British Columbia - CA

ULUSAL DANIŞMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Ahmet Cevat ACAR
TÜBA

Prof. Dr. İsmail AĞIRBAŞ
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Levent AKIN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Yusuf ALPER
Bursa Uludağ Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ
Çağ Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Kadir ARICI
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Onur Ender ASLAN
Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Zakir AVŞAR
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İletişim Fakültesi

Prof. Dr. Ufuk AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Serpil AYTAÇ
Bursa Uludağ Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Mehmet BARCA
Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
SBF

Prof. Dr. Süleyman BAŞTERZİ
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Nurşen CANIKLIOĞLU
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Fevzi DEMİR
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. A. Murat DEMİRCİOĞLU
Yıldız Teknik Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Ömer EMEKÇİ
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. E.Murat ENGİN
Galatasaray Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Şükran ERTÜRK
Dokuz Eylül Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Afsun Ezel ESATOĞLU
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Ali GÜZEL
Kadir Has Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Alpay HEKİMLER
Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
Pamukkale Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Aşkın KESER
Bursa Uludağ Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Cem KILIÇ
TOBB ETÜ
İİBF

Prof. Dr. Ali Rıza OKUR
İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Serdar SAYAN
TOBB ETÜ
İİBF

Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER
Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Sarper SÜZEK
Atılım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Müjdat ŞAKAR
Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Savaş TAŞKENT
İstanbul Teknik Üniversitesi
İşletme Fakültesi

Prof. Dr. Ferda YERDELEN TATOĞLU
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Sabri TEKİR
İzmir Demokrasi Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Türker TOPALHAN
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İİBF

Prof. Dr. Aziz Can TUNCAY
Bağçeşehir Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. M. Fatih UŞAN
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Gaye BAYCIK
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Hediye ERGİN
Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Doç. Dr. Emel İSLAMOĞLU
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Doç. Dr. Saim OCAK
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Ercüment ÖZKARACA
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Mehmet TOP
Hacettepe Üniversitesi
İİBF

Doç. Dr. Gülbiye YENİMAHALLELİ
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Doç. Dr. Sinem YILDIRIMALP
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

15. SAYIDA HAKEMLİK YAPAN AKADEMİSYENLERİN LİSTESİ

REFeree LIST FOR THIS ISSUE

Prof. Dr. Yusuf ALPER
Bursa Uludağ Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Murat ATAN
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Nur Asena CANER
TOBB ETÜ
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Nurşen CANIKLIOĞLU
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Özlem ÇAKIR
Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. E. Murat ENGİN
Galatasaray Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Atilla GÖKÇE
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Müge ERSOY KART
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Deniz KAĞNICIOĞLU
Anadolu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. İlknur KILKIŞ
Bursa Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Şahin KAVUNCUBAŞI
Başkent Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Ferda Yerdelen TATOĞLU
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Türker TOPALHAN
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Erdem CAM
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Doç. Dr. Emel İSLAMOĞLU
Sakarya Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Doç. Dr. Mehmet TOP
Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Ercüment ÖZKARACA
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Abdullah Talha YALTA
TOBB ETÜ
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Özlem YORULMAZ
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Neslihan ARSLAN
Bandırma Onyediy Eylül Ü.
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi İrep BAYAT
Mersin Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Erhan ÇANKAL
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
İşletme Fakültesi

Dr. Murat ÖZVERİ
Avukat

15. SAYI DEĞERLENDİRME İSTATİSTİKLERİ

EVALUATION STATISTICS FOR THIS ISSUE

| | | |
|---|-------------------------------|-----|
| Toplam gelen makale başvurusu | Number of received manuscript | 35 |
| Yayına kabul edilen makale sayısı | Number of accepted manuscript | 12 |
| Hakem süreci devam eden makale sayısı | Under consideration | 11 |
| Red edilen makale sayısı | Rejected after evaluation | 5 |
| Ön inceleme aşamasında red edilen makale sayısı | Rejected before evaluation | 7 |
| Makale kabul oranı | Accepted manuscript rate | %34 |

Refah Devletinin Dönüşüm Süreci ve “Düzen İş” Kapsamında Sosyal Güvenlik Anlayışı

Geliş Tarihi/Received: 24.01.2018
Güncelleme Tarihi/Revised: 17.10.2018
Kabul Tarihi/Accepted: 07.12.2018

Conception of Social Security within the Scope of Welfare State in Transition and the “Decent Work”

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security
Cilt: 8 Sayı: 2 Yıl: 2018
Volume: 8 Issue: 2 Year: 2018
Sayfa Aralığı: 109-128
Pages: 109-128
DOI: 10.32331/sgd.493009

Volkan IŞIK*

ÖZ

1970’lere kadar devam ettiği kabul edilen ve refah devletinin altın çağı olarak isimlendirilen dönemde; devletlerin sosyal politika harcamalarında artış yaşanmış, sosyal koruma ve sosyal güvenlik; vatandaşlar için bir hak, devlet için ise bir yükümlülük olarak görülmeye başlanmıştır. 1980 sonrası küresel gelişmeler ve neo-liberal ekonomi politikalarıyla birlikte değişen anlayış ise; geçmiş dönemde refah devletinin temel sorumluluğu olarak görülen yükümlülüklerde bir geri çekilme yaratmıştır. Çalışma hayatında ortaya çıkan ve artık küresel ölçekte etkiye sahip sorunların giderilmesinde uluslararası örgütlerin etkinlik kazanmaya başladığı bu dönemde; Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO); sosyal güvenlik, eşitlik, sosyal diyalog ve temel haklar göstergeleri ile şekillendirdiği “Düzen İş (Decent Work)” kavramını uluslararası gündeme taşımıştır. Literatüre dayalı bir derleme çalışması olarak kurgulanan bu çalışmada; refah devletinin 1970’lerden günümüze yaşadığı bu dönüşüm süreci ekseninde sosyal güvenlik anlayışında yaşanan değişimler değerlendirilmiş, “Düzen İş” kavramı içerisinde sosyal güvenlik boyutunun yeri tartışılmıştır. Bu kapsamda ILO’nun standartlarını belirlediği “düzen iş” göstergelerinden, sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutuna ilişkin OECD ülkeleri ve Türkiye mukayesesinin yapıldığı çalışmada; refah devletinin dönüşüm sürecinin sosyal güvenlik üzerindeki etkileri ve ortaya çıkan düzen iş açıklarının değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Düzen iş, refah devleti, sosyal güvenlik, sosyal koruma, düzen iş açıkları

ABSTRACT

In the period defined as the golden age of the welfare state; social policy expenditures of states increased, social protection and social security; a right for the citizens and the state as an obligation. After 1980, global developments and neo-liberal economic policies have changed. It has created a retreat in obligations that were seen as the basic responsibility of the welfare state in the past. In the period when international organizations started to gain efficiency in the elimination of the problems that emerged in the working life and which have an effect on a global scale. International Labour Organization (ILO); the concept of “Decent Work”, which is shaped by social security, equality, social dialogue and fundamental rights, has been moved to the international agenda. In this study, which was prepared as a review study based on literature; the transformation process of the welfare state and changes in the social security concept were evaluated and the role of the social security dimension within the concept of “decent work” is discussed. In this context, the ILO’s decent work indicators that set standards for OECD countries were compared and Turkey regarding the social protection and social security dimension. Finally; the aim of this study is to evaluate the effects of the transformation process of the welfare state on social security and decent work gaps that arise.

Keywords: Decent work, welfare state, social security, social protection, decent work gaps

Önerilen atf şekli: Işık, V. (2018). Refah Devletinin Dönüşüm Süreci ve “Düzen İş” Kapsamında Sosyal Güvenlik Anlayışı. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 8(2). 109-128

* Dr. Öğr. Üyesi, Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü,
volkani@aksaray.edu.tr

GİRİŞ

Sosyal koruma ve sosyal güvenlik, günümüzün modern toplumlarında, geleceğe yönelik sosyal ve ekonomik riskleri bertaraf etmede devletin vazgeçilmez bir sosyal politika aracı olarak kullanılmakta, uluslararası belgelerde “temel insan hakkı” çerçevesinde ele alınmakta ve Anayasalar tarafından da ulusal çapta korunmaktadır. Günümüzde devletin temel sorumluluk alanları içerisinde yer alan bu anlayışın şekillenmesi ise II. Dünya savaşı sonrası Keynesyen yıllarda başlamıştır.

II. Dünya Savaşı’na kadar sosyal politikayı belirleyen temel unsur; bu dönemde yaşanan savaşın yarattığı olumsuz etkilerdir. 50 yıllık bir sürede yaşanan iki büyük savaş, başta Avrupa olmak üzere dünyanın genelinde sosyal ve ekonomik alanda bunalım ve krizler ortaya çıkarmıştır (Şenkal, 2005: 41). 1929 Büyük Buhran’ın yarattığı etkilerden kurtulma çabaları sosyal refah devleti modelinin gelişimine ortam hazırlamış, II. Dünya savaşı sonrasında ise refah devleti altın çağını yaşayarak günümüzün modern toplumlarının sosyal güvenlik anlayışının zeminini oluşturmuştur.

Esping-Andersen’in üçlü refah rejimi sınıflandırmasına temel oluşturan dönem, refah devletinin büyüme ve yayılma dönemi olarak da adlandırılan II. Dünya Savaşı’ndan 1970’lerin sonuna kadar uzayan süreci içermektedir. Bu süreçte toplumsal çatışmaların önlenmesini ve ekonomik kalkınmanın dinamiğini oluşturan sosyal güvenlik uygulamaları, finansman krizine dayanan kritik bir viraja girdiği 1970’li yıllarda, neo-liberal dönüşüm sürecinden olumsuz etkilenmiştir.

Keynesyen ekonomi modeliyle şekillenen düzenleyici, gelirin yeniden dağılımda bizzat görev alan müdahaleci sosyal devletler (Kurşun ve Rakıcı, 2016: 136), 1970’li yılların başında ortaya çıkan ekonomik bunalımın sorumlusu olarak görülmüş ve devletin ekonomideki sorumluluğunu sorgulayan neo-liberal düşüncelerin yaygınlaşmasına sebep olmuştur.

1970’lerin başındaki petrol krizinin ardından uygulanmaya başlanan yeni liberal politikalar (neo-liberal dönüşüm), Keynesyen politikaların aksine; serbest pazarı, devletin küçültülmesini ve ekonomik aktör olarak piyasadan çekilmesini (özelleştirme), emek piyasalarının deregülasyonunu dayatırken, Keynesyen dönemdeki devletin piyasa müdahalesine, sermaye lehine son vermiştir.

1970’ler Keynes’le benzer zamanlarda liberal görüşü savunmuş ancak başarısız olmuş başka bir fikir adamının görüşlerinin dikkate alınmaya başlandığı dönem olarak karşımıza çıkar. Friedrich Von Hayek; 1940’lardan beri refah devletinin gidişatını eleştiren yazılar kaleme alarak piyasa dengesinin kendi kendine sağlanması yönünde telkinlerde bulunmaktadır. “Kölelik Yolu” isimli eserinde açıkça belirttiği üzere ‘toplam refah’ın devlet eliyle sağlanmasının sağlıklı bir durum olmadığı, üstelik toplam refaha ulaşma hedefinin yanlış olduğu vurgusunu yapar (Hayek, 2015: 168). Tekrar liberal politikalara dönmek gerektiğini savunan Hayek’in fikirleri, Avrupa refah devletinin tıkanması ile yeniden gündeme gelmiş ve değer görmeye başlamıştır. Özellikle 1980’lerde İngiltere’de Margaret Thatcher ve Amerika’da Ronald Reagan’ın önem attığı bu görüşler, kısa süre içerisinde dünya ekonomik ve politik gündemini meşgul etmeye başlamıştır.

Giderek yaygınlaşan neo-liberal politikalarla başlayan dönüşüm ve 1980 sonrası küreselleşme sürecine paralel olarak yaşanan gelişmelerle devletler daha çekimser bir havaya girmiştir. Refahın sağlanması ve çalışma yaşamına ilişkin sorunlarla mücadele sorumluluğunun tek başına devletin sorumluluğu olduğu görüşü yerine, diğer aktörlerin de sorumluluğunu benimseyen refah karması modeli gündeme gelmiştir (Powell and Barrientos, 2004; Evers, 1995; Özdemir, 2004; Gökbayrak, 2010).

Devletlerin piyasalara karşı girdiği çekimser tutuma paralel olarak 1980'lere doğru neo-liberal anlayış doğrultusunda alınan önlemler sonucu kamu harcamalarının azalma eğilimine girdiği görülmektedir. Bu azalma, kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmeye başlanması ile açıklanabilir. Buna karşın toplam kamu harcamaları içerisinde sosyal harcamalarda ise aksine artış devam etmiştir. Bu durum ise sosyal koruma ve sosyal güvenliğin korumacı dönemden gelen bir anlayışla bir hak olarak görülmesi ve demokratik siyasal rejimleri benimsemiş ülkelerde seçmenlere yönelik popüler politikaların başında gelmesi ile açıklanabilecektir.

1980'lerin başlarından itibaren uygulanmaya başlayan neo-liberal politikalarla birlikte küreselleşme ve dünya ölçeğinde yaşanan teknolojik gelişmeler; çalışanlar açısından pek çok sorunun doğmasına neden olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde etkisini daha fazla hissettiren yaygın işsizlik, artan yoksulluk ve sosyal yardımlara bağımlılık nedeniyle oluşan finansman yükleri, tam istihdam hedefinden uzaklaşılması ve güvencesiz istihdam alanlarının yaygınlaşması ile artan kayıt dışı istihdam; sosyal güvenceden yoksun, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı tanınmayan bir çalışan grubunun hızla çoğalmasına neden olurken, zayıf emek piyasası düzenlemeleri; çalışanları, çalışmanın sosyal risklerinden korumada yetersiz kalmıştır.

Bu sorunların neticesinde ise çalışma koşullarının insanileştirilmesi amacıyla Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1999 yılında 87. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda sunulan raporda; çalışanların sosyal güvenlik, onur, eşitlik ve özgürlük temelinde uygun ve üretken bir iş elde edebilmeleri için desteklenmesi gerektiği fikrinden hareketle, “Decent Work (Düzgün İş)” kavramı ortaya atılmıştır. Böylelikle kuruluş yılı 1919'dan bu yana dünyanın her yerinde çalışma hayatına ilişkin standartları geliştirmeyi temel felsefe edinen, sosyal politikanın en önemli uluslararası araçlarından ILO'nu, 21. yüzyıla girerken kendisine seçmiş olduğu yeni hedef “herkes için düzgün iş” olmuştur.

Bu çalışmada, refah devletinin dönüşüm süreci kapsamında değişen sosyal güvenlik anlayışı; ILO'nun 21.yy “düzgün iş” hedefinin en önemli temel ayaklarından/ göstergelerinden biri olması bakımından değerlendirilecektir. Konuya ilişkin literatüre dayalı yapılan derleme çalışmasının ilk bölümünde; modern anlamda sosyal koruma ve sosyal güvenlik anlayışının gelişimi, refah devleti ve sonrası dönem ekseninde ele alınacak, ikinci bölümünde; “düzgün iş” kavramı çerçevesinde sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutunun durumu değerlendirilecektir. Bu değerlendirme kapsamında ise Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) üyeleri ile mukayeseli olarak Türkiye'de kamu sosyal güvenlik harcamalarının yıllar içerisindeki değişim seyrine dikkat çekilerek, günümüzde ülkelerin sosyal koruma ve güvenlik harcamalarına ayırdıkları paylar tartışılacaktır.

I- REFAH DEVLETİ VE SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞI

Genel olarak sosyal güvenlik; bir toplumdaki bütün bireylerin hastalık, analık, işsizlik, yaşlılık ve ölüm gibi insan iradesi dışında meydana gelen risklere karşı güven içerisinde olması gereğinin yanı sıra; beslenme ve barınma gibi her türlü ihtiyacının devlet eliyle karşılanmasıdır (Ayhan, 2012: 43). En genel anlamda, insanlığın geleceğın belirsizliklerine/risklerine karşı güvence arayışının ürünüdür (Gökbakar, 2010: 142).

Sosyal devlet anlayışının en önemli unsurlarından birisi olan sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağılımını sağlayan sosyal politika araçlarındandır. Bir toplumu oluşturan insanların istekleri ve iradeleri dışında karşı karşıya kaldıkları tehlikelerin verdiği zararlardan sosyal devlet anlayışı gereği kurtarılma garantisini ifade eder (Tokol ve Alper, 2018: 211).

Sosyal güvenlik gereksiniminin, insanlık tarihi kadar eski olduğu söylenebilir. İnsanoğlu, yoksulluk, kaza, hastalık gibi tehlikelerin zararlarına karşı korunma gereksinimi hissetmiş ve bu tehlikelerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik olarak çeşitli metodlar geliştirmiştir. Dolayısıyla, ilk insandan günümüze her insan ve her toplumun duyduğu sosyal güvenlik gereksinimi evrensel bir ihtiyaçtır. Gelişmiş, gelişmekte olan veya az gelişmiş her ülke, politik ve ekonomik sistemi ne olursa olsun, yeterli veya yetersiz bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir (Özdemir, 2007: 88).

Günümüzde ise gittikçe gelişen refah devleti ihtiyacının bir sonucu olarak sosyal güvenlik, toplumu oluşturan bütün bireyleri doğumlarından ölümlerine kadar kuşatmış bulunmaktadır. Bireylere insan onuruna yakışır asgari bir yaşam standardı sunduğundan, bireyi bireyin yardımına muhtaç kılmamakta ve dolayısıyla bireysel özgürlüklerin teminatı olmaktadır.

Günümüzde sosyal güvenlik, çalışanları insan onuruna yakışır asgari bir hayat standardına kavuşturmasından dolayı ILO'nun "düzgün iş" kavramının en temel ilgi alanlarından birisi konumundadır (Palaz, 2005: 485-486).

Sosyal koruma ve sosyal güvenlik kavramları çoğu zaman birbirlerinin yerine geçecek şekilde kullanılmaktadır. Teoride sosyal koruma; sosyal güvenliğın bir amacı olarak ifade edilmektedir. Öte yandan sosyal koruma, genel bir sistemi nitelendirirken, sosyal güvenlik bu genel sistemin bir alt unsuru olarak görülmektedir (Kapar, 2005: 3). ILO, sosyal korumayı, düşük yaşam standartlarına karşı koruma sağlamak amacıyla kamu ya da toplu düzenlemeler yoluyla bireyler ve hanehalklarına yardımların sağlanması olarak değerlendirmektedir

A- Refah Devletiyle Şekillenen Sosyal Güvenlik Anlayışı

Geleceğın risklerine karşı, geleneksel kendi kendine yardım mekanizmaları olarak tabir edilen bireysel çözüm mekanizmalarının yetersizliğı kendini ilk olarak, Sanayi Devrimi sonrası ortaya çıkan olumsuz çalışma koşulları ve toplumsal adalet duygusunun zayıflaması sonucu göstermiştir. Bununla birlikte Sanayi Devrimi sonrasında ücretli çalışanların sayısındaki büyük artış, üretimin ve dolayısıyla nüfusun büyük kent merkezlerinde toplanmasına sebep olmuştur. Manchester'da 1801 yılında 35 bin olan

nüfus, 1841 yılında 353 bin’e, Leeds’de 53 bin’den 152 bin’e, Birmingham’da 23 bin’den 181 bin’e çıkmıştır (Huberman, 1995: 204’den aktaran Tokol ve Alper, 2018). Böylelikle kırsal alandaki geleneksel koruma mekanizmalarının sanayileşmenin yarattığı büyük kent merkezlerinde etkisiz kalması, sosyal hayatın ihtiyaçlarını karşılamada modern anlamda sosyal güvenlik politikalarının ortaya çıkma gerekçelerini oluşturmuştur.

Büyük kent merkezlerine toplanan nüfusun, sanayileşmenin ve kapitalist üretim ilişkilerinin getirdiği acımasız rekabet ortamından paylarına düşen kötü çalışma koşulları ve sefalet ücretlerine, savaşlarla gelen sefalet ve sosyal sorunların eklenmesi, refah devletinin sosyal güvenlik sisteminin altyapısını oluşturmasına kaynaklık teşkil etmiştir (Metin ve Özaydın, 2014: 25).

Sanayi Devrimi ve kentleşme ile birlikte 18.yy’ın ilk çeyreğinden itibaren siyasi, sosyal ve ekonomik hayatta ortaya çıkan gelişmeler geleneksel dönemin sosyal güvenlik sistemlerini yetersiz hale getirerek ortadan kaldırmıştır (Tokol ve Alper, 2018: 223). Kırsal kesimden kent merkezlerine yaşanan göç; geniş aile yapısının, komşuluk ve akrabalık ilişkilerinin sağladığı çoğunlukla örf ve adetlere dayanan kurumsallaşmamış sosyal güvenliği zayıflatırken, sanayileşme de loncaları ve geleneksel koruma mekanizması olan orta sandıklarını sona erdirmiştir.

Sanayileşmenin yarattığı bağımlı çalışma düzeni ise; işçi sınıfının sosyal güvenlik ihtiyacını çalışma koşullarının ağırlığına bağlı olarak artmıştır. Bununla birlikte sosyal güvenliğin gelir güvencesinin sağlanabilmesi için ihtiyaç duyduğu düzenli ve kayıtlı işgücünün devamlılığı, sistemin çalışma merkezli olarak inşa edilmesine neden olmuştur (Metin ve Özaydın, 2014: 26). Almanya’da Otto Von Bismark’ın sosyal reformlar politikası içerisinde yer verdiği sosyal sigortalar tam olarak bu ihtiyacı karşılamıştır. Aile içi dayanışma, orta sandıkları, hayır ve yardım kurumları gibi geleneksel koruma mekanizmalarının, güvence arayışında yetersiz kalması, işçi sınıfının örgütlü mücadele temelinde toplumsal bir güç olarak ortaya çıkması, Bismark modeli kapsamında ilk zorunlu sosyal sigortaların kurulması ile sonuçlanmıştır. Sosyal sigorta sistemi, Keynesçi anlayışın kurumsallaşmasında en önemli öğelerden biri haline gelmiş ve sosyal devletin en önemli amaçlarından biri olan toplumsal adaleti sağlamada başarılı olmuştur (Sallan Gül, 2006: 151).

İlk sosyal sigortaların koruma anlayışını hak ve sorumluluk kavramları temelinde şekillenen hukuksal sistem içinde tanımlaması önemli bir dönüm noktasını ifade etmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinde çağdaş yaklaşım ise İkinci Dünya Savaşı ve yaşanan ekonomik bunalımlar sonucunda sigorta mantığının da ötesine geçerek, sosyal refah devletinin uygulamadaki en önemli aracına dönüşmüştür (Gökbakar, 2010: 142).

Sosyal devlet anlayışı; özgürleşmiş emek şeklindeki sosyalist ütopyanın yerine, daha basit bir hedefi; emekçiye, harcadığı çaba karşılığında, daha fazla refah sağlamak gibi bir hedefi başarmıştır (Meda, 2004: 137). Bireylerdeki muhtaçlık durumunu ortadan kaldırmayı hedefleyen, bir diğer ifadeyle bireyi bireyin yardımına muhtaç duruma düşürmeme uğraşı veren sosyal devlet anlayışı; sağlıktan konuta, çevreden eğitime, istihdamdan sosyal güvenlik ve sosyal korumaya kadar geniş bir yelpazede sosyal politikalar geliştirerek refahı arttırmaya başlamıştır.

II. Dünya Savaşı sırasında İngiltere’de William Henry Beveridge’in kendi adı ile “Beveridge Planı” olarak adlandırılan yeni sosyal güvenlik sistemi de bir diğer önemli dönüşümü temsil etmektedir. Beveridge Raporu’nda, sosyal güvenliğin fert ve devletin işbirliği ile finanse edilmesi gerekliliği üzerinde durularak her ne kadar bireysel sorumluluk öne çıkarılsa da sosyal güvenlik sistemlerinin ulusal sağlık ve tam istihdam politikaları ile desteklenmesi gereğine olan vurgu, sosyal güvenliğin öncelikli bir kamu hizmeti olarak algılandığını göstermektedir (Gökbakar, 2010: 142). Raporda; ödenen primler karşılığında devletin, hem sosyal güvenliği garanti etmesi, hem de bireysel gayret ve çabaları neticesinde bu asgari standardın üzerine çıkılmasına ilişkin imkânlar hazırlaması gerektiği vurgulanmıştır.

Böylelikle ilk defa 1881 yılında Almanya’da Bismark dönemiyle başlayan ve sosyal devlet ilkesiyle birlikte doğan sosyal sigorta sistemi, 1900’lü yıllardan sonra kapsam ve tür bakımından çeşitlilik göstermeye başlamıştır. Daha sonra 1942 yılında ortaya konulan ve vergi gelirleri ile finansmanı sağlayan Beveridge Raporu sosyal güvenlik sistemine farklı bir boyut getirerek, 1881’de Almanya’da ortaya çıkan Bismark yöntemine dayanan dağıtımcı sosyal güvenlik sistemini kurumsallaştırmıştır (Başbuğ, 2013: 2). Sonrasında ise 10 Mayıs 1944 Philadelphia Bildirisi, 10 Aralık 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (md. 23-25) ve çeşitli UÇÖ sözleşmeleri ile sosyal güvenlik evrensel bir nitelik kazanmıştır.

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında, bir çok ülkede milli gelir arttıkça hem devletin genel harcamalarının artış gösterdiği, hem de sosyal refah devletinin hacminin genişlediği, sosyal refah hizmetlerine ayrılan payın da sürekli arttığı gözlenmektedir.

Neredeyse her ülkede; yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, analık ve iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortaları kurulmuş, gelişmiş refah ekonomilerinde ise, bunlara ek olarak, işsizlik sigortası ile aile yardımlarına yer verilmiştir. Eğitim ve sağlık harcamaları artmış, sosyal hizmetler hem kapsam, hem de kalite olarak çok gelişmiştir. Ulusal sağlık sistemleri, herkese ücretsiz tıbbi bakım sağlar hale getirilmiş; ulusal sosyal yardım, işsizlik ödeneği, engellilere yardım ve emeklilik sistemleri ile ücret-dışı cömert gelirler sağlanmaya başlanmıştır. Bütün kapitalist demokrasiler tam istihdam, sosyal güvenlik ve eşitlikçi amaçlara yönelik politik eylemler içerisine girmişlerdir (Özdemir, 2007: 199).

Refah devletinin bu döneminde, sosyo-ekonomik yapı 40-50 yıl öncesine göre tamamen değişmiştir. Bu dönemde ailenin yapısı değişmiş, kadın istihdamı artmış, genel olarak istihdam artmış, istihdamla birlikte işsizlik de yükselmiş, işgücü giderek daha yaşlı hale gelmiş, vergiler yükselmiş, kamu harcamaları artmış, mali açıklar sürekli hale gelmiştir.

Yine bu dönemde refah devletinin gelir ve harcamaları arttıkça, eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, tam istihdam, gelir dağılımı gibi sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri geliştikçe, refah devletinin kurumsallaşan bu hizmetleri, vatandaşlar tarafından “bir refah hakkı” olarak görülmeye başlanmış, vatandaşların devletten beklentileri dolayısıyla devletin yükümlülükleri sürekli artmıştır.

B- Altın Çağın Sonu ve Sosyal Güvenlik Anlayışında Değişim

Yüz yıl önce olduğu gibi, sosyal güvence sisteminin anahtar kavramı olan yükümlülük, 1980’lerden itibaren, tamamen iktisadi bir akıl yürütme adına yeniden tartışma konusu

haline gelmiştir. Yükümlülük, bireyselci görüşe göre; her zaman bireyin özgürlüğü önünde bir tehlike olarak görülmüştür (Meda, 2004: 235-236). İşsizlik sigortası başta olmak üzere, birçok risk tekniğinin çalışma üzerinde atalet yarattığı ve yardımlara bağımlı bir nüfus grubunu ortaya çıkardığı yönündeki eleştiriler, neo-liberal dönüşüm sürecinde devletin müdahale araçlarının sınırlandırılması politikalarıyla eşleşmiştir.

Yeni dönemde küreselleşme ve liberalleşme anlayışı, devletin küçültülmesini (minimal-optimal devlet / sınırlı-sorumlu devlet) gerektirmektedir. Bir diğer ifadeyle; her şeyi kendisi üreten, müdahale eden devlet yerine, yalnızca standartlar ve kurallar koyan, denetleyen ve kendisine verilen asli görevlerinin dışına çıkmayan bir devlet anlayışı popülarite kazanmaya başlamıştır (Özdemir, 2007: 229).

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan değişimin önemli bir kısmını işgücü piyasalarında yaşanan gelişmelere bağlamak mümkündür. Refah devletinin altın çağında Keynesyen modelin tam istihdam ilkesiyle şekillenen sosyal güvenlik yapısı, 1970 ve sonrasında yaşanan krizlerin sayı ve sıklığındaki artışlara paralel olarak işgücü piyasalarında başta işsizlik olmak üzere birçok gelişmeden olumsuz etkilenmiştir.

Genel olarak bakıldığında özellikle 1990 sonrasında geleneksel tam zamanlı istihdam biçimlerinin azaldığını, istihdam artışlarının daha çok geçici, belirli süreli esnek çalışma biçimlerine kaydığını ve güvencesiz çalışma alanlarının yaygınlaştığını görmek mümkündür. Bununla birlikte kayıt dışı istihdamın giderek artması, sosyal güvenlik sistemini olumsuz etkileyen en önemli açıklardan biri haline gelmeye başlamıştır. Sosyal güvenliğin koruma kapsamı dışında kalan kayıt dışı sektör alanı içerisinde çalışanların, gelir elde etmelerine rağmen sosyal sigorta finansmanına katkı sağlamamaları ve buna karşın sosyal yardım talep etmeleri sistemdeki açığı giderek büyütülmüştür.

1970’lerin ikinci yarısından itibaren yaygın bir şekilde, refah devletinin krizinden ve refah devletinin kısıtlanmasından söz edilmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde, hükümetlerin sosyal harcamalar için millî gelirden ayırdıkları payın sürekli büyüdüğü ve giderek katlanılmaz bir hacme ulaşarak, ülkelerin rekabet güçlerini zayıflatır hale getirdiği öne sürülmektedir.

Gerçekten de özellikle kadınların artan işgücüne katılma oranları, çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerine olan talebi arttırmıştır. Bununla beraber artan gelir dağılımı eşitsizliği, artan işsizlik oranları ve işsizlik süresinin uzayarak kronik hale gelmesi ve sonuç olarak yaygın yoksullukla birlikte sosyal yardımlara bağımlı kitleler ortaya çıkmaya başlamıştır.

Sosyal yardımlara bağımlı hale gelen kitleler “yeni yoksulluk” kavramının doğmasına sebep olmuştur. Yeni yoksulluğun unsurları konusunda yapılan araştırmalarda; yoksulluğun yeni olarak nitelendirilmesinde öne çıkan unsurun “sosyal yardımlara bağımlı olma” durumu dışında, işsizlikle birlikte güvencesiz istihdamın giderek nüfusun daha geniş kesimlerini etkilemesi, bireysel kredi olanaklarının genişlemesiyle birlikte uzun vadeli kredi borçları altına giren bireylerin bu taahhütlerini yerine getirmek için yaşam standartlarını oldukça düşürmeleri sayılmaktadır (Metin ve Özyayın, 2014: 124). Böylelikle yeni yoksulluğun bir sonucu olarak sosyal dışlanma riski yaygınlaşmış ve sosyal koruma ihtiyacı giderek artmıştır.

Bu nedenlerle artık devletler, cömert sosyal refah devleti harcamalarının sürdürülebilmesinin olanaksız olduğunu görmüş ve harcamalarını kıstak, gelirlerini artırmak amacıyla yeni politikalar geliştirmeye, reformlar yapmaya yönelmişlerdir (Özdemir, 2007: 265-266).

Ortaya çıkan reformlar çerçevesinde, bundan böyle işsizlik sigortası, aile yardımları ve malullük yardımları gibi gelir desteği sağlayıcı “pasif politikalar” yerine, bu yardımlara hak kazanma koşullarını zorlaştıran, yararlanma süresini kısaltan ve istismarı önleyici önlemler getiren, dolayısıyla işgücünü piyasada aktif olarak tutmayı amaçlayan politikalara yönelinmiş, başta sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları olmak üzere bütün sosyal harcamaların düzeyi, gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere azaltılmaya çalışılmıştır (Özdemir, 2007: 266).

Örneğin; projeksiyonlarda çok yakın bir zamanda emeklilik programlarının işlemez hale geleceği anlaşılınca, 1980’li yıllardan itibaren birçok ülkede bu alanda reform çalışmaları başlatılmış; emeklilik sistemi ile ilgili harcamaları kontrol altında tutabilmek için emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler arttırılmış, emekliye; geliri ile emeklilik aylığı arasındaki ilişkiye göre ödeme yapılmıştır.

Yine, hastanelerde sunulan sağlık hizmetlerinin kapsamı daraltılmış, gittikçe artmakta olan ilaç masraflarının hastalardan alınmasına karar verilmiştir. Diğer yandan; özel sektörün sosyal refah hizmeti sunumundaki rolünün artırılması ve insanların bu tür hizmetleri özel sektörden sağlamaya özendirilmesi teşvik edilmiştir. Hatta harcamaları azaltmanın başka bir yöntemi olarak, refah devletinin sunduğu hizmetlerin kalite ve standartlarının düşürülmesi de önerilmektedir. Bu şekilde kamu harcamalarında zamanla önemli düşüşler yaşanabilecektir.

1975 sonrası dönemindeki kamu harcamalarını, ikiye ayırarak ele almak uygun olacaktır. Kamu harcamaları ve sosyal kamu harcamalarının seyrine ayrı ayrı bakıldığında, daha gerçekçi bir sonuca ulaşılabilecektir (Özdemir, 2007: 267). Refah devletinin altın çağını yaşadığı yıllarda her iki harcama türü de sürekli artış eğiliminde iken, refah devletinin krizi ve altın çağın sonu ile birlikte durum değişmiştir.

Bu bağlamda, 1980’lere doğru neo-liberal anlayış doğrultusunda alınan önlemler sonucu kamu harcamalarının azalma eğilimine girdiği görülmektedir. Bu azalmada kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmeye başlanmasının büyük etkisi vardır. Ancak buna karşılık kamu sosyal harcamalarına bakıldığında ise yükselişin 1980 sonrası da devam ettiği görülmektedir. Bir diğer ifadeyle devletler; kamu harcamalarını azaltırken sosyal harcamalarını arttırmakta, sosyal güvenlik ve sosyal koruma alanlarında daha az değil daha fazla harcama yapmaktadırlar.

Tablo 1’de bazı OECD ülkelerinin 1980-2016 yılları arası kamu sosyal harcamalarının GSYİH’ya oranları verilmiştir. Tabloda da görüldüğü gibi neredeyse ülkelerin tamamında sosyal harcamalarda artış eğilimi devam etmektedir. 1980’lerde %14,9 olan OECD ortalaması 1990’lara gelindiğinde %16,9’a, 2000’lerde %18’e, 2010 ve sonrasında ise %21 seviyesine ulaşmıştır.

Tablo 1. OECD Ülkeleri Kamu Sosyal Harcamaları (GSYİH %) (1980-2016)

| Ülkeler | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Avustralya | 10,3 | 12,1 | 13,1 | 16,9 | 18,2 | 16,7 | 16,7 | 18,1 | 18,7 | 18,8 | 19,1 |
| Belçika | 23,1 | 25,6 | 24,4 | 25,2 | 23,5 | 25,3 | 28,3 | 29,3 | 29,2 | 29,2 | 29 |
| Kanada | 13,3 | 16,4 | 17,5 | 18,4 | 15,8 | 16,1 | 17,5 | 16,9 | 16,8 | 17,2 | .. |
| Danimarka | 20,3 | 19,3 | 22 | 25,5 | 23,8 | 25,2 | 28,9 | 29 | 29 | 28,8 | 28,7 |
| Finlandiya | 17,7 | 21,7 | 23,3 | 28,9 | 22,6 | 23,9 | 27,4 | 29,5 | 30,2 | 30,6 | 30,8 |
| Fransa | 20,2 | 25,2 | 24,3 | 28,3 | 27,5 | 28,7 | 30,7 | 31,5 | 31,9 | 31,7 | 31,5 |
| Almanya | 21,8 | 22,2 | 21,4 | 25,2 | 25,4 | 26,3 | 25,9 | 24,8 | 24,9 | 25 | 25,3 |
| Yunanistan | 9,9 | 15,4 | 15,7 | 16,6 | 18,4 | 20,4 | 23,8 | 26 | 26,1 | 26,4 | 27 |
| İrlanda | 15,7 | 20,4 | 16,8 | 17,5 | 12,6 | 14,9 | 22,4 | 20,2 | 19,2 | 17 | 16,1 |
| İtalya | 17,4 | 20,1 | 20,7 | 21 | 22,6 | 24,1 | 27,6 | 28,6 | 29 | 28,9 | 28,9 |
| Japonya | 10,2 | 11,1 | 11,1 | 14,1 | 16,3 | 18,2 | 22,1 | 23,1 | .. | .. | .. |
| Lüksemburg | 19,2 | 18,7 | 18,1 | 19,7 | 18,6 | 22,4 | 22,9 | 23,2 | 23 | 22,2 | 21,8 |
| Hollanda | 23,3 | 23,8 | 24 | 22,3 | 18,4 | 20,5 | 22,1 | 22,9 | 22,7 | 22,3 | 22 |
| Norveç | 16,1 | 17,2 | 21,6 | 22,5 | 20,4 | 20,7 | 21,9 | 21,8 | 22,4 | 23,9 | 25,1 |
| Portekiz | 9,5 | 9,8 | 12,2 | 16 | 18,5 | 22,3 | 24,5 | 25,5 | 24,5 | 24,1 | 24,1 |
| İspanya | 15 | 17,1 | 19,2 | 20,7 | 19,5 | 20,4 | 25,8 | 26,3 | 26,1 | 25,4 | 24,6 |
| İsveç | 24,8 | 27 | 27,2 | 30,6 | 26,8 | 27,4 | 26,3 | 27,4 | 27,1 | 26,7 | 27,1 |
| İsviçre | 12,8 | 13,4 | 12,1 | 16,1 | 16,3 | 18,4 | 18,4 | 19,2 | 19,3 | 19,6 | 19,7 |
| Türkiye | 4 | 3,2 | 5,5 | 5,6 | 7,7 | 10,3 | 12,8 | 13,4 | 13,5 | .. | .. |
| Birleşik Krallık | 15,6 | 18,2 | 15,2 | 18,3 | 17,7 | 19,4 | 22,8 | 21,9 | 21,6 | 21,5 | 21,5 |
| ABD | 12,8 | 12,8 | 13,2 | 15,1 | 14,3 | 15,6 | 19,3 | 18,8 | 18,8 | 19 | 19,3 |
| OECD Ortalama | 14,9 | 16,5 | 16,9 | 18,8 | 18 | 18,8 | 21,1 | 21,1 | 21,1 | 21 | 21 |

Kaynak: ILO, World Social Protection Report 2017-2019.

Gelişmiş ekonomilerde sosyal harcamalardaki artış, önemli ölçüde, yaşlanan nüfusun gerektirdiği emeklilik harcamaları ile ilgilidir. Ancak buradaki artış, başka sosyal harcamalarda azalmaya tekabül etmemektedir. Aksine, sağlığı ve aile yardımlarını içeren diğer alanlarda da, çoğu zaman önemli artışlara rastlanmaktadır (Buğra, 2016: 76).

Paul Pierson, 1996 tarihli refah devletinin çöküşünü analiz ettiği makalesinde özellikle gelişmiş refah devletlerinde neo-liberal dönüşüm sürecine rağmen önemi giderek artan kamu sosyal güvenlik harcamalarını; seçmenlerin hak olarak kabul ettikleri yardımların kesilmesine gösterdikleri tepkilerin rolü ile açıklamıştır. Pierson’a göre neo-liberal dönüşüme rağmen şaşkırtıcı olmayan bir şekilde, devletlerin sosyal programlarının genişlemesine yönelik düzenlemeler; reformcu politikacıların popülaritesine büyük ölçüde hükmederek, tercih edilen bir siyasi faaliyet olmuştur (Pierson, 1996: 145). Refah devleti, altın çağını yaşadığı dönemde bireylerin kuvvetli desteğini almıştır. Bu bağlamda, sosyal politika araçlarının nüfusun büyük kısmına uygulandığı yerlerde, yükselen maliyetlerden ve dolayısıyla yüksek vergi oranlarından şikâyetçi olanların

tepkisi, halen sahip oldukları haklardan vazgeçmek istemeyenlerin tepkisi yanında zayıf kalmıştır. Bir diğer ifadeyle, refah devletlerinin gelişimi sosyal politikanın içerisinde yer aldığı siyasi ortamın dönüşümünü mümkün kılmış ve bu dönüşüm sosyal hakları ortadan kaldırmaya veya azaltmaya yönelik girişimleri etkisiz hale getirmiştir (Pierson, 1996: 143. Buğra, 2016: 77).

Pierson'ın kurduğu ilişkiye benzer bir ilişkiyi Cahit Talas sosyal politikanın ortaya çıkış sürecinin siyasal nedenlerinde açıklamaktadır. Talas'a göre; bir ülke, demokratik ilkeleri benimsediği ölçüde ekonomik bakımdan güçsüz sınıfları koruyucu sosyal politikalar alanında hızlı gelişmelere ulaşır. Çünkü sanayileşmiş ülkelerde genel nüfus içerisinde işçiler/bağımlı çalışanlar büyük bir orana sahiptir ve bu bireyler, sosyal politikalar üreten ve sosyal adalet ilkesini savunan siyasi partileri destekleme eğilimindedirler (Talas, 1995: 81-82). Dolayısıyla iktidara gelmek isteyen her parti de bu gerçeği göz önünde bulundurarak ideolojik eğilimleri ne olursa olsun sosyal politikayı ve araçlarını programlarına almak zorunda kalmışlardır.

Neo-liberal dönemde küreselleşme ve liberalleşme anlayışının devletin küçültülmesini, bir diğer ifadeyle sınırlı-sorumlu devlete dönüşmesini gerektirmesine karşın sosyal harcamaların artışının devamı; sosyal refahı sağlamada karma bir yapının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Refah karması olarak ifade edilen bu durumda (Özdemir, 2007: 344); sosyal refahı sağlamada tek başına sorumlu olan devletin yanına diğer aktörlerin; sivil toplum kuruluşlarının, gönüllü sektörün ve hatta sosyal sorumluluk anlayışına sahip özel sektörün dâhil olduğu görülmektedir. Evers'a göre geleneksel refah devleti anlayışının krizi, refahı garanti altına almak için devlet dışı aktörlerin daha planlı bir şekilde kullanılmasını sağlamaya çalışan politikalara yol açmış, böylelikle kamunun sosyal refah maliyetleri azalmıştır (Evers, 1995: 159).

Küreselleşmenin ve refah karması anlayışının bir sonucu olarak ise; uluslararası kuruluşlar küresel ölçekte sosyal adalet ve sosyal refah sağlama misyonu yüklenerek asgari standartları belirlemek noktasında sorumluluk almaya başlamışlardır.

II- DÜZGÜN İŞ KAVRAMI ÇERÇEVESİNDE SOSYAL KORUMA VE SOSYAL GÜVENLİK

1980'lerin başlarından itibaren uygulanmaya başlayan neo-liberal politikalarla birlikte küreselleşme ve teknolojik gelişmeler; çalışanlar açısından pek çok sorunun doğmasına neden olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaygın işsizlikle birlikte artan kayıt dışı sektör; sosyal güvenceden yoksun, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı tanınmayan bir çalışan grubunun hızla çoğalmasına neden olurken, zayıf emek piyasası düzenlemeleri; çalışanları, çalışmanın sosyal risklerinden korumada yetersiz kalmıştır.

ILO'nun "Dünya Sosyal Koruma Raporu (2017-2019)" 'na göre dünya nüfusunun yalnızca %45'i en az bir alanda sosyal korumaya sahipken, dünya nüfusunun %55'ini oluşturan 4 milyar insan ise bu haktan yoksundur (ILO, 2017: 7). Bu durum sosyal koruma ve sosyal güvenliğin küresel bir mesele olduğunu göstermektedir.

ILO raporunda ayrıca; dünya nüfusunun sadece %29'unun kapsamlı bir sosyal güvenliğe erişebildiği de ortaya koymaktadır. (ILO, 2017: 1). Dolayısıyla dünya nüfusunun %71'i, yani

5.2 milyar insanın, hâlâ sosyal güvenliğe erişemediği ya da kısmen erişebildiği söylenebilir.

Sosyal korumanın eksikliği, insanları hayatları boyunca karşılaşılabilecekleri hastalık, yoksulluk, eşitsizlik ve sosyal dışlanma durumlarında korumasız bırakmaktadır. Dünya genelinde 4 milyar insanın bu insan hakkından mahrum bırakılması; ekonomik ve sosyal gelişmenin ve dolayısıyla düzgün işlerin yaratılmasının önünde önemli bir engel olarak durmaktadır.

A- Düzgün İş Kavramı

“Decent work (düzgün iş)” kavramı, ilk kez ILO’nun 1999 yılında 87. Uluslararası Çalışma Konferansında sunulan raporuyla gündeme gelmiştir. ILO’nun hazırladığı bu raporda, küresel değişim sürecinde ILO’ya üye tüm ülkelerde çalışan kadın ve erkekler için sosyal güvenlik, eşitlik ve özgürlük çerçevesinde insan onuruna yakışır, düzgün işlerin sağlanması hedef olarak belirlenmiştir.

Türkçe’ye yaygın kullanımla “Düzgün İş” olarak çevrilen kavram ilk kez, İşveren Dergisi’nin Şubat 2003 sayısında Uluslararası İşverenler Teşkilatının (IOE)’nin “Düzgün İş Hakkındaki Görüşü” ekinde ve ILO’nun Türkiye Haber Bülteni’nde (2005) Türk çalışma hayatına girmiştir (Palaz, 2005: 480). Türk literatüründe “düzgün iş” olarak ifade edilen kavramı; yine literatürde farklı kullanımlarla; insan onuruna yakışır iş, saygın iş veya uygun iş olarak da görmek mümkündür.

Düzgün iş; insan onuruna yakışır çalışma koşullarında, iş sağlığı ve güvenliği koşullarına uygun, sosyal güvenlik imkânları ve sendika aracılığıyla temsil edilebilme olanaklarına sahip, zorla çalıştırma ve çocuk işçiliğinin olmadığı, yapılan iş karşılığında hak edilen ücretin alınabildiği, kısaca çalışmaya ilişkin temel hak ve ilkelerin üç taraflı uzlaşma ile hükümet, işçi ve işveren arasında gerçekleştirildiği iştir (Palaz, 2005: 480).

Kavram; insanların çalışma ve istihdam haklarına, iş sağlığı ve sosyal güvenlik koşullarına ve imkânlarına ve sendikalar yoluyla veya diğer araçlarla kendini ifade etme haklarına göndermede bulunan bir kavramsal çerçeveyi içermektedir.

ILO’ya göre düzgün iş; çalışma hayatında temel haklara, istihdama, sosyal diyaloga ve sosyal korumaya ilişkin haklar üzerine odaklanmaktadır. ILO, düzgün işi sadece çalışma yaşamının iyileştirilmesine bir katkı olarak değil aynı zamanda yaşama hakkı ve çalışma hakkı gibi temel bir insan hakkı olarak görmektedir (Anker, vd., 2002: 147).

Düzgün iş; insanların çalışma yaşamlarındaki özlemlerini özetlemektedir. Verimlilik ve adil bir geliri, iş ortamının güvenliği ve ailelere yönelik sosyal korumayı, kişisel gelişim ve sosyal entegrasyon için daha iyi imkânları, insanların endişelerini ifade etme özgürlüğünü, onları etkileyen kararları organize etme ve bunlara katılma fırsatlarını; bir diğer ifadeyle sosyal diyalogu ve tüm kadınlar ve erkekler için eşit muamele ve fırsat eşitliğini içerir.

İstihdam artışı ve düzgün iş; adil bir küreselleşme ve yoksulluğun azaltılması için kilit unsurlardır. ILO; istihdam artışı için iş yaratma, çalışma yaşamındaki temel haklar, sosyal koruma ve sosyal diyalog konularına odaklanan ve toplumsal cinsiyet eşitliğini çaprazlama hedef olarak belirlediği bir gündem oluşturmuştur.

ILO'nun yeni hedefi veya gündemi olan herkese düzgün iş sağlanması ve bu konuda ülkelerin üzerine düşen görevleri yerine getirmeleri gerekliliği; 1999'daki Uluslararası Çalışma Konferansında gündeme geldikten sonra bu konuda yapılan pek çok çalışmanın ardından, bu işlerin sağlanması için temel prensiplerin neler olacağı belirlenmiştir.

Uluslararası politika yapıcılar arasında, özellikle 2008 küresel finansal ve ekonomik krizinin ardından, kalıcı ve kapsamlı ekonomik büyümenin sağlanması için kaliteli işlerin artırılması, bunu yaparken de çalışanların haklarının korunması ve geniş kapsamlı sosyal korumanın sağlanması için aciliyet artmıştır. Buna göre ülkeler için düzgün işlerin sağlanmasında dört temel hedef ortaya konulmuştur (ILO. TİSK, 2003).

- Çalışma yaşamında standartların, temel ilkelerin ve hakların yaygınlaştırılması ve yaşama geçirilmesi,
- Kadınların ve erkeklerin insana yakışır işlerde çalışıp, insana yakışır kazanç sağlayabilmeleri için gerekli fırsatların artırılması,
- Herkes için sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi ve etkililiğinin artırılması,
- Üç taraflılığın ve sosyal diyalogün güçlendirilmesi.

ILO'ya göre düzgün iş; insan haklarının korunduğu, gerekli sosyal koruma ile birlikte insan onuruna yakışır bir hayat sürmeye yetecek bir ücretin ödendiği, fırsat eşitliğinin sunulduğu işlerdir. Bu haliyle düzgün iş dört temel stratejiye odaklanmaktadır. Bunlar; çalışma hayatına ilişkin temel haklar, istihdam, sosyal koruma ve sosyal güvenlik ile sosyal diyalog'dur. Bu noktada temel hedef yalnızca iş yaratmak değil, aynı zamanda yaratılan işlerin kabul edilebilir kalitede olmasıdır (ILO, 1999).

Burada belirtilen temel hedefler düzgün işin temel standartlarını ortaya koymakla birlikte her ülke için çalışma hayatında düzgün işin sağlanması, o ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklerine de bağlıdır. Bu yüzden, uluslararası sözleşmelerle belirlenmiş temel hak ve ilkeler çerçevesinde kalarak, her ülkenin kendi ekonomik ve sosyo-kültürel gerçekleri doğrultusunda, düzgün işler yaratılması hedeflenmelidir.

B- Düzgün İş Göstergeleri

Düzgün iş ölçülebilir bir standartın ifadesidir. Düzgün işin ölçülebilmesinde ise dört temel gösterge kullanılmaktadır. Bunlar; istihdam boyutu, sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutu, sosyal diyalog boyutu ve çalışanların temel hakları boyutudur (ILO, 1999; Ghai, 2002: 1).

Bu çerçevede düzgün iş göstergeleri değerlendirildiğinde öncelikle karşımıza; -iş olmadan düzgün işten bahsetmenin mümkün olmaması nedeniyle- istihdam boyutu çıkmaktadır. İstihdam, ücret karşılığında gerçekleştirilen her türlü çalışmayı ifade eder ve hem nicel hem de nitel boyutlara sahiptir. Bu nedenle, düzgün iş kavramı sadece işçi statüsündekiler için değil, aynı zamanda kamu personelinden serbest çalışanlara bütün çalışma statüleri için de geçerlidir (Ghai, 2002: 2). Bununla birlikte istihdam boyutunda bakılması gereken sadece rakamsal olarak istihdam artışı değildir. İstihdam boyutunu ILO'nun kendisine belirlediği 4 temel hedeften “kadınların ve erkeklerin insana yakışır işlerde çalışıp insana yakışır kazanç sağlayabilmeleri için gerekli fırsatların artırılması” hedefi kapsamında değerlendirmek gerekir. Bu kapsamda istihdam boyutunun, istihdam artışı yaratılırken kadınlara ve erkeklere bu fırsatın eşit dağıtılması ve adil bir gelir

dağılımının sağlanarak istihdam artışının çalışan yoksulluk yaratmaması şeklinde algılanması daha doğru olacaktır.

Bugün dünya nüfusunun neredeyse yarısı halen günde yaklaşık 2 US dolar karşılığı çalışmaktadır. Dolayısıyla bir iş sahibi olmak yoksulluktan kurtulmaya yetmemektedir. Buradan hareketle yaratılacak işlerin; toplumsal cinsiyet eşitsizliğinden arındırılarak, çalışanların kendileri ve ailelerinin insanca yaşamasını sağlayacak bir ücret sunan ve sürdürülebilir kalkınma anlayışı içerisinde işletmelerin ve ülkelerin rekabet edebilirliğini temin edecek üretken bir iş olması gerekir (Günaydın, 2015: 125).

Düzgün işin ikinci boyutu olarak karşımıza; çalışanların temel hakları boyutu çıkmaktadır. Bu kapsamda yaratılacak işlerin temel haklara aykırı olmaması ve çalışmanın hür iradeye dayanması, bir diğer ifadeyle; çalışmaya ilişkin temel haklar ve ilkelerin gerçekleşmesi, desteklenmesi ve yasal olarak tanınması için elverişli koşulların oluşturulması gerekmektedir (Öz ve Bulut, 2014: 104). 1998 tarihli “Çalışma Yaşamında Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi” ne göre ILO’nun kabul ettiği dört temel hak; hem çalışanların sahip olduğu işlerin düzgün iş olup olmadığını, hem de yaratılacak işlerin bu kapsama girip girmediğini belirlemede büyük önem taşımaktadır. Bunlar; köleliğin ve zorla çalıştırmanın yasaklanması, çocuk işçiliğinin yasaklanması, ayırimcılığın ortadan kaldırılması ve örgütlenme özgürlüğü ve toplu sözleşme hakkı olarak sayılmaktadır.

Bu haklar; ILO’nun kuruluşundan bu yana dile getirdiği temel toplumsal hak ve özgürlüklerdir. Bu konuları düzenleyen üye ülkelere rehber olacak nitelikte pek çok ILO sözleşmesi imzalanmıştır. ILO’nun 1930 yılında imzaladığı “29 sayılı Zorla Çalıştırma Sözleşmesi” ve yine 1957 yılında imzaladığı ve kapsamını daha da genişlettiği “105 sayılı Zorla Çalıştırmanın Kaldırılması Sözleşmesi” zorla çalıştırmayı tanımlayarak bütün sektörlerde her türlü zorla çalıştırmayı yasaklamıştır. Bu sözleşmelerden 105 sayılı olan, 1960 yılında ve diğer sözleşme de 1998 yılında ülkemiz tarafından da onaylanmıştır.

Çocuk işçiliği konusunda ise 1990’lı yıllarda uluslararası alanda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Birleşmiş Milletler (BM) 1989’da “BM Çocuk Hakları Sözleşmesi” ni kabul ederek, çocukların ekonomik sömürden korunması gerekliliğini vurgulamıştır. 1992’de ILO “Çocuk İşçiliğinin Ortadan Kaldırılması Uluslararası Programını (IPEC)” başlatmıştır. 1998’de de yine ILO, “İşyerinde Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi” ni kabul ederek, ilgili sözleşmeleri onaylasın ya da onaylamasın ILO üyesi bütün devletlerin çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması yükümlülüğü altında olduğunu kabul etmiştir.

Düzgün iş’in üçüncü boyutu ise sosyal diyalogdur. ILO tanımına göre; hükümet, işçi ve işveren taraflarının temsilcileri arasında, ortak ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesine yönelik gerçekleşen her türlü müzakere, görüşme ve bilgi değişim sürecini ifade eden; bir diğer deyişle; demokratik siyasal rejimi benimsemiş ülkelerde sosyal taraf olarak nitelendirilen işçi ve işveren üst örgüt temsilcilerinin toplumda yer alan diğer organize çıkar grubu temsilcileri ile birlikte temel ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasına katılma süreçlerinin ifadesi olan sosyal diyalog; demokrasinin içinden doğan bir anlayışı ifade etmekle birlikte demokrasinin gelişmesinde de büyük rol oynamaktadır.

Düzcün iş açısından sosyal diyalogun anlamı, sahip olunan ya da yaratılacak işle ilgili her türlü kararın sosyal tarafların katılımı ile alınıp alınmamasında kendisini göstermektedir. ILO, üye ülkeleri kabul ettiği sözleşme ve tavsiye kararları marifetiyle sosyal diyalog yolu ile düzcün işler yaratmaya ya da mevcut işleri bu kapsama almaya sevk etmeye çalışmaktadır.

Düzcün iş'in dördüncü ve son boyutu olarak ise; sosyal koruma ve sosyal güvenlik göstergesi kullanılmaktadır. Düzcün işin sosyal güvenlik bileşeni en genel ifade ile gelir kaybetme riskine karşı koruma sağlamayı amaçlamaktadır (Ghai, 2002: 2). Daha önce de ifade edildiği gibi; sosyal devlet anlayışının en önemli unsurlarından birisi olan sosyal koruma ve sosyal güvenlik; gelirin yeniden dağılımını sağlayan, bireyi bireyin yardımına muhtaç duruma düşürmemek amacıyla kurumsallaşmış mekanizmalar kullanarak sosyo-ekonomik risklere karşı koruma sağlayan sosyal politika araçlarındandır.

Günümüzde küresel gelişmelere bağlı olarak Dünya ölçeğinde sosyal koruma kapsamı dışında kalanların yaygınlığı, sosyal güvenliği ve daha geniş bir çerçevede sosyal koruma anlayışını küresel bir mesele haline getirmiştir. Buna karşılık ILO, düzcün iş çerçevesinde sosyal korumanın önemine dikkat çekerek, bir ülkede sosyal koruma şemsiyesi altındakilerin oranı ile devletin sosyal koruma harcamalarına ayırdığı paydan hareketle sosyal koruma ve sosyal güvenlik göstergesini şekillendirmiştir.

Günümüz sosyal devlet anlayışında yaşlıların, çocukların, hastaların ve ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçlarına kayıtsız kalınamayacağı kabul edilmektedir. Buradan hareketle çağdaş toplumlarda devletin en önemli görevleri arasında "herkes için sosyal güvenlik" anlayışı çerçevesinde herkese sosyal güvenlik sağlanması gelmektedir (Arpa ve Kolçak, 2017: 652). Bu anlayışla birlikte sosyal güvenlik; Birleşmiş Milletler tarafından 1948 yılında temel insan hakkı olarak ifade edilmiş, ILO sözleşmesi ile asgari çerçevesi, Avrupa Sosyal Şartı ile de standartları belirlenmiştir.

Burada sayılan düzcün işin dört temel göstergesinden birinin veya bir kaçının eksik olması halinde ise; "düzcün iş açığı" denilen durum ortaya çıkacaktır (Işığçok, 2005: 23). İnsana, insan onuruna yakışmayan işleri ifade etmek için kullanılan düzcün iş açığı kavramı; ekonomik gelişmenin kendiliğinden sosyal gelişmeyle sonuçlanması önündeki temel engellerdendir (Kapar, 2007: 4).

Günümüzde bu açıklar sadece gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde değil, gelişmiş ülkelerde de gözlemlenebilmektedir. Örneğin enformel sektörün büyüklüğü ve yaygın kayıt dışı istihdam nedeniyle sosyal güvenceden yoksun olma hali sosyal koruma boyutu açısından önemli bir düzcün iş açığı yaratmaktadır.

C- Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik Boyutu Açısından OECD Ülkeleri ve Türkiye'deki Durum

Sosyal devlet anlayışının benimsenmesiyle beraber artan sosyal güvenlik harcamaları, kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip olmuştur. Günümüzde de sosyal refah devletin altın çağından gelen bir anlayışla Devletin sosyal harcamalar içerisindeki en büyük payını sosyal güvenlik harcamaları oluşturmaktadır.

Günümüzde neo-liberal bakış açısıyla; sosyal devletin kapsamının daraltılması ve sosyal harcamaların azaltılması gerektiği tartışılmakta, özellikle küreselleşmeyle birlikte esnek bir yapı kazanan emek piyasasındaki gelişmelerin sosyal güvenliğin sürdürülebilmesini zorlaştırdığı ileri sürülmektedir. Bu gibi değişimler sosyal devlet uygulamalarının sürdürülebilirliğinde problemlere neden olmakla beraber, sosyal devletin küçüldüğünü söylemek mümkün değildir (Arpa ve Kolçak, 2017: 657). OECD ülkelerinde toplam kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı, 1980- 1990’lı yıllarda düşmüşken, daha önce de ifade edildiği ve tablo 1’de verildiği gibi; kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki payında azalma olmadığı görülmektedir.

Kamu sosyal harcamalarında düşüş yaşanmamasına rağmen yine daha önce de ifade edildiği gibi; ILO’nun “Dünya Sosyal Koruma Raporu (2017-2019)” ’na göre; dünya nüfusunun yalnızca %45’i en az bir alanda sosyal korumaya sahipken, geri kalan %55’ini oluşturan 4 milyar insan bu haktan yoksundur (ILO, 2017: 7). Bu durum harcamaların yeterli olmadığını göstermektedir.

ILO’nun sosyal korumaya ilişkin raporunda yer alan dikkat çekici bulgular arasında ayrıca; Dünya genelindeki çocukların sadece %35’inin etkili şekilde sosyal korumaya eriştiği, ülkelerin, gayri safi yurtiçi hasıllarının sadece %1,1’ini 0-14 yaş çocukların ve ailelerinin yararı için harcadığı, yeni doğum yapmış annelerin sadece %41,1’inin doğum yardımı alabildiği, işsizlerin sadece %21,8’inin işsizlik yardımı alabildiği ve 152 milyon işsiz bu haktan yararlanamadığı, engellilerin sadece %27,8’inin engelli yardımından faydalanabildiği, emekli aylıkları ve emeklilere yapılan diğer yardımlar için ülkelerin, gayri safi yurtiçi hasıllarının sadece ortalama %6,9’unu harcadığı belirtilmektedir (ILO, 2017: 1).

Tablo 2’de bazı OECD ülkelerindeki sosyal koruma harcamalarının GSYİH’ya oranları verilmiştir. Tabloda da görüldüğü gibi sosyal koruma harcamaları içerisinde en büyük pay; emekli/yaşlılara ve sağlık harcamalarına ilişkindir. Bununla birlikte diğer harcama kalemlerinin; işsizlere, engellilere ve toplumda yer alan dezavantajlı gruplara yapılan harcamaları ifade ettiği düşünüldüğünde; sosyal devlet anlayışının gereklerinden biri olan sosyal koruma mekanizmasının; sadece yaşamın sürdürülmesi için değil, aynı zamanda sosyal katılımın sağlanması, bireylerdeki toplumsal aidiyet duygusunu tetikleme ve belki de hepsinden önemlisi insan onurunun korunması için oldukça gerekli olduğu söylenebilir.

Tabloda da görüldüğü gibi sosyal koruma harcama kalemleri; sağlık harcamaları, emekli ve yaşlılar için yapılan harcamalar, işsizler için yapılan ödeme ve hizmet harcamaları, analık, iş kazası ve meslek hastalığı ile engelli ve mallüller için sigorta kollarından yapılan harcamalar ve aile ve çocuklar için yapılan harcamalar şeklinde 5 ana başlıkta toplanmıştır. Buna göre; genel olarak harcamalardaki en büyük pay yaşlı ve emekliler için yapılmakta, bu kategoride ise sırasıyla; İtalya (%15,56), Fransa (%14,30), Portekiz (%12,47) ve Finlandiya (%12,30) en fazla harcama yapan ülkeler olarak öne çıkmaktadır.

Yaşlılar için yapılan harcamalardan sonra en yüksek harcama kategorisini sağlık harcamaları oluşturmaktadır. Bu kategorideki harcamaların ise; ortalama %8 ila %6 bandında seyrettiği görülmekle birlikte sağlık harcamalarına en az payın; Çin (%1,27) ve Endonezya’da (%1,03) ayrıldığı görülmektedir.

Tablo 2. Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH'ya Oranları (%) 2014-2015 (ILO)

| Ülke | Sağlık | Emekli/ Yaşlı | İşsizler | Analık, İş kazası, Engelli ve Malüllük | Aile ve Çocuklar | Toplam |
|------------------|--------|------------------|----------|---|---------------------|--------|
| Belçika | 8,11 | 10,5 | 3,20 | 2,68 | 2,62 | 29,2 |
| Danimarka | 7,68 | 10,1 | 2,3 | 4,70 | 3,70 | 28,80 |
| Finlandiya | 6,79 | 12,30 | 1,90 | 3,88 | 3,20 | 30,60 |
| Fransa | 8,99 | 14,30 | 1,60 | 1,70 | 2,90 | 31,70 |
| Almanya | 8,52 | 11,0 | 1,53 | 2,50 | 1,82 | 25,0 |
| Yunanistan | 6,52 | 13,16 | 0,72 | 1,11 | 1,27 | 26,4 |
| İtalya | 7,42 | 15,56 | 0,79 | 2,15 | 1,38 | 28,9 |
| Lüksemburg | 6,65 | 7,67 | 1,17 | 3,19 | 3,58 | 22,2 |
| Hollanda | 7,90 | 6,07 | 1,45 | 3,11 | 1,71 | 22,3 |
| Norveç | 6,17 | 7,41 | 0,43 | 5,36 | 2,56 | 23,9 |
| Portekiz | 7,20 | 12,47 | 1,21 | 2,41 | 1,19 | 24,11 |
| İspanya | 7,04 | 9,88 | 3,45 | 3,09 | 1,18 | 25,4 |
| İsveç | 7,30 | 10,75 | 0,73 | 5,75 | 2,99 | 26,7 |
| Birleşik Krallık | 8,08 | 6,60 | 0,30 | 2,0 | 3,80 | 21,5 |
| Çin | 1,27 | 3,7 | 0,1 | 1,60 | 0,22 | 6,3 |
| Endonezya | 1,03 | 0,45 | -- | 0,03 | 0,68 | 2,63 |
| Japonya | 7,15 | 12,1 | 0,2 | 1,0 | 0,79 | 23,1 |
| ABD | 8,57 | 7,0 | 0,4 | 1,59 | 0,70 | 19,0 |
| Türkiye | 3,40 | 8,30 | 0,1 | 0,30 | 0,41 | 13,5 |

Kaynak: ILO, World Social Protection Report 2017-2019

Tablo 2'deki verilerden hareketle Türkiye'nin toplam sosyal güvenlik harcamaları noktasında OECD ülkeleri içerisinde alt sıralarda yer aldığı görülmektedir. Buna karşın; Tablo 1'de verilen toplam sosyal koruma harcamalarının GSYİH'ya oranının yıllar itibariyle dağılımı incelendiğinde ise; Türkiye'de 1980 yılında %4, 1995 yılında %5,5, 2000 yılında %7,7 ve 2010 yılında ise %12,8 düzeyinde olan toplam sosyal koruma harcama oranının, günümüzde %13,5 (2014) seviyesine yükseldiği görülmektedir. Bu durum 1980'den günümüze Türkiye'de sosyal korumanın kapsamının giderek genişlediğini göstermektedir.

Bunun yanında sosyal hizmetlerden yararlananlar bakımından bir değerlendirme yapıldığında ise; Türkiye'de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde yürütülen; Aile ve Toplum Hizmetleri, Engelli ve Yaşlı Bakım Hizmetleri ile diğer sosyal hizmetlerle birlikte yıllar itibariyle OECD ülkeleri içerisinde önemli bir iyileşme göze çarpmaktadır.

Türkiye'de sosyal güvenliğin önündeki en önemli engellerden biri olarak ise kayıt dışı istihdam gösterilebilir. Son yıllarda denetimlerin sıklaşmasıyla bir nebze iyileşme görülsede halen çalışanların SGK'ya bildirilmemesi, gün sayılarının eksik bildirilmesi

ya da prime esas kazancın eksik bildirilmesi şeklindeki kayıt dışı istihdamın yaygınlığı ve buna bağlı olarak prim tahsilinde ve fon değerlendirmesindeki yetersizlikler Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin temel sorun alanlarını teşkil etmektedir.

Ekonominin kayıt altına alınamaması, prim kaçacağına neden olmakta, işsizlik oranlarındaki artış da kayıt dışına çıkmayı teşvik etmektedir (Başbuğ, 2013: 16). Düzgün iş sahibi olmanın önemli kriterlerinden biri; sosyal güvenlik hakkına sahip olmaktır. Kayıt dışı istihdamda ise; sosyal güvenlik sistemi dışında ve çalışma hayatını düzenleyen kurallara uyulmaksızın işgücü istihdam edilmekte bir diğer ifadeyle; resmi kayıtlarda görünmeyen bu nedenle devletin göremediği ve herhangi bir sosyal koruma kapsamına alamadığı yasadışı çalışma ve çalıştırma biçimi ortaya çıkmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın yaygınlığı sosyal korumanın kapsamını kısıtlayan en önemli engellerdendir. Dolayısıyla Türkiye’de sosyal güvenlik açısından düzgün iş açıklarının başında kayıt dışı istihdamın geldiği söylenebilir. 2008 yılından itibaren Türkiye’de kayıt dışı istihdamda önemli bir azalma eğilimi olmasına karşın halen %30’un üzerindedir. Son açıklanan TÜİK verilerine göre; Ekim 2017 döneminde herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan çalışanların oranı, %33,9 olarak belirlenmiştir.

Kayıt dışı istihdam edilen kişiler sosyal koruma şemsiyesinin dışında kalmakta; bu kişiler çalışmakla birlikte SGK’ya kayıtlı olmadıkları için sağlık hizmeti alamamakta, emeklilik hakkı elde edememektedir. Aldıkları ücret ne olursa olsun, bu durumdaki kişilerin “düzgün bir işe” sahip olduklarını söylemek mümkün değildir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele için önerilen başlıca 3 politikadan söz edilmektedir. Bunlar (Eurofound, 2013: 16);

- Denetim kapasitesinin güçlendirilmesi ve yaptırımların caydırıcılık etkisinin artırılması,
- Kayıtlı etkinlikleri teşvik etmek,
- Kayıt dışına karşı, kurumsal ve toplumsal uzlaşmayı oluşturmak ve güçlendirmek.

Kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamla mücadele için geliştirilen politikalar ile ülkelerin benimsediği refah rejimleri arasında bir ilişki kurulabilir. Bu ilişki, refah rejimlerine göre değişen kayıt dışına bakış açılarından kaynaklanmaktadır. Örneğin neo-liberal bakış açısına göre; kayıt dışı ekonomi doğrudan yüksek vergilerle ilişkilidir. Bu nedenle kayıt dışı ile mücadele için; serbest piyasada aşırı düzenleme ve devlet müdahalesi ile mücadele edilmekte ve böylece çözüm olarak vergi indirimleri, yönetmeliklerin düzenlenmesi ve az miktarda devlet müdahalesine ihtiyaç duymaktadır. Buna karşın sosyal demokrat refah rejimlerine göre ise; kayıt dışı, yetersiz düzenlemelerin bir ürünüdür. Çözüm ise; ekonomiye müdahale ve yüksek düzeyde sosyal koruma gerektirir (Eurofound, 2013: 22).

Son söz olarak; günümüzde sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı problemler, refah devletinin dönüşüm süreci çerçevesinde sosyal güvenlik sisteminin çalışma eksenli koruma sunması sebebiyle, işgücü piyasalarındaki yapısal dönüşüme bağlanabilir. Bu yüzden kayıt dışı istihdam sosyal güvenliğin finansman açığının başlıca sorunlarından bir tanesini oluşturmaktadır (Alper, 2012: 39. Arpa ve Kolçak, 2017: 659).

SONUÇ

Dünya ekonomisinin 1970’li yılların başından itibaren içine düştüğü bunalımın sorumluluğunun, Keynesyen anlayışla şekillenen devlet müdahalelerine yüklenmesi, devletin ekonomideki rolünü sorgulayan neo-liberal akımın yayılmasına ortam hazırlamıştır. Önceki dönemin refah devleti anlayışına karşı çıkan Hayek ve diğer neo-liberal kuramcılarının, toplam refahın devlet eliyle sağlanmasının sağlıklı bir durum olmadığına ilişkin görüşlerinin giderek kabul görmesi ise, refah devleti anlayışında önemli dönüşümlerin yaşanmasına sebep olmuştur.

Refah devletinin altın çağını yaşadığı dönemde devletlerin sosyal politika harcamalarına ayırdıkları paylar önemli ölçüde artmış, sosyal koruma ve sosyal güvenlik; vatandaşlar için bir hak, devlet için ise bir yükümlülük haline gelmiştir. 1980 sonrası küresel gelişmeler ve neo-liberal ekonomi politikalarıyla birlikte refah devleti anlayışında yaşanan dönüşümler ise; geçmiş dönemde refah devletinin temel sorumluluğu olarak görülen bütün yükümlülüklerde bir geri çekilme yaratmıştır.

Özellikle gelişmiş ülkelerde, hükümetlerin sosyal harcamalar için milli gelirden ayırdıkları payın sürekli büyüdüğü ve giderek katlanılamaz bir hacme ulaştığı, bu durumun ise; ülkelerin rekabet güçlerini zayıflatır hale getirdiği öne sürülmektedir. Bu tartışmalar ise refahın sağlanmasında sorumluluğu, devlet dışındaki aktörlere de yükleyen refah karması sistemini gündeme taşımaktadır.

Küreselleşmenin ve refah karması anlayışının bir sonucu olarak; uluslararası kuruluşlar, küresel ölçekte sosyal adalet ve sosyal refah sağlama misyonu yüklenerek asgari standartları belirleme noktasında sorumluluk almaya başlamışlardır. Bu örgütlerden ILO; uluslararası çalışma standartlarını belirlemek ve sosyal politikalar üretmek suretiyle uluslararası sosyal refaha katkı sağlaması bakımından ayrı bir öneme sahiptir. Özellikle 21.yy’da örgütün kendisine belirlediği düzgün iş hedefinin temel göstergelerinden sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutu, hem sosyal güvenlikte uluslararası standartların göstergesi olarak, hem de neo-liberal akımın sosyal güvenlik anlayışı üzerindeki etkisinin incelenmesi bakımından dikkate değerdir.

Refah devletinin dönüşüm sürecini ve bu dönüşüme etki eden unsurları sosyal koruma ve sosyal güvenliğe etkisi bakımından ele alan bu çalışmada; neo-liberal dönüşümün devletlerin sosyal refah harcamaları üzerindeki sınırlayıcı etkisi sorgulanmıştır. Bu kapsamda refah devletinin altın çağını yaşadığı dönemde temel haklar içerisinde sayılan sosyal koruma ve sosyal güvenlik hakkından taviz verilmesinden ziyade, sorumluluğun devlet dışındaki taraflarla paylaşılmasına ilişkin yaklaşımların öne çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte çalışmada; küresel örgütlerin uluslararası refahın sağlanması noktasındaki girişimlerinin bir sonucu olarak düzgün iş kavramı ön plana çıkartılmış, düzgün iş ana hedefi içerisinde neo-liberal dönüşüme rağmen taviz verilemeyecek bir alan olarak sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutu değerlendirilmiştir. Bu kapsamda dönüşüm sürecinin en önemli etkisinin sosyal koruma ve sosyal güvenlik harcamalarını azaltmak yerine, çalışma eksenli ve ilgilinin sisteme katkısını esas alan bir sosyal güvenlik sistemi yönünde olduğunu söylemek mümkündür.

Sosyal koruma ve sosyal güvenlik boyutuna ilişkin OECD ülkeleri ve Türkiye mukayesesinin de yapıldığı çalışmada; ülkelerin gelişmişlik seviyelerine paralel olarak artan oranlarda sosyal koruma harcamalarının genel artış eğiliminin devam ettiği görülmüştür. Ancak günümüzde sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı problemler, refah devletinin dönüşüm süreci çerçevesinde sosyal güvenlik sisteminin çalışma eksenli koruma sunması sebebiyle, işgücü piyasalarındaki yapısal dönüşüme bağlanabilir. Özellikle gelişmiş refah devletinin olmadığı ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli sorunu sistemin bütün nüfusu kapsama altına alamamasından kaynaklanan kapsam sorunudur. Bu durum ise kayıt dışı sektör ve kayıt dışı istihdam gibi sosyal güvenlik açıklarını görünür kılmaktadır.

Sosyal koruma çerçevesinin yeterli düzeyde olmaması ise; insanları yoksulluğa, eşitsizliğe ve yaşam boyu maruz kaldıkları sosyal dışlanmaya karşı savunmasız bırakmakta, dahası ekonomik ve sosyal kalkınmaya engel olmaktadır. Dolayısıyla, ILO raporunda da belirtildiği üzere günümüzde dünya nüfusunun geriye kalan %55’i için herkesin sosyal koruma sisteminin bir parçası olduğu, en azından temel seviyede bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması için daha fazla çaba harcanması gerekmektedir.

Kaynakça

- Anker, R., Igor, C., Philippe, E., Farhad, M. ve Ritter J. (2002). *Measuring Decent Work with Statistical Indicators. International Labour Review*. 142(2). 147-178.
- Alper, Y. (2012). Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 1(1). 7-47.
- Arpa, A. Taha ve Kolçak, M. (2017). Türkiye ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları. *Muş Alparşan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 5(3). 651-677.
- Ayhan, A. (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 1(1). 41-55.
- Başbuğ, A. (2013). *Sosyal Güvenlik Sisteminde Sosyal Sigortalar*. Ankara: Ankamat Matbaacılık Ltd. Şti.
- Buğra, A. (2016). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Eurofound (2013). *Tackling Undeclared Work in Turkey*.
- Evers, A. (1995). Part of The Welfare Mix: The Third Sector As An Intermediate Area. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*. 6(2). 159-182.
- Ghai, D. (2002). *Decent Work: Concepts, Models and Indicators*. ILO: International Institute For Labour Studies.
- Gökbakar, Ş. (2010). Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü. *Çalışma ve Toplum Dergisi*. 11.Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi Özel Sayısı (25). 141-162.
- Günaydın, D. (2015). İnsana Yakışır İş: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *The Journal Of Academic Social Science Studies*. 1(37). 123-148.
- Hayek, F.Von (2015). *Kölelik Yolu*. Ankara: Liberte Yayınları.
- ILO (International Labour Organization) (1999). Decent Work. *International Labour Conference. 87th Session*. Report of the Director - General. International Labour Office. Geneva.
- ILO (International Labour Organization) (2017). *World Social Protection Report 2017-2019*.
- ILO (International Labour Organization). ILO’nun Görevi ve Hedefleri. [http://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_372872/lang--tr/index.htm].(Erişim: 21.01.2018).
- İşığışık, Ö. (2005). *XXI. Yüzyılda İstihdam ve İnsana Yakışır İş*. Bursa: Ezgi Kitabevi.

Kurşun, A. ve Rakıcı, C. (2016). Sosyal Refah Devletinin Tarihi Süreci ve Günümüz Bazı Refah Devletlerinin Değerlendirilmesi. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*. 2(2). 135-156.

Kapar, R. (2005). *Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi*. İstanbul: Birleşik Metal - İş Yayınları.

Kapar, R. (2007). Uygun İş Açığı: İnsana Yaraşmayan İşler. *TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*. 1(29). 2-10.

Meda, D. (2004). *Emek Kaybolma Yolunda Bir Değer mi?* İstanbul: İletişim Yayınları.

Metin, B. ve Özaydın, Mehmet M. (2014). *Çalışma ve Refah*. Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları.

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (2016). Sosyal Harcama İstatistikleri. [<http://stats.oecd.org>]. (Erişim: 20.01.2018).

Öz, Cihan S. ve Bulut, E. (2014). Düzgün İş' Bağlamında Mevsimlik Gezici Tarım İşçilerinin Çalışma Koşullarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Alan Araştırması. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*. 1(1). 99-121.

Palaz, S. (2005). Düzgün İş (Decent Work) Kavramı ve Ölçümü: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Bir Karşılaştırması. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. (50). 479-505.

Pierson, P. (1996). The New Politics Of The Welfare State. *World Politics*. Vol 48. No 2. The John Hopkins University Press. 143-179.

Powell, M. and Barrientos, A. (2004). Welfare Regimes and Welfare Mix. *European Journal of Political Research*. 43(1). 83-105.

Şenkal, A. (2005). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Talas, C. (1995). *Toplumsal Politika*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

TİSK (2013). Düzgün İş (Decent Work) Hakkındaki IOE Görüşü. *Şubat 2003 İşveren Dergisi Eki*.

Tokol, A. ve Alper, Y. (2018). *Sosyal Politika*. Bursa: Dora Yayıncılık.