

## REFAH DEVLETİNİN GELİŞME VE BUNALIM DÖNEMLERİNDE İŞ PİYASALARI

Doç. Dr. Süleyman ÖZDEMİR\*

### Özet

*Bu makalede, modern bir devlet biçimi olan refah devletinin gelişme ve bunalım dönemlerinde iş piyasaları mercek altına alınmış; iş piyasaları, istihdamın genel düzeyi, kamu sektörü istihdamı, kadımların istihdamı, işsizlik, ücretlerin ve sosyal olanakların düzeyi vb. açılardan incelenmiştir.*

*Refah devletinin gelişme döneminde, genel olarak devletin müdahaleci niteliği sürekli olarak artmış, devletler, vatandaşlarının refah düzeylerini yükseltme amacını gerçekleştirirte son derece başarılı olmuştur. Geleneksel aile yapısının oldukça değiştiği, vergi ve kamu harcamaları düzeyinin yükseldiği, sosyal koruma önlemlerinin nitelik ve nicelik olarak geliştiği bu dönemde, iş piyasalarında istihdam artmış, kadın istihdamı artmış, işsizlik önemli bir sorun olmaktan çıkmış, ücretlerin genel düzeyi yükselirken vasıflı-vasıfsız işgücü arasındaki ücret farkı daralmış, güçlü sendikalar ortaya çıkmıştır.*

*Ne var ki, küreselleşmenin ve ardından da refah devletinin krizinin başlaması ile birlikte, her alanda yaşanan değişim ve dönüşüm, kaçınılmaz olarak iş piyasalarına da yansımıştır. Gelişme döneminin aksine, devlet müdahalelerinin azaltılması ve devletin ekonomik ve sosyal yaşama daha az karışacak şekilde küçültülmesi yönünde taleplerin doğduğu, vergiler ve kamu harcamalarının düşme eğilimine girdiği, devletin sosyal koruma işlevinin zayıfladığı kriz döneminde, kronik işsizlik ortaya çıkmış, iş güvensizliği ve "az güvenli, düşük ücretli" standart-dışı işler artmış, artan ücret eşitsizliği daha da yaygınlaşmış, işgücü giderek daha yaşlı hale gelmiş, sendikalar gittikçe güç kaybetmeye başlamıştır.*

\* İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

### Abstract

*In this article, during the period of development and the period of crisis of the welfare states which are modern forms of state, the labour markets have been studied. The labour markets have been inspected from the standpoint of general level of employment, public sector employment, women employment, unemployment, level of wages and social benefits, etc.*

*In the period of development, the interventionist characteristic of the state has continuously increased, and the states have succeeded to realize their aims to raise their citizens' welfare. In this period, while the structure of traditional families was changing, the level of taxes and public expenditures was raising, and social security measures were evolving in the matter of quality and quantity, the general employment and women employment in the labour markets has increased, the unemployment has no more been a problem, the general level of wages has increased, the wage gap between skilled and unskilled labour has narrowed, and powerful labour unions have emerged.*

*Unfortunately, together with globalization and beginning of crisis of welfare states, the changes, which can be seen almost in all areas, has also reflected inevitably to labour markets. On the contrary, in the period of crisis of welfare state, chronicle unemployment has emerged, labour insecurity and non-standart working types have increased, wage inequalities have become widespread, labour force has become older, and labour unions have begun to loose their power.*

## GİRİŞ

1929 tarihli Büyük Ekonomik Buhran ile birlikte, krizden çıkmanın yolu olarak devletin ekonomiye aktif bir şekilde müdahalesi gerekli görülmüştür. John Maynard Keynes'in 1936 tarihli "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" isimli eserinde somut bir hale gelen bu görüş, 1940'ların başından 1970'li yıllardaki yeni ekonomik krizlere kadar refah dolu bir dönemin (Altın Çağ'ın) yaşanmasına yol açmış ve bu görüş birçok ülkede uygulanmıştır. Devletin görevlerinin artışı savunan Keynezyenlerin bu görüşü "Fonksiyonel Devlet Teorisi" olarak adlandırılmaktadır (Akalın, 2002: 62).

Piyasa ekonomisinin eşitliği sağlayamadığını, yoksulluğu önleyemediğini, sosyal adaleti gerçekleştirmediğini, dolayısıyla iyi bir toplum yolunda başarılı olamadığını ileri süren "Piyasa Başarısızlığı Teorisi" ile birlikte, bu iki teori, devlet görev ve fonksiyonlarının artışında büyük öneme

sahip olmuştur. Böylece devlet, piyasa başarısızlıklarını gidermede<sup>1</sup>, benimseyeceği dünya görüşüne göre minimal, sınırlı ya da aktif bir fonksiyon üstlenmeye başlamıştır (Aktan, 2002: 8, 12).

Böylece, piyasanın sosyal adaleti ve insan onuruna yaraşır bir yaşamı sağlamadaki başarısızlıkları sonucunda, müdahaleci devlet anlayışının benimsenmesi, çeşitli refah devletleri uygulamalarının ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır.

Bu çalışmada, refah devletlerine iş piyasası ekseninde yaklaşılmış, bu bağlamdan kopmamaya çalışılmıştır. Kabul edilen bir tasnife göre, üç farklı refah rejimi (liberal, muhafazakar ve sosyal demokratik refah devletleri) altında sınıflandırılan refah devletleri, istihdamın genel düzeyi, kamu sektörü istihdamı, kadınların istihdamı, işsizlik, ücretlerin ve sosyal olanakların düzeyi vb. açılardan bir incelemeye tabi tutulmuştur.

Refah rejimlerini sınıflandırma girişimlerinin de gösterdiği gibi, hemen yukarıda sıralanan ve bu yazının inceleme alanı içinde yer alan hususlardan bir kısmı, genelde bir refah rejimi türünde çok yüksek düzeylerde gözlemlenebilirken, bir diğerinde orta derecede, ötekisinde ise daha zayıf bir düzeyde olabilmektedir.

Örneğin, kapsamlı bir bilgiye ilerleyen sayfalarda yer verileceğinden çok özet bir şekilde bahsedilecek olursa, üç refah rejiminden en gelişmiş olan sosyal demokratik refah rejimlerinde her devletin temel amacı, tam istihdamı sağlamaktır. Çünkü, bu ülkelerde refah devleti, bir bakıma tam istihdam hedefine ulaşmak üzere örgütlenmiş devlet olarak algılanmaktadır. Yine, bu ülkelerde yüksek düzeyde kamu istihdamı ve kadın istihdamı sözkonusudur. Ücretler ve sosyal olanaklar son derece gelişmiştir. Ne var ki, işsizlik düzeyleri cömert sosyal olanaklardan ötürü görece yüksektir.

Halbuki, zayıf bir refah rejimi niteliği sergileyen liberal refah rejimlerine bakıldığında, aynı yapıyı görebilmek mümkün değildir. Bu ülkelerde de istihdam önemlidir, ancak istihdamın kaynağı kamu sektörü değil, özel

<sup>1</sup> Ancak, devletin, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını gidermede ve gelir dağılımındaki adaletsizlikleri ve yoksulluk sorununu çözümlenmede her zaman başarılı olamayacağı, devletin bazen bizzat sorunların kaynağı olabileceği de belirtilmektedir.

sektördür; yani, özel sektör istihdamı yaygındır. Kadınların işgücüne katılımı ve ücretlerin genel düzeyi, sosyal demokratik ülkelere göre daha düşüktür. İşsizlik oranlarına bakıldığında ise, bunun da düşük olduğu gözlemlenmektedir. Bunun nedeni, düşük ücretlerin daha fazla iş yaratılmasına olanak sağlamasındandır. Çünkü, işçilik maliyetlerinin ve sosyal harcamaların düşük olduğu bu ülkelerde piyasada daha fazla yeni iş yaratılabilmektedir.

Orta düzeyde bir refah rejimi karakterine sahip olan muhafazakar refah rejimlerindeki en belirgin farklılık ise, kadınların işgücüne katılımında ortaya çıkmaktadır. Hem genel istihdam, hem de kadınların istihdamı daha düşüktür. Sosyal sigorta sistemine dayalı bir sosyal güvence sistemine sahip olan bu ülkelerde, sosyal koruma neredeyse istihdamdan daha önplanda tutulmaktadır. Bu ülkelerdeki görece yüksek olan işsizliğe karşı, işsizlik sigortası gibi yöntemlerle karşı koyulmaya çalışılmaktadır. Yüksek sosyal maliyetlerden dolayı, kamuda da, özel sektörde de yeni işlerin yaratılması oldukça zor olmaktadır.

Öte yandan, politika üreticilerin başlıca üç amaca ulaşmayı hedefledikleri dikkate alındığında (bunlar; yüksek istihdam düzeyi, yüksek eşitlik düzeyi ve dengeli bir bütçedir), bu hedeflere ulaşım açısından her üç refah rejiminin durumunu şu şekilde özetleyebiliriz: Sosyal demokrat yaklaşımın, daha çok yüksek istihdam ve yüksek eşitlik düzeylerine ağırlık verdiği; muhafazakarların yüksek eşitlik ve bütçe dengesine önem verdikleri; liberallerin ise, dengeli bütçe ve yüksek istihdam üzerine odaklandıkları görülmektedir (*Fouarge, 2003: 11*).

Bu çalışmada, öncelikle, refah devletinin doğuşuna kısaca değinilecek, ardından II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan ilerleme döneminde iş piyasasında ne gibi gelişmelerin yaşandığına yer verilecek, daha sonra ise, son çeyrek yüzyılda ortaya çıkan krizlerle birlikte iş piyasasında nelerin değişmeye başladığı üzerinde durulacaktır. Bu çalışma boyunca, konuya yalnızca iş piyasası açısından yaklaşılacaktır.

## 1. Refah Devletinin Ortaya Çıkışı

Günümüzde farklı türlerde karşımıza çıkan refah devletleri<sup>2</sup>, Batı demokrasilerinin en büyük başarısı olmuştur, aynı zamanda 20. yüzyılın da en büyük başarılarından (Özdemir, 2004a: 35–38). Yıllar boyunca sınıf farklılıklarını ortadan kaldırmış, sosyal bütünleşmeyi desteklemiştir. Ekonomik büyümenin yanında sosyal adaleti sağlamıştır (Prodi, 1999: 8).

Refah devletlerinin, özellikle II. Dünya Savaşı'nın ardından hızla gelişmeye başladığı görülmektedir. Aslında, modern refah devletlerinin kökenleri 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarına dayanmakla birlikte, refah devleti bugün tartışılan şeklini büyük çapta ilk defa II. Dünya Savaşı sonrasında, yani 1950'ler ve 1960'larda kazanmıştır. Gerçekten, refah devletlerinin tam anlamıyla gelişimi, II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan "Altın Çağ"da (1945–1975 arası) mümkün olabilmıştır. Oluşturulan "Refah Devleti Sözleşmesi"<sup>3</sup> (Welfare State Agreement), şekilsel açıdan değişse bile, bütün OECD ülkelerinde ittifakla benimsenmiştir (Leibfried, 2000: 59; Scharpf, 1999: 2). Dolayısıyla, özellikle 1960 ve 1970'li yıllar, refah devletinin nitelik olarak en belirginleştiği yılları ifade etmektedir. Bu dönemde, refah devletleri

<sup>2</sup> "Refah devleti" kavramının en güzel tanımlarından birisini yapan Asa Briggs'e göre, refah devleti; "piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türüdür." Briggs'e göre, refah devleti, üç alanda faal durumdadır: Birincisi, bireylere ve ailelere, minimum bir düzeyde gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilerin, belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik vb.) üstesinden gelmelerinde onlara yardımcı olmaktadır. Üçüncüsü ise, sosyal refah hizmetleri aracılığıyla, tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını üstlenmektedir (Briggs, 1999: 221–259; Gough, 2003: 895).

Diğer bir tanıma göre, "refah devleti", "takip edeceği vergi ve ücret politikaları ile adil bir gelir dağılımının gerçekleşmesi görevini üstlenen, korunmaya muhtaç grup ve sınıfları gözetken, sosyal güvenlik uygulamaları ve istihdam politikalarına yön veren, eğitim, sağlık, konut gibi toplumun temel gereksinimlerini karşılamaya yönelik politikaları uygulayan ve çalışma yaşamını düzenleyici önlemler alan çağdaş bir devlet anlayışı" olarak tanımlanmaktadır (Serter, 1994: 33).

<sup>3</sup> "Refah Devleti Sözleşmesi", sosyal refah amaçlı ilke ve kurumların benimsenmesi ve uygulanması amacıyla, gelişmiş sanayi ülkelerinin hepsinin üzerinde ittifak ettikleri örtülü bir sosyal anlaşmayı ifade etmektedir. (Bu sosyal sözleşmenin yapısal şartları günümüzde sorgulanmaktadır. Bugün itibarıyla bu sözleşmenin, bizzat refah devleti modelinin başarısından kaynaklanan sonuçlar tarafından zayıflatıldığı ve aşındırıldığı gözlenmektedir.)

öyle gelişmiştir ki, başlangıçta hedeflenen amaçlar<sup>4</sup> da oldukça aşılımıştır (Koray, 2003b: 105).

II. Dünya Savaşı ertesinde Keynes'in öncülüğünde kurulan ve Türkiye<sup>5</sup> dahil birçok ülkede geniş bir toplumsal uzlaşmaya dayanan refah devleti modelinin, krizin başladığı yıllara değin Avrupa toplumlarının nüfus, aile ve iş piyasası yapıları ile iyi derecede bir uyum içerisinde olduğu bilinmektedir. Bu dönemde, yüksek doğum oranı, kısa yaşam süresi, büyüyen sanayi istihdamı, düşük kadın istihdam oranı, erkeğin reis olduğu aile modeli ve geleneksel cinsiyet ilişkileriyle uyumlu sosyal refah önlemlerinin giderek geliştiği görülmektedir<sup>6</sup>.

Bu dönemde, devletin sınırlarının düzenli ve istikrarlı biçimde genişlediği ve klâsik liberalizmin sınırlı ve hakem devletinin yerini, müdahaleci, vatandaş kitleleri arasında pozitif veya negatif ayırım yapıcı refah devletinin aldığı görülmüştür (Yayla, Seyitdanlıoğlu, 1999: 2-3).

Yine bu dönemde, devletin sınırlar üzerindeki kontrol gücü<sup>7</sup>, ulusal çapta kurallar koyma gücüyle birleşmiştir. Vergiler artan oranlı hale getirilmiş, bu yolla kamu hizmetleri ve transferleri (gelirin yeniden dağıtımı) mümkün kılınmıştır. Ulusal sağlık sistemleri, herkese ücretsiz tıbbi bakım sağlar hale getirilmiş; ulusal sosyal yardım, işsizlik ödeneği, özürülülere yardım ve emeklilik sistemleri, ücret-dışı cömert gelirler sağlamaya başlamıştır. Bütün kapitalist demokrasiler tam istihdam, sosyal güvenlik ve egaliteryen (eşitlikçi) amaçlara yönelik politik eylemler içerisine girmişlerdir. Bu dönem boyunca, tüm gelişmiş

<sup>4</sup> Refah devletinin temel amaçları şu şekilde belirtilebilir: Başta istihdam olmak üzere, vatandaşlara belirli bir düzeyde sosyal güvenlik, refah hizmetleri, sağlık, eğitim, konut ve asgari bir gelir sağlamak.

<sup>5</sup> Türkiye'de Batı'dakine benzer modern bir refah devleti anlayışı ve kurumlarının, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra oluştuğu ve bu oluşumda iş piyasası ve çalışma ilişkileri merkezli bir sosyal politikanın önplana çıkmasının etken olduğu bilinmektedir. Batı'daki muadillerine benzer yasal ve kurumsal düzenlemeler, bu tarihten sonra hızla tamamlanmaya çalışılmıştır. Bkz.: (Özbek, 2002: 22).

<sup>6</sup> Ancak, toplumsal yapı değişmeye başladıkça, refah devleti ve sosyo-ekonomik realite arasındaki bu "uyum" erimiştir. Bkz.: (Özdemir, 2004a: 307).

<sup>7</sup> II. Dünya Savaşı sonrası yıllarda ekonomilerin kapalı özelliğe sahip olduğu, ulus-devletlerin kendi ekonomik sınırlarını ve ulus-ötesi ekonomik ilişkilerini kontrol altında tutabildikleri görülmektedir.

ülkeler, refah amaçlarını yerine getirirken, kapitalist ulusal ekonomilerinin yaşamsallığını da tehlikeye atmamışlardır (*Scharpf, 1999: 2-3*).

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 yükselmeye başlamış, işgücü giderek daha yaşlı hale gelmiş, vergiler yükselmiş, kamu harcamaları artmış, mali açıklar sürekli hale gelmiştir (*Lazar, Stoyko, 1998: 6*).

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 sürekli artmıştır (*Özdemir, 2004c: 595*).

Belirtilmesi gereken bir husus daha vardır. O da, refah devletlerinin gelişme döneminde, politik ve ekonomik rejimi ne olursa olsun birçok ülkede, hükümetlerin refah ekonomisi olma amacı gütmesidir. Doğu Avrupa'nın eski sosyalist ülkelerinde ve SSCB başta olmak üzere birçok komünist rejime sahip ülkede, devlet sosyal sigorta, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, konut vb. ile ilgili önlemler alarak (politikalar ve kurumlar oluşturarak), refah devleti biçimini almış ve bu konuda önemli adımlar atmıştır. Ancak, demokratik bir hukuk devleti olmayan bu ülkeleri “refah devleti” olarak adlandırmak da pek mümkün değildir (*Serter, 1994: 36*).

## 2. Refah Devletinin Gelişme Döneminde (1945-1975) İş Piyasaları

Beveridge ve Keynes'in öncülüğünde gelişmeye başlayan refah devletinin bu döneminde iş piyasası çerçevesinde öne çıkan bazı hususlar vardır. Bunları ifade edersek; herşeyden önce, bu dönemin en dikkati çekici yönü, yüksek istihdam düzeyidir. Devletin öncülüğünde, kamu sektöründe artmaya başlayan istihdam düzeyleri, özel sektörün de giderek gelişmesi ve yatırımlarını genişletmesi ile birçok refah devletinde neredeyse tam istihdam halini almıştır.

Benzer şekilde, bu dönemde kadınların iş piyasasına girişleri de (işgücüne katılım oranları – İKO) oldukça artmıştır. Dönemin sonuna doğru, yeni bir çağa doğru gidilirken, hizmet ekonomilerinin hızla geliştiği ve burada istihdam edilen beyaz yakalı ve pembe yakalıların oranlarının da hızla yükseldiği gözlenmektedir.

### 2.a. İşsizlikle Mücadelenin Başlamasında Beveridge ve Keynes'in Rolü

1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin doğurduğu yaygın işsizlikten kurtulmada, başta Beveridge ve Keynes olmak üzere bazı kişilerin rolleri olmuştur. Beveridge ve Keynes, sosyalist olmayan sosyal reformculara örnek olarak verilebilecek kişilerdir. Her ikisi de (ayrıca, Marshall ve Titmuss da ilave edilebilir), sosyal refah devleti uygulamalarının oluşumuna katkıda bulunan önemli sosyal reformist düşünürlerdir. Bu kişiler, hem dünya çapında, hem de İngiltere'de sosyal reformizmin öncüleri olarak kabul edilmektedir<sup>8</sup>.

Beveridge ve özellikle onun 1942'de hazırladığı rapor, II. Dünya Savaşı'ndan sonra çoğu refah devleti sistemlerinin temelini oluşturmuştur. Beveridge Raporu, üç ayaklı bir Ulusal Sigorta Sistemi öngörmektedir. Rapor, işsizliği azaltmayı (tam istihdam), kapsamlı bir sağlık sistemi kurmayı (ulusal sağlık kurumu) ve asgari bir ücreti garanti etmeyi kapsıyordu. Böylece, tam istihdam, Beveridge'in raporunun üçlü sacayağından bir tanesini oluşturmaktaydı. Raporda belirtilen hususlar, ülkedeki iki büyük parti tarafından da benimsenmiştir. Marshall'ın anlayışına uygun bir vatandaşlık hakları getiren bu evrensel refah sistemi şekli, çoğu ülkede refah devletinin sistemik gelişiminin temelini oluşturmuştur<sup>9</sup>.

Öte yandan, birçok refah devleti araştırmacısına göre, sosyal politika ya da refah devleti tarihçesinin son yüzyıllık gelişim seyrinden bahsedilirken, Keynes'in büyük etkisine değinilmemesi, büyük bir eksiklik olarak düşünülmelidir<sup>10</sup>.

Neo-klasik teoriye göre, ekonomilerde görülen durgunluk, ücretlerdeki ve kamu harcamalarındaki azalma ile aşılabilir. Ancak Keynes, neo-klasik

<sup>8</sup> Sosyal reformist ilkeler en ileri düzeyde İskandinav ülkelerinde, özellikle de İsveç'te uygulanmaktadır (*Çalışkan, 2001: 16*).

<sup>9</sup> II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan "Sosyal Güvenlik Komisyonu", Komisyon Başkanı Sir W. Beveridge'in ufku sayesinde yeni bir model getirmiştir. Beveridge'in hazırladığı raporda, işsizlik ve yoksulluk, savaşılması gereken önemli problemler olarak görülmüştür ve sosyal güvenlik önlemlerinin herkesi kavraması gereğine dikkat çekilmiştir (*Greve, 1998: 7; Ekin, Alper, Akgeyik, 1999: 33-34*).

<sup>10</sup> Keynezyenizmin, savaş sonrası dönemdeki gelişmeler üzerinde iki önemli etkisi olmuştur: Birincisi, uluslararası ekonomik gelişmenin, devlet ve piyasa arasındaki daha disiplinli bir ilişkiyle yeniden yönlendirilmesidir (örneğin, Bretton Woods kurumlarının kurulması gibi). İkinci etki ise, Avrupa'da refah devletlerinin kurulması için gerekli olan altyapının kurulmasıdır.



teoriden farklı bir çizgi izlemiş, 1936'da yazdığı "General Theory of Employment, Interest and Money" isimli kitabı ile, özellikle 1940'lı yıllarda ve sonrasında dünya ekonomisine fikirleriyle hakim olmuştur. Keynes'in hedefi, devletin aktif müdahaleleriyle, ekonomide tam istihdamın sağlanmasıdır<sup>11</sup>. Ona göre, kitlesel işsizlik, bir işgücü arzı problemi değil, aksine talep sorunudur; dolayısıyla işsizlere yönelik maksimum işsizlik ödenekleri ve devletin iş yaratmak amacıyla yapacağı yatırımlar soruna köklü bir çözüm olabilecektir (Townsend, 2002: 2-3).

Ne var ki, "refah devletinin krizi"nin başgöstermesi ile, keynezyen müdahalecilik anlayışının sorgulanmaya ve giderek zayıflamaya başladığı görülmektedir<sup>12</sup>. Öyle ki, ücretler düzeyini artırarak, ekonomideki genel mal ve hizmet talebini artırmayı ve bu yolla tam istihdamı sağlamayı amaçlayan Keynesçi politikardan, ücret düzeyleri üzerinden uluslararası rekabetgücü kazanmayı amaçlayan politikalara geçiş yaşanmıştır (C. Pierson, 2001: 191).

### **2.b. Kamu Sektörü İstihdamının Artışı**

Hemen yukarıda, keynezyen refah devletlerinin en önde gelen amaçlarından bir tanesinin "tam istihdamı" sağlamak olduğu ifade edilmişti. Bu doğrultuda, 1970'li yıllara kadar, birçok ülkede sağlık, eğitim ve özellikle sosyal refah hizmetleri gibi alanlarda çok sayıda kişi istihdam edilmiş, bu ülkelerde kamu tarafından sunulan sosyal refah hizmetleri, aynı zamanda geniş bir kamu sektörü istihdamına yol açmıştır. İzlenen bu istihdam politikalarının amacı, kamu sektöründe üretimi artırmaktan ziyade, işsizliği azaltmaktır. Bu durum, bunalımın başladığı yıllara kadar devam etmiştir. Daha sonra, ekonomide gözlenen resesyonlar nedeniyle işgücü talebi daralmış ve istihdam düzeyleri birçok ülkede düşme eğilimine girmiştir (Nunes, 1996: 438).

<sup>11</sup> Ancak, burada tam istihdam hedefinden söz edilirken, işgücü içerisinde yalnızca erkek işgücü hedeflenmektedir. O dönemin anlayışı içerisinde, kadınların istihdamı kastedilmemektedir. Yine benzer şekilde, eşitsizliklerden söz edildiğinde de, kadınlarla ilgili eşitsizlikler kastedilmemektedir (Çalışkan, 2001: 16).

<sup>12</sup> Bazı araştırmacılar, 1970'lerden sonra ekonomik düzende yaşanan bunalımı, aynı zamanda müdahaleci devletin bunalımı olarak da görürler ve yeni dönemde yaşanan küresel ekonomik düzene geçiş sürecinin, devletin yapısında bir değişimi de beraberinde getirdiğini, bunun da ekonomi üzerindeki devlet müdahalesini azalttığını, hiç değilse müdahalenin niteliğini oldukça değiştirdiğini savunurlar. Dolayısıyla, II. Dünya Savaşı sonrası yaşanan 25 yıllık dönem ile daha sonraki dönem arasında, müdahalecilik bakımından koyu bir çizgi vardır.

Gerçekten, krizin iyice belirginleştiği yıllara kadar, refah devletlerindeki kamu harcamalarının, kamu sosyal harcamaların, vergilerin ve de istihdam oranlarının sürekli olarak artış içerisinde olduğu görülmektedir. İstihdam artışı, hem ekonomide gerçekleşen büyüme ve yatırımlardan kaynaklanmış, hem de birçok ülkede sağlık, eğitim ve özellikle sosyal refah hizmetleri gibi alanlarda çok sayıda kişi istihdam edilerek, kamunun istihdamdaki payı artırılmıştır.

Refah devleti ile istihdam düzeyleri arasında son derece pozitif bir ilişki olduğu herkesçe bilinmektedir. Refah devletinin gelişmesi ile birlikte artan sosyal refah önlemleri, sadece sosyal yardım bütçesinin büyümesini getirmekle kalmamış, aynı zamanda yukarıda ifade edilen alanlarda “sosyal yardım sektörü” ismini verebileceğimiz bir hizmetler sektörünün ortaya çıkmasına, işgücünün önemli sayılabilecek bir kısmının bu sektörde çalışmaya başlamasına yol açmıştır<sup>13</sup>.

Bilindiği üzere devlet, bir ülkede istihdamın geliştirilmesi üzerinde önemli oranda etken olabilir. Yasal düzenlemeler yaparak, piyasaları deregüle ederek, sosyal güvenlik ve vergi sistemlerinin yapılarını değiştirerek istihdam oranlarının artmasına gayret gösterebilir.

Aşağıdaki tablodan izleneceği üzere, sosyal demokratik (İskandinav) refah devletleri<sup>14</sup>, 1990–1999 yıllarında % 77,9'luk istihdam oranıyla, diğer refah rejimlerine nazaran önde yer almaktadır. Bu ülkeleri, Anglo-Sakson (liberal) (% 73,4) ve Kıta Avrupası (muhafazakar) refah devletleri (% 66,2) takip etmektedir (*Lahelma, Kivela, Roos vd., 2002: 610; Merkel, 2003: 13–14*).

<sup>13</sup> Pierson'a göre, istihdamın tarım-sanayi-hizmetler (Üç Sektör Kanunu) yönündeki değişiminin son aşaması olan ve istihdamın üretimden hizmetler sektörüne kaymasını ifade eden değişimde, devletin sosyal yardım sektörü son derece belirgin bir rol oynamıştır. 1985 yılında yapılan bir çalışmaya göre, Batı Almanya, İsveç, ABD ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde, bu sektörde istihdam edilen kişilerin toplam istihdam içinde % 11 ile % 26 arasında bir orana ulaştığı görülmüştür. Yine, sosyal yardım işleri de, hizmetler sektöründeki tüm istihdamın % 20–40'ı arasında bir oranını oluşturmuştur (*C. Pierson, 2001: 167–169*).

<sup>14</sup> Sosyal demokratik ülkeler, çalışma çağı nüfusun yüksek oranda istihdama katılması ile meşhurdur. Danimarka ve İsveç, Norveç ve Finlandiya'ya nazaran biraz daha yüksek katılım oranına sahiptir. Diğer yandan, Danimarka ve İsveç gibi kuvvetli refah devletlerinde, sağlık, eğitim ve sosyal refah hizmetleri alanlarında çalışan kişilerin sayısının da, toplam işgücünün % 25'ini aştığı gözlenmektedir. Örneğin, Tablo 2'ye göre, 1995 itibarıyla sosyal demokratik ülkelerde toplam istihdam içerisindeki kamu istihdamı oranı % 29,4'dür. Bu oran, muhafazakar ülkelerde % 18,8, Güney Avrupa ülkelerinde ise % 15,5'dir (*Esping-Andersen, 1996b: 19*).

Genel olarak, sosyal demokratik<sup>15</sup> refah devletlerinin, son derece yüksek kamu sektörü istihdamı ile nitelendirildiği ve görece olarak düşük özel sektör istihdamının sözkonusu olduğu bilinmektedir. Tam tersi bir şekilde, liberal refah devletlerinde ise çok yüksek özel sektör istihdamı ve düşük oranlı devlet istihdamı görülmektedir. Yüksek vergi oranlarına sahip olan sosyal demokratik ülkelerin, topladıkları vergileri, kamu tarafından finanse edilen yüksek sosyal hizmet düzeylerine dönüştürdüğü ve bu sektörde başta kadınlar olmak üzere çok sayıda kişiyi istihdam ettiği görülmektedir (*Scharpf, 2001: 14–15*).

**Tablo 1:** Farklı Avrupa Refah Rejimlerinde İstihdam ve İşsizlik, 1990–1999

	İstihdam Oranı (1)	Kadın İstihdam Oranı (2)	İşsizlik Oranı	Uzun Dönemli İşsizlik Oranı (3)
Sosyal Demokrat	77,9	74,1	7,8	22,8
Liberal	73,4	63,2	8,9	29,4
Muhafazakar	66,2	56,5	7,9	46,5

- (1) Çalışma çağı nüfus içerisindeki aktif işgücü oranı.  
 (2) Kadın çalışma çağı nüfus içerisindeki aktif kadın işgücü oranı  
 (3) 12 ay ve daha uzun süreli işsiz olan toplam kişi oranı

*Kaynak:* Wolfgang Merkel, 'Social Justice and the Three Worlds of Welfare Capitalism', *DFG Forschungsprojekt*, (Çevrimiçi): <http://www.dritte-wege.uni-hd.de/texte/SocialJustice.pdf>, 20.06.2003, p. 13.

**Tablo 2:** Toplam İstihdamın Bir Yüzdesi Olarak Değişik Refah Rejimlerinde Kamu İstihdamı

	1974	1985	1995
Muhafazakar	14,7	18,7	18,8
Sosyal Demokrat	20,0	26,9	29,4
Güney Avrupa	10,5	14,2	15,5

*Kaynak:* Stein Kuhnle, Matti Aalstalo, 'Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States', *Survival of the European Welfare State*, (Routledge Publ., 2000), p. 4.

<sup>15</sup> Tam istihdamı sağlama amacı, 1930'lardan beri sosyal demokratik programların merkezinde yer almıştır. 1950 ve 1960'larda tam istihdamın başarılması, eşsiz bir sosyal demokratik başarı olarak görülmekteydi. Yine, İsveç'te 1968 yılında kadınların % 57'si işgücüne katılmaktaydı. Bu oran ABD'de % 46, diğer kutbu temsil eden Hollanda'da ise % 28 idi. Belirtilmesi gerekir ki, tam istihdam güçlü sosyal demokratik ülkelerin hepsinde başarılabilmiştir. Yalnızca Kuzey Avrupa ülkeleri bu konuda başarılı olmuştur (*Glyn, 2001: 3–4, 15*).

Ancak, kamu kesimi istihdamındaki yükseliş, değişen devlet anlayışı ve bu anlayış doğrultusunda izlenen politika ve reformlar sonucunda, 1980'li yıllarda düşmeye başlamıştır. Bu azalışa rağmen, yine de İngiltere'de devlet her beş çalışandan birinin işvereni durumunda olmuştur.

Kısaca, devlet, 20. yüzyıl boyunca oldukça büyük bir işveren haline gelmiş, genel işgücünün büyük kısmı (OECD'de ortalama % 15-20) kamu sektöründe istihdam edilmiştir (C. Pierson, 2001: 169).

### 2.c. Kadınların Artan İstihdamı

Bir diğer husus, kadınların istihdamı konusudur. Bir toplumdaki kadın istihdam oranları, cinsiyetler arası adalet bakımından anlamlı göstergelerden birisi olarak görülmektedir. Kadın istihdamı, aynı zamanda bir toplumdaki kültürel ve dini faktörlere de sıkı bir şekilde bağlıdır. Kadınları çocuk bakımı ve ev işlerinden kurtaran sosyal hizmetlerin varlığı (kadınlara çocuk ve yaşlıların bakımında kolaylık sağlayan kreşler, yaşlılara yönelik bakımevleri vb.), kamu refah sektöründe istihdam olanakları ve part-time işlerin çoğalması gibi nedenler, kadınların istihdamında doğrudan etkili olmuştur (Merkel, 2003: 13-14).

Bütün Avrupa çapında kadınların işgücüne katılım oranı (İKO) yükselmeye başlamıştır<sup>16</sup>. 1940'lı yıllarda ileri sanayi ülkelerinde "üç-dört çocuklu ve tek çalışanlı geniş aileler" (one-earner families with three or four children) oldukça yaygınken; kentleşme süreci devam ettikçe, geniş aileler azalmaya ve "bir-iki çocuklu ve iki çalışanlı aileler" (two-earner families with one or two children) yaygınlaşmaya başlamıştır<sup>17</sup>. Evlilikler, zorunlu eğitim

<sup>16</sup> Öte yandan, kadınların istihdamının artışı, maksimum istihdam düzeylerine ulaşılmasına ve dolayısıyla refah devletinin önemli bir gelir kalemi olan gelir vergilerinin artmasına yol açmıştır.

<sup>17</sup> Kadınların çalışma yaşamına yüksek oranda katılımı, eskinin tek gelirli (erkek) ailelerin yerini, çift gelirli ailelerin almasıyla sonuçlanmış, böylece gelişmiş refah ülkelerinde her iki eşin de çalıştığı aile yapıları standart hale gelmeye başlamıştır. Örneğin, bu oran İngiltere'de 1960 yılında % 28 iken, 1990'lı yıllarda % 55'e yükselmiştir. Yine diğer bazı ülkelere bakıldığında, bu oranın İsveç'te % 78, Danimarka'da % 75, Finlandiya'da % 72, İrlanda'da % 48, İspanya'da % 46 ve İtalya'da % 43 olduğu görülmektedir. Çift gelirli aileler, önceki dönemde çok yaygın olan yoksulluk sorununa da önemli bir ilaç olmuştur (Seyyar, 1999: 88'den aktaran: Bilen, 2002: 253).

bitene ve iş piyasasına girene kadar ertelenmiştir. Kadının rolü köklü bir biçimde değişmiş, evli kadınları da içerecek şekilde, daha fazla sayıda kadın iş piyasasına girmiştir. Bunların çoğu tam süreli olarak çalışmaya başlamıştır (Spicker, 2003: 1-2).

Avrupa toplumlarının hepsi, kadınların istihdamı yönünden birbirlerine benzemeye başlamıştır. Ancak, tabii ki ülkeler arasında farklılıklar vardır. Kadın istihdam oranları, sürpriz olmayan bir şekilde, sosyal demokratik refah devletlerinde en yüksektir. Daha sonra sırasıyla liberal, muhafazakar ve Güney Avrupa refah devletleri gelmektedir. Diğer yandan, Akdeniz ülkelerinde hâlâ erkekler ile kadınlar arasında İKO bakımından çok büyük bir fark devam etmektedir (Kuhnle, Alestalo, 2000: 5-6).

Tablo 1'e bakıldığında bu durum açıkça görülmektedir. Kadın çalışma çağı nüfus içerisindeki aktif kadınların oranı, sosyal demokratik ülkelerde % 74,1<sup>18</sup>, Anglo – Sakson (liberal) ülkelerde % 63,2, Kıta Avrupası (muhafazakar) ülkelerde % 56,5, Güney Avrupa ülkelerinde ise % 50 civarındadır.

**Tablo 3:** Farklı Avrupa Refah Rejimlerinde, 15-64 Yaş Grubu Kadınların Toplamının Bir Yüzdesi Olarak Kadın İşgücü

	1960	1974	1995
Muhafazakar	42,1	44,9	59,2
Sosyal Demokrat	48,9	60,9	72,5
Güney Avrupa	31,6	37,6	49,0

*Kaynak:* Stein Kuhnle, Matti Alestalo, 'Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States', *Survival of the European Welfare State*, (Routledge Publ., 2000), p. 6.

Başta İskandinav ülkeleri olmak üzere birçok ülkede, kadınların istihdamlarını artırmak amacıyla, onlara kamu kesiminde iş olanakları

<sup>18</sup> Kuzey Avrupa (İskandinav) ülkelerinde, kadınların istihdama katılım oranları, 1986 yılında % 71-78 arasında, 1998 yılında ise % 70-76 arasında gerçekleşmiştir. Norveç'te yukarı doğru bir trend sözkonusu iken, diğer ülkelerde, yüksek işsizlik dolayısıyla durağan ya da aşağı doğru bir süreç yaşanmıştır. Kadınların istihdam oranları, erkeklere nazaran % 5-10 daha düşüktür. Bununla birlikte, kadınların part-time çalışma oranları oldukça yaygındır ve 1998 yılında % 22-36 arasında değişmiştir (% 13 oranıyla Finlandiya hariç). Finlandiya'da, kadınlar ile erkeklerin full-time istihdam oranları birbirine eşittir. Bu ülkelerde genel trend, kadınlar arasında full-time istihdamın arttığı yönündedir (Lahelma, Kivela, Roos vd., 2002: 611).

sunulmuştur. Kadınların toplam kamu istihdamı içindeki payı % 50'yi bulmuştur. Ne var ki, 1990'lı yıllara yaklaşıldığında, devletin kamu kesiminde istihdam sağlama politikaları sorun olmaya başlamış, bu nedenle kamu istihdamı yeniden yapılandırılarak bir hayli düşürülmüştür (*Esping-Andersen, 1996a: 27*).

### *2.d. Hizmet Ekonomilerinin Yükselişi ve İstihdamın Değişen Niteliği*

Öte yandan, ekonomik gelişmeyle birlikte, üretimin yapısı değişmekte, hizmet temelli bir ekonomiye doğru geçiş sürmektedir. Son 30 yıldan beri zengin ekonomilerde istihdamın yapısının önemli oranda değiştiğine ilişkin birçok araştırma gerçekleştirilmiştir. Hizmet sektörlerinde istihdam edenlerin sayısı ve oranları hızla artmıştır. Ancak, hizmet sektörü istihdamı, genel olarak düşük ücretler ve düşük verim oranları ile karakterize olmaktadır<sup>19</sup>.

Hizmet sektörü istihdamı<sup>20</sup>, iki şekilde yaratılabilmektedir. Ya artan ücret adaletsizliği pahasına özel sektör tarafından, ya da artan bütçe baskısı pahasına kamu sektörü tarafından.

Bu noktada, hangi refah rejimine mensup olursa olsun her refah devletinin, yükselişe geçen hizmet ekonomileri ile birlikte birtakım sorunlarla karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Ancak, sorunların niteliği rejim türlerine bağlı olarak farklılık göstermektedir. Örneğin, sosyal demokratik refah devletleri, ücret eşitsizliğine yol açmadan, kamu sektörü istihdamını genişletmeye gayret göstermektedir. Ancak, bu politikanın bütçe üzerine getirdiği yük de gittikçe yükselmektedir.

<sup>19</sup> Sanayi istihdam yapısından post-endüstriyel istihdam yapısına doğru radikal bir kayış (hizmet sektörlerinde istihdamın artması), devletleri "hizmet ekonomisi üçlemi" (trilemma of the service economy) ile karşı karşıya bırakmıştır. Yani, "istihdam artışı", "ücret eşitliği" ve "bütçenin sınırlanması" amaçlarında çelişmeler yaşanmaya başlanmıştır.

<sup>20</sup> Kamu sektörü sosyal hizmet istihdamının niteliği, Baumol tarafından bir hipotezde açık bir şekilde belirtmiştir ("Baumol'un Maliyet Hastalığı Hipotezi" – Baumol's Cost-Disease Hypothesis). Hipotez özetle, hizmetler sektöründeki verimliliğin, sanayi sektöründekinden daha düşük bir hızla büyüme eğiliminde olduğunu ispat etmektedir. Refah devletinin katıldığı önemli hizmet sağlama alanları, çocuk bakımı, yaşlıların bakımı ve diğer sosyal hizmetler gibi dinamik olmayan sektörlerdir. Uzun dönemde, bu sektörlerde her zaman için seküler bir bozulma ile karşılaşılacaktır.

Dolayısıyla, istihdam yapısının sanayiden hizmetlere kayması, farklı ulusal rejimlerde tamamen farklı sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Yukarıda değinildiği gibi, sosyal demokratik refah devletleri finansal aşırılıklarla boğuşurken, muhafazakar refah devletleri artan işsizlikle karşıkışıya kalmakta, liberal devletler de bozulan ücret eşitsizliği ve yüksek yoksulluk oranlarıyla uğraşmaktadır (*P. Pierson, 2000: 6*).

### **3. 1975 Sonrası: Krizin Başlaması ve İş Piyasalarının Yapısal Değişimi (Yeni Sağ'ın Doğuşu ve Keynezyen Refah Devletinden Neo-Liberal Refah Anlayışına Geçiş)**

1929'da ortaya çıkan ekonomik bunalımın ardından, bu son döneme kadar, devletin müdahaleci bir anlayışı benimseyerek ekonomik ve sosyal yaşama müdahalelerde bulunduğu ve bu müdahalelerin gittikçe genişlediği görülmektedir. Ne var ki, 1973 ve 1979 yıllarındaki petrol fiyatları artışından kaynaklanan diğer bir bunalım ise<sup>21</sup>, tam tersi bir şekilde, devlet müdahalelerinin azaltılması, devletin ekonomik ve sosyal yaşama daha az karışacak şekilde küçültülmesi taleplerini doğurmuştur.

Bu bunalım, başta gelişmiş Avrupa ülkeleri olmak üzere bütün OECD ülkelerini etkilemiş, ortaya ekonomik büyümenin yavaşladığı, enflasyonun arttığı, yüksek oranlarda yapısal işsizliğin doğduğu, kronik bütçe açıklarının yaşandığı, kamu harcamalarının yükseldiği ekonomik bir ortam çıkmıştır (*Andersson, Harsman, 1997: 31*).

Yeni dönemde izlenen politik ve ekonomik felsefe, "Yeni Sağ" (New Right) olarak adlandırılan neo-liberal politikalar ve bu politikalar Keynezyen politikalara alternatif olarak ortaya çıkan klasik liberal düşüncenin çağdaş bir yorumudur (*Burden, 1998: 19*).

<sup>21</sup> Petrol fiyatlarını dörde katlayan 1970'lerdeki Birinci ve İkinci Petrol Krizleri'nden sonra, dünyanın birçok yerinde ekonomik resesyon ile birleşen yüksek düzeyli vergiler, refah devletinin sürdürülmesi ile ilgili tartışmaları beraberinde getirmiştir. Petrol fiyatlarındaki değişim ile birlikte, ülkelerin çoğunda işsizlik oranları artmış, kamu sektörü açıkları yükselmeye başlamış, eşitsizlik bozulmaya devam etmiştir. Bütün bunlar hesaba katıldığında, Keynezyen ekonomik politikalara ve refah devletine olan inanca karşı şüpheler doğmaya başlamıştır (*Greve, 1999: 8*).

Bir yandan makro ekonomik krizlerin yaşandığı, bir yandan da uluslararası sermaye ve ürün piyasalarında yoğunlaşan rekabetin başladığı 1970’li ve 1980’li yıllar, refah devletleri için güzel günlerin bittiği, sorunların başladığı yıllardır. Polanyani’nin “Büyük Dönüşümü”<sup>22</sup> artık bitmek üzeredir. Bretton-Woods sisteminin çöküşü ve 1970’li yılların başında petrol krizinin ortaya çıkmasıyla, sanayi ülkelerinin savaş sonrası dönemde yaşadığı Altın Çağ sona ermiştir. Dolayısıyla, Batılı ülkelerde, Altın Çağ boyunca yaşama standartları durmadan artarken ve yoksulluk düşerken, 1970’lerin sonlarından itibaren bu trend durmaya başlamıştır<sup>23</sup>. Böylece, son 20-25 yıllık sürede değişen koşullar (iş piyasasının yeniden yapılanması, demografik dönüşüm ve ekonominin küreselleşmesi), bir “Gümüş Çağ”ın doğuşuna yol açmıştır (*Taylor-Gooby, 2002: 4*).

Liberal felsefe bağlıları, Keynezyen politikaların izlenmesinin, 1970’lerden itibaren ülkelerin krize girmesinin temel nedeni olduğunu ileri sürmektedir. Yüksek toplam talep ve istihdam politikaları, yüksek vergi oranları, cömert sosyal refah devleti harcamaları ve artan devlet müdahaleleri, krizin nedenleri olarak gösterilmektedir<sup>24</sup>.

Bu sebeplerden dolayı, ekonomide devletin rolünün küçültülmesi görüşleri dile getirilmeye başlanmış, önceki dönemde varılan toplumsal uzlaşmanın temelleri sarsılmış ve Keynezyen refah devletinin tasfiyesinin başladığı görülmüştür (*Özşuca, 2003: 228*).

Gerçekten, ekonominin küreselleşmesi ile birlikte, Keynezyen refah devleti (diğer bir deyişle istikrarlı ekonomik büyüme, tam istihdam, iyi ücretler,

<sup>22</sup> Polanyani’nin “Büyük Dönüşüm” olarak nitelendirdiği şey, kısaca, Batılı sanayi ülkelerinde adım adım gerçekleştirilen “demokratik” “sosyal” “hukuk” devleti, daha kısa ifadeyle “refah devleti”dir.

<sup>23</sup> Tahmin edilebileceği gibi, İngiltere, Amerika ve Yeni Zelanda ön safta olmak üzere, bu trend liberal (Anglo-Sakson) ülkelerde daha da hızlı bir şekilde gerçekleşmiştir. Bu ülkelerde, küreselleşme ve güçlü neo-liberal yönelişler, beraberinde sosyal vatandaşlığın ve standart hale gelmiş bulunan sosyal hakların zayıflamasını getirmiştir. İş piyasasının yeniden yapılanması, deregülasyon ve vergileme politikaları, büyük oranda adil gelir ve refah dağılımının altını oymuştur (*Mishra, 1999: 51*).

<sup>24</sup> Müdahaleci refah devletinin güçlü olduğu genişleme yıllarından farklı olarak, 1970’lerin sonlarından itibaren devam eden bu süreçte, daha düşük ekonomik büyüme, daha yüksek işsizlik düzeyleri, artan bütçe açıkları ve de nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan emeklilik ve sağlık bütçelerinin büyümesi vb. sorunlarla karşılaşmıştır.



ve çalışma koşulları) önemli oranda zayıflamıştır ve daha da zayıflayacağına benzemektedir. Ekonomi desosyalize olmaya ve iş piyasası da sosyal gereksinimlerin sağlanmasında tekrar belirleyici olmaya başlamıştır<sup>25</sup>.

Ne var ki, küreselleşme ile birlikte iş piyasasının aldığı yeni şekil de farklı sorunların kaynağı olmaktadır. Örneğin, kronik işsizliğin, iş güvensizliğinin, “az güvenli, düşük ücretli ve ücret-dışı ödemeli” standart-dışı işlerin arttığı ve artan ücret eşitsizliğinin daha da yaygınlaştığı görülmektedir<sup>26</sup>.

Diğer yandan, küreselleşme sürecinin yaşanmaya başlanması ile tam istihdam, yüksek seviyeli kamu harcamaları ve artan oranlı vergilerden oluşan sosyo-ekonomik düzenin (klasik sosyal demokratik sistemin) sarsılmaya başladığı gözlenmektedir. Gitgide artan bir şekilde, hem soldaki hem de merkezdeki partiler, sağdaki rakiplerinden sadece derece olarak farklılık gösteren politikaları takip etme noktasına gelmek zorunda kalmıştır<sup>27</sup>.

Öte yandan, yeni çağda görülen yüksek işsizlik, nüfusun yaşlanması, hasta ve özürlü vb. kişilerden oluşan grupların büyümesi, refah devletine olan talebi artırmıştır. Bu da, gitgide minimum standartları koruyabilmek için daha geniş bir sosyal harcama gerektirmektedir (*Taylor-Gooby, 2002: 3-4*).

Öz olarak, yeni dönemde iş piyasalarına göz atıldığında, her alanda yaşanan değişim ve dönüşümün, kaçınılmaz olarak iş piyasalarına da yansıtıldığı görülmektedir. Değişen iş piyasası ile ilgili olarak şu tespitleri yapmak

<sup>25</sup> Kamu önlemlerinin (yardımlarının) yerini, iş piyasası almaya başlamıştır. Yani, kısaca “aile-devlet-piyasa” üçgeni olarak adlandırılan ve sosyal refahı sağlamada etken olan kurumlardan bir tanesi olan “piyasa” daha belirgin bir şekilde fonksiyon görmeye başlamıştır. Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz.: (*Özdemir, 2004b*).

<sup>26</sup> Yine hatırlanmalıdır ki, işsizlik sadece ekonomik problemler yaratmamakta, ayrıca ailevi şiddet, alkolizm, depresyon ve hastalık gibi bir takım sosyal problemlere de yol açmakta ve bunlar da ek sosyal harcamalar gerektirmektedir.

<sup>27</sup> Küreselleşme rüzgarları, başlangıçta sosyalist ya da sosyal demokrat partilerin tek tek seçimleri ve dolayısıyla iktidarlarını kaybetmelerine yol açmıştır. Sosyal demokrat partilerin gücündeki azalma, sosyolojik olarak toplum yapısının değişmeye başlamasıyla açıklanabilir. Eskinin “mavi yakalı” işçi sınıflı toplum yapısının yerini, 1980’lerden itibaren “orta sınıf” (küçük girişimci) ve hizmet sektöründe çalışan “pembe yakalı”dan oluşan bir toplum yapısı almıştır. Bunlar, diğerlerinden farklı olarak küreselleşmeyi ve devletin küçültülmesini desteklemekte, sendikalaşma olgusuna soğuk bakmaktadır. Bu nedenle, bazı ülkelerde sosyal demokrat partiler, bu sefer yukarıda anlatılanın tam tersi bir şekilde, partilerini merkeze doğru çekmek durumunda kalmış, ancak bu şekilde tekrar iktidar olabilmıştır (*Güneş, 2003*).

mümkündür. Herşeyden önce, 1975'lerden sonraki bu dönemin en bariz özelliği, birçok gelişmiş refah devletinde işsizliğin yükselişe geçişi ve yapısal bir nitelik kazanmasıdır. İkinci olarak, çalışanların niteliği değişmiş ve bu değişim neticesinde çalışanlar arasında (yüksek vasıflılar ile vasıfsızlar ve az vasıflılar arasında) ücret farkları çok büyük oranda açılmıştır. Üçüncü olarak, son derece iyi koşullara sahip bir işe sahip olan "içerdekiler" ile bir işe sahip olmayan dışarıdakiler arasındaki çelişki artmıştır. Dördüncü olarak, teknolojiye yaşanan gelişmelerin üretim alanına yansımaları neticesinde işin yapısı değişmiş ve standart olmayan esnek çalışma biçimleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Son olarak ise, çalışanların kendi kendine dayanışmalarının / yardımlaşmalarının bir ifadesi olan sendikacılık güç kaybetmeye başlamıştır.

### 3.a. İşsizliğin Yükselişe Geçişi

Refah devletlerinin büyüme döneminde istihdam olanakları artmış, zirveye ulaşmıştır, fakat aynı zamanda işsizlik oranları da özellikle ileri kapitalist ekonomilerin çoğunda zamanla yıldan yıla yükselmeye başlamıştır. İşsizlik ve uzun süreli işsizlik her yerde yükselişe geçmiştir.

Tablo 4 : AB Ülkelerinde İstihdam Oranları (2002 Baharı)

	İstihdam Oranı (15-64 Yaş Arası) (%)		
	Toplam	Erkek	Kadın
Almanya	65,4	71,8	58,8
Avusturya	68,2	75,3	61,1
Belçika	59,7	68,1	51,1
Danimarka	76,4	80,2	72,6
Finlandiya	69,1	70,9	67,3
Fransa	62,9	69,6	56,4
Hollanda	74,5	82,9	65,9
İngiltere	71,5	77,7	65,3
İrlanda	65,0	74,7	55,2
İspanya	58,4	71,8	44,0
İsveç	74,0	75,5	72,5
İtalya	55,4	68,9	41,9
Lüksemburg	63,6	75,5	51,5
Portekiz	68,6	76,3	61,2
Yunanistan	56,9	71,7	42,7
AB-15	64,2	72,9	55,5

Kaynak: İşveren Dergisi, 'Brüksel'den Haberler', Cilt: 41, Sayı: 10, Temmuz 2003, s. 32.

Birçok refah devletinin izlediği sosyal refah yönlü politikalara rağmen, işsizliğin düşürülememesi (bu dönemde işgücüne katılım oranı artmış, fakat işsizlik ve uzun dönemli işsizlik bundan daha da fazla artmıştır) refah devletine yönelik eleştirilerin yoğunlaşmasına yol açmıştır.

İşsizlikle ilgili istatistiklere bakıldığında, refah devletlerinin hemen hemen hepsinde, son yıllara kadar işsizliğin önemli bir toplumsal sorun haline geldiği ve ortalama olarak % 10'ların üzerinde seyrettiği gözlenmektedir. Son yıllarda işsizliğin büyük bir sorun olarak görülmesi ve özellikle bu konuya çözüm getirecek çok sayıda politikaların (aktif işgücü piyasası politikalarının) izlenmesi ile bu oran birkaç puan azaltılarak tek haneli sayılara düşürülebilmiştir (aşağıda sunulan işsizlikle ilgili tabloya bakınız), ancak yine de en büyük sorunların başında gelmeye devam etmektedir (*Bilen, 2002: 244*).

İşsizlik, özellikle Avrupa'da büyük bir sorun olarak yaşanmaktadır (Kuzey Amerika ülkelerinin en büyük sorunu ise, işsizlikten ziyade gelir eşitsizliği ve yoksulluktur). Özellikle gençlerin işsizliği ve uzun süreli işsizlik ve bunun sonucunda doğan yoksulluk, en çok endişe edilen alanların başında gelmektedir<sup>28</sup>. Ancak, son yıllarda işsizlikle mücadelede başarı sağlanmış ve oranlar tek haneli rakamlara indirilmiştir.

<sup>28</sup> Örneğin, geçtiğimiz yüzyılın sonunda AB'de hızlı bir ekonomik büyüme gözlenmiş, bu sayede yeni işler yaratılmış, işsizlik düşürülmüştür. Ortalama AB GSMH'sı 1994-2001 döneminde yıllık ortalama % 2,6 artmış, toplam istihdam % 6,6 yükselmiş, işsizlik % 10,7'den, % 8,2'ye düşmüştür. Bununla birlikte, genç işsizliği oranları ve yoksulluğun hâlâ yüksek olduğu, Eurostat tahminlerine göre, yoksul hanelerde yaşayan bireylerin oranının % 17 olduğu, bunun da 60 milyondan fazla insanın yoksul olduğu anlamına geldiği, bunların yarısının 3 yıldan fazladır yoksulluk içinde yaşadığı da görülmektedir (*Eurostat, 2001*).

Tablo 5: OECD Ülkelerinde İşsizlik

	İşsiz Milletin (Bln)	İşsizlik Oranı (%)		Ortalama İşsizlik Oranı (%)		Kadın İşsizlerin Erkek İşsizlere Oranı (%)		Genç İşsizlerin Genç Erkek İşsizlere Oranı (%)		Uzun Dönemli Erkek İşsiz Oranı (%)	
		2001	1991-2001	2001	1991-2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
ABD	6,779.3	4.8	5.8	96	10.6	85	5.7	6.3	50.1	50.1	
Almanya	3,074.0	7.3	7.8	104	8.4	82	53.1	24.1	23.8	23.8	
Avustralya	664.5	6.7	6.3	91	12.7	90	17.9	52.5	53.4	52.5	
Avusturya	206.5	4.9	5.6	105	6.0	93	23.0	108	18.8	18.8	
Belçika	298.4	6.6	6.9	123	15.3	116	50.8	22.6	37.6	37.6	
Çek Cumhuriyeti	421.0	8.2	7.4	146	16.6	108	53.4	40.4	47.7	47.7	
Danimarka	121.9	4.3	4.3	132	8.3	127	18.8	30.0	33.0	33.0	
Finlandiya	237.7	9.2	9.3	112	19.9	103	22.6	37.9	37.9	37.9	
Fransa	2,321.4	8.7	9.0	151	18.7	135	37.6	20.0	20.6	20.6	
Hollanda	145.9	2.0	2.7	154	5.8	111	40.4	47.5	48.6	48.6	
İngiltere	1,512.0	5.1	5.2	79	10.5	73	19.5	30.0	30.0	30.0	
İrlanda	70.8	3.9	4.4	92	6.2	91	47.5	24.2	24.2	24.2	
İspanya	1,869.1	10.5	11.2	204	20.8	168	48.6	37.9	37.9	37.9	
İsviçre	175.7	4.0	4.0	86	11.8	85	20.0	20.6	20.6	20.6	
İsviçre	67.2	1.9	2.7	198	5.6	95	35.5	63.7	63.7	63.7	
İtalya	2,267.0	9.6	9.2	177	27.0	139	65.1	11.2	11.2	11.2	
İzlanda	3.7	2.3	2.8	118	4.8	80	13.8	32.1	32.1	32.1	
Japonya	3,396.2	5.0	5.5	95	9.7	82	18.3	10.5	10.5	10.5	
Kanada	1,172.6	7.2	7.6	90	12.8	76	8.2	2.8	2.8	2.8	
Kore	819.2	3.7	2.9	73	9.7	67	1.2	31.6	31.6	31.6	
Lüksemburg	4.9	2.6	3.0	137	6.7	70	23.1	48.4	48.4	48.4	
Macaristan	233.3	5.8	5.5	79	10.8	85	44.1	1.1	1.1	1.1	
Meksika	496.2	2.5	2.8	117	4.1	138	1.0	6.8	6.8	6.8	
Norveç	83.8	3.5	3.9	96	10.5	97	3.9	39.9	39.9	39.9	
Polonya	3,169.8	18.2	19.7	117	41.0	105	46.2	35.7	35.7	35.7	
Portekiz	211.8	4.1	4.7	158	9.2	165	39.9	48.4	48.4	48.4	
Slovakya	508.0	19.3	19.0	95	39.1	85	47.8	19.6	19.6	19.6	
Slovenya	102.5	5.3	5.1	98	11.8	95	13.4	47.0	47.0	47.0	
Yeni Zelanda	456.1	10.4	10.1	228	28.0	170	56.6	20.1	20.1	20.1	
Yunanistan	1,902.0	8.5	8.5	90	19.9	88	32.3	28.7	28.7	28.7	
TÜRKİYE	1,902.0	8.5	8.5	90	19.9	88	32.3	28.7	28.7	28.7	
OECD	32,790.3	6.4	6.6	111	12.4	97	31.4	28.7	28.7	28.7	

Kaynak: OECD, *Economic Outlook 2002*, Vol. 2, Paris, 2002, p. 72.

1970'ler ve öncesinde daha çok az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için bir sorun kaynağı olan işsizlik, küreselleşme olgusunun yaşanmasıyla birlikte, gelişmiş Batılı refah devletlerinin de ekonomik ve sosyal yapılarını ve dolayısıyla refahlarını tehdit eder hale gelmiştir (Kutal, 2004, 121).

1980'ler boyunca Kuzey Avrupa ülkelerinde istihdam oranlarının yüksek, işsizlik düzeylerinin ise düşük olduğu görülmektedir. İşsizlik oranı, Norveç ve İsveç'te % 2-3 arasında, Finlandiya'da ise % 4-6 arasında idi (tek istisna Danimarka'dır. Bu ülkede işsizlik bu dönemde % 10'un üzerindedir).

1980'lerin sonlarına gelindiğinde, bu ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede göstergelerin negatife döndüğüne, işsizliğin yükselişe geçtiğine, işsizlik oranlarının % 10'ların üzerine çıktığına şahit olunmaktadır. Örneğin, İsveç ve Finlandiya ekonomilerinde görülen olumsuzluklar, iş piyasalarında kriz yaratmış ve işsizlik artışını hızlandırmıştır. Bu dönemde işsizlik İsveç'te % 8'e, Finlandiya'da ise % 18'e yükselmiştir. Aynı dönem, Norveç'te bu oran % 6'nın altında kalmıştır. İşsizlik, kadın ve erkekleri eşit derecede etkilemiştir (Lahelma, Kivela, Roos vd., 2002: 610).

İşsizlikte yaşanan yüksek değerler, 1990'lı yılların sonlarına yaklaşıldığında yeniden kontrol altına alınabilmiş, düşmeye başlamıştır. 1990-1999 yılları arasındaki işsizlik oranlarına bakıldığında, bu yıllarda işsizliğin en düşük olarak Kuzey İskandinav (sosyal demokrat) ülkelerinde (% 7,8) görüldüğü, Kıta Avrupası (muhafazakar) refah ülkelerindeki işsizliğin de neredeyse İskandinav ülkeleri seviyesine indiği (% 7,9) tespit edilmektedir. Aynı dönemde, liberal ülkelerdeki işsizlik oranları diğer ikisine nazaran daha yüksek kalmıştır (% 8,9) (Tablo 1) (Merkel, 2003: 13-14).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün verilerine bakıldığında, 2003 yılı itibarıyla dünya işsizlik düzeyinin en yüksek miktarlara ulaştığı, toplam 185,9 milyon işsiz bulunan (dünya işsizlik oranı % 6,2), bunlardan 88 milyonunun 25 yaşın altındaki genç işsizlerden, 77,8'inin ise kadın işsizlerden oluştuğu görülmektedir (ILO, 2004: 2'den aktaran: Kutal, 2004: 122).

### **3.a.i. Sosyal Harcamaların Artışına Yol Açan İşsizliğin, Rekabet Gücünü Olumsuz Etkilemeye Başlaması**

İşsizliğin bu şekilde artması, sonuç olarak, çalışma arzu ve isteğinde olduğu halde kendisine uygun bir iş bulamayan işsizlerin, sosyal hukuk yasalarından kaynaklanan haklarını talep etmesine, refah devleti olanaklarının

devreye girmesine, ve işsizliği çözmeye yönelik çok sayıda programın hazırlanarak uygulamaya sokulmasına, dolayısıyla kamu sosyal harcamalarının artmasına yol açmaktadır. Devletler, bütçelerinden önemli bir miktarı işsizlere ve işsizlik programlarına transfer etmektedir.

Ne var ki, yeni dönemde bu sorunun çözümü için vergilerin ve katkıların artırılması mümkün olamamaktadır. Belirtildiğine göre, eğer devlet işsizlik sorununu, işgücü üzerine daha fazla vergi yükleyerek çözmeye çalışırsa, o takdirde artan işgücü maliyetleri istihdam olanaklarını daha da daraltacaktır. Artan işgücü maliyeti, genelde günümüz rekabet dünyasında fiyatlara yansıtılamayacağından, işverenlerin kârlarının düşmesine yol açacak, bu durum da yeni iş yaratma ve yeni istihdam sağlamanın önünü tıkayacaktır (*Bilen, 2002: 245*).

Yine ifade edildiğine göre, refah ülkelerinde işgücü maliyetinin yüksek olması, bu ülkelerin rekabetçi pozisyonlarını büyük ölçüde zayıflatan nedenlerin başında gelmektedir. Bu ülkelerde, işsizliğin en büyük nedenlerinden birisi olarak, işverenlerin ödemek zorunda olduğu sosyal katkılar gösterilmektedir. İşçilik maliyetlerine bakıldığında, birçok ülkede net ücret dışında kalan bu katkıların payının oldukça yüksek olduğu görülmektedir<sup>29</sup>. Bununla birlikte, bu ülkelerin çoğunda devletin, birçok maliyet doğurucu programa işçi ve işveren yanında üçüncü finansör olarak katıldığı ve işgücü maliyetlerinin daha fazla yükselmemesine önemli oranda katkıda bulunduğu da bilinmektedir. Örneğin, Danimarka, İrlanda gibi kimi ülkelerde devletin sosyal güvenliğe yaptığı katkı % 50'yi epeyce aşmaktadır (*Esping-Andersen, 1996a: 22*).

Sosyal koruma amaçlı katkı paylarının yüksek olması, iş çevrelerinin iddia ettiği gibi, gerçekten ulusal ekonomilerin rekabetgücünü kırmakta mıdır? Ekonomi uzmanlarının bu konuya daha ihtiyatlı yaklaştıkları, birçok ülkede yüksek vergi ve sosyal güvence katkı paylarının sözkonusu olduğu, ancak, nihai

<sup>29</sup> Küreselleşme sürecini savunanlara göre, yeni dönemde bir paradigma kayması yaşanmakta, "refah devleti"nden "rekabet devleti"ne doğru dönüşüm başlamış bulunmaktadır. Dolayısıyla bunlara göre, bundan sonra izlenmesi gereken sosyal politikalar, iş piyasalarında esnekliğe izin vermeli ve uluslararası rekabet piyasalarının gereklerine göre şekillenmelidir. Ekonomik büyümeyi sürdürebilmek için, sosyal maliyetler azaltılmalı, çalışma koşulları ve sosyal haklar daha esnek hale getirilmelidir. Bunlara göre, UÇÖ'nün yüksek sosyal standartları, özellikle gelişmiş ülkeler üzerinde büyük olumsuzluklara yol açmıştır (*Koçdemir, 1998: 66'dan aktaran: Çelik, 2002: 36, 39*).

olarak maliyetleri yüklenenin işveren olduğu hususunda tereddütlerin olduğu belirtilmektedir. Bu maliyetin, uzun vadede düşük ücretler yoluyla işçi kesimi tarafından yüklenileceğine inanılmaktadır. Dolayısıyla, katkı payları uzun vadede işçilik masraflarını olumsuz etkilemeyecektir.

Aynı şekilde, vergiler ve sosyal güvenlik katkı paylarıyla işsizlik arasında olduğu ileri sürülen pozitif ilişkinin de beklenildiği kadar yüksek olmadığı araştırmalar ile ortaya konmuştur. Hiç gelir vergisi olmayan Danimarka'nın sahip olduğu Avrupa ortalamasına paralel işsizlik oranı, neredeyse bunu tek başına kanıtlamaktadır (*Özkazanç, 2000: 127*).

### 3.a.ii. Farklı Ülkelerin İşsizlik Sorununa Farklı Yaklaşımı

İşsizlik sorununa ülkelerin yaklaşımı farklı olmuştur. Burada temel olarak iki farklı yaklaşım ayırtedilebilir. Birinci yaklaşım, başını ABD'nin çektiği ve işgücü piyasalarının deregüle edilmesi ve ücretlerin düşürülmesini önplana çıkartan yaklaşımdır. 1980'li yıllarda, OECD ülkelerine dair işsizlik göstergelerine bakıldığında, liberal politikaları izleyen ve ücret esnekliğini benimseyen ülkelerde, istihdam olanaklarının diğer ülkelere göre 2-3 kat daha fazla artış gösterdiği gözlenmiştir. Ancak, yeni yaratılan işler, genelde düşük ücretli hizmet sektörlerinde ortaya çıkmış, özellikle kadınların, gençlerin ve göçmenlerin istihdamlarının artırılmasına yaramıştır. Bu ülkeler, erken emeklilik politikalarını da işsizliğe bir çözüm olarak görmüşlerdir.

İkinci yaklaşım ise, ücretlerin düşürülmesinden ziyade, işsizlerin mesleki eğitimden geçirilerek piyasaya uygun hale getirilmesini benimsemiştir. Bu yaklaşımı benimseyen Avrupa ülkelerinde, sendikaların güçlü olması nedeniyle ücretler daha rijittir ve işsizliğin çözümü, yeniden işe hazırlayıcı aktif işgücü piyasası politikalarında görülmektedir.

Ancak, bu yaklaşımların her ikisi de tam anlamıyla başarılı olamamıştır. ABD, düşük ücret politikası ile nispeten işsizlik düzeyini Avrupa'nın oldukça aşağısında tutabilmiştir<sup>30</sup>. Ne var ki, bu sefer de "yoksulluk tuzağı sorunu" nun

<sup>30</sup> Esping-Andersen'in gözlemlerine göre, sosyal yararların yüksek ve ücret yapısının görece eşitlikçi olduğu Kıta refah (muhafazakar) devletlerinde, yüksek ücret maliyetleri, hizmetlerin fiyatını yükseltmektedir. Bundan dolayı, hizmetlere olan talep nispi olarak düşüktür. Sonuç, düşük ücretlerin işgücü yoğun hizmetlerin fiyatlarını düşürdüğü Amerika benzeri uluslarla karşılaştırıldığında, düşük istihdam büyümesi ve yüksek işsizlik düzeyleri olmaktadır.

(poverty-trap problem) başgösterdiği görülmüştür. Yani, toplumdaki bireyler giderek daha az gelir elde etmeye ve yoksulluk içine düşmeye başlamışlardır. Produktivitesi düşük hizmet sektörlerinde istihdam olanağı bulan bu kişiler, yıl boyunca tam gün esasına dayalı olarak çalışmakta, ancak yine de elde ettikleri gelir yoksulluk sınırının altında kalmaktadır. Bunun sonucunda da, ya devletin yoksulluğu azaltıcı sosyal yardım programlarından<sup>31</sup> yararlanmak zorunda kalmakta ya da düşük gelir kazandırıcı işlerde çalışma isteklerinin kırılması sonucu, yoksulluk tuzağına yakalanmaktadırlar (*Bilen, 2002: 246, 251-252; Esping-Andersen, 1996a: 17*).

Amerika'da Avrupa'dakinden daha yüksek istihdam artışı ve daha düşük işsizliğin gözlemlenmesi, kamu sosyal güvenlik programlarının, istihdam problemlerinin potansiyel bir nedeni olduğu hususunda geniş tartışmaları doğurmuştur. Amerikan ekonomisi uzun süredir sınırlı refah devleti programları ve görece düzensiz bir iş piyasası şeklinde karakterize edilmektedir. Batı Avrupa ülkeleri ise, aksine işçilere yönelik son derece kapsamlı sosyal koruma programlarına ve son derece düzenli bir iş piyasasına sahiptir<sup>32</sup>. Birçok analizci ve politikacı, bu gibi nedenlerle, Avrupa'nın iş piyasası düzenlemelerinin ve gelir destek programlarının iş artışına zarar verdiği noktasında görüşbirliğine varmıştır (*Blank, 1994: 157-188*).

<sup>31</sup> Yeni dönemde, herkes, çalışmanın ve kendi kendine yetmenin, yardıma dayalı olarak yaşamaktan daha iyi olduğu konusunda genel bir mutabakata sahiptir. Bu yüzden, devletlerin, mümkün olduğu kadar çok insanı ücret ekonomisi içerisine almaya yönelik politikalar izlemeleri çok doğru olacaktır. Çünkü, ekonomi gitgide daha teknik ve bilgi ağırlıklı bir şekil kazanmakta ve düşük nitelik ve eğitim düzeylerine gereksinim duyan işlerin sayısı sürekli azalmaktadır. Bu durum böyle devam ederse, çok sayıda insan kendisine piyasa ekonomisinde bir yer bulamayacaktır. Eğer, bu insanların çalışmaları, yardım almalarına tercih ediliyorsa, o zaman bunlar için iş yaratmak devletler için bir zorunluluktur. Ancak bu durum, insanlara kendisini geçindirecek düzeyde refah yardımı yapmaktan daha maliyetlidir. Diğer yandan, yaratılacak işlerin de çalışmaya değer olması lazımdır. Şayet, refah olanaklarından yararlananların arzulu ve istekli bir şekilde işgücü piyasasına girmeleri isteniyorsa, onlara, gerçekten yaşayabilmelerine olanak veren bir ücret ve yardım paketinin sağlanması zorunludur (*Popple, Leighninger, 1998: 174*).

<sup>32</sup> Anglo-Sakson uluslardan farklı olarak, hem Nordik hem de Kıta Avrupası ulusları, ücretlerin çok farklılaşmasını sınırlayacak pazarlık yapıları ve işverenlerin istedikleri zaman işe alma ve işten atma haklarını sınırlayacak düzenleyici kurumlara sahiptir (*Myles, Quadagno, 2002: 41*).



Öte yandan, neo-liberal politikaların hakim olduğu yeni dönemde, işsizlik ile mücadelede bazı refah devleti hizmetlerinin içerik ve kurumsal olarak yeniden gözden geçirilmeye başlandığı da görülmektedir. Bu doğrultuda, Amerika, İngiltere ve Kanada gibi ülkelerde işsizlik sigortası çok sert bir şekilde kesintilere tabi tutulmuştur. Bu, iş piyasasının “esnekleştirilmesi” ideolojisinin bir parçası olarak yapılmıştır. Bu görüş, işsizlik sigortasını, “katılığın”, iş aramayı “itici” kılmanın ve ücretlerin aşağıya doğru gidişini önlemenin bir kaynağı olarak görmektedir. Yani kısaca, işsizlik tazminatı, işsizliğin sebebi olarak görülmektedir. Böylece, beden sağlığı yerinde olan işsizler için sunulan yararların azaltılması (eğer tamamen kesilmesi mümkün değilse), refah bağımlılığını azaltacaktır<sup>33</sup>.

Liberal görüş sahipleri, “sosyal yardım” veya “refahı”, işsizlik ve benzeri sorunlara yol açan faktörler olarak nitelendirmektedir. Uzun süreli işsizliğin yükselişe geçmesiyle, sosyal yardıma tabi insanların sayıları da artmaktadır. Eğer, vücut sağlığı yerinde olanlar yardım programında yer alırsa (özellikle işsizler ve kamu yardımı alan anneler kastediliyor), yine benzer şekilde karşımıza “itcilik” problemi ve refah bağımlılığı çıkacaktır. Dolayısıyla, bir çözüm olarak, yararların düzeyinin azaltılması ve bunlardan sağlığı yerinde olanların belirlenmesinde daha katı koşulların getirilmesi talep edilmektedir (yani, sağlıklı olanların sosyal yardım alabilmelerinin şartı olarak, belirli çalışma biçimlerini kabul etmek veya eğitimden geçmek gerekebilecektir) (*Mishra, 1999: 47*).

<sup>33</sup> Bu ülkelerde bu bağlamda gözlenen yapısal değişimleri, esasen Reagan’ın başkanlığı döneminde Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulamaya konulan bir sosyal yardım yaklaşımı (“çalışma devleti” – workfare state) ifade etmektedir. “Workfare State” kavramı, devlet tarafından işsiz bir kişiye yiyecek, kira vs. şeyler için para yardımı yapılmadan önce çalışmasını isteyen sisteme verilen isimdir. Clinton yönetimi bunu daha da ileriye götürmüş, sosyal yardım, sağlığı yerinde olan kişiler için bir şekilde “çalışma” koşuluna bağlanmış ve bunun süresi sıkı bir şekilde belirlenmiştir. Amerika, workfare’in ilk uygulandığı yer iken, diğer ülkeler de bir şekilde bu fikri benimsemişlerdir (*Mishra, 1999: 47*).

Ayrıca, uzun zamandır literatürde tartışılan konulardan birisini, “refah devleti”nden “çalışma devleti”ne geçiş (from “welfare state” to “workfare state”) konusu oluşturmaktadır.

### 3.b. İşgücünün Niteliğinin ve İstihdam Türlerinin Değişmesi

Çok büyük işlevselliğe sahip gelişmiş refah devletleri, Sanayi Çağı'nın doğurduğu devlet anlayışının ulaştığı bir zirvedir. Ancak, çeyrek yüzyıl önce, yeni bir çağa girildiği (Bilgi Çağı), bu çağın beraberinde yeni bir devlet anlayışı getirdiği görülmektedir. Yeni Çağ, bilgi ve enformasyona, bilgiye dayalı teknolojik araştırma ve gelişmelere, yeni buluşlara önem vermekte, yeni buluşları üretim sürecine uygulamakta, bunun sonucunda, eskinin kitlevi seri üretiminin yerini alan, müşteri taleplerine uyumlu, çok çeşitli, esnek üretim metodları ortaya çıkmaktadır.

Üretim tarzının değişmesi, bu yeni yapı ile uyumlu bir şekilde üretimi ve çalışmayı esnekleştirmekte, buna paralel olarak çalışanların sanayi toplumunda olduğundan daha farklı vasıflara sahip olmasını ve daha farklı iş sözleşmeleriyle çalışmasını zorunlu kılmaktadır. Bu tür vasıflara sahip olmayanların ise, iş piyasalarında kendilerine yer bulamadığı görülmektedir.

Bunun nedeni, ileri toplumların post-endüstriyel yapısından kaynaklanan, düşük vasıflı veya vasıfsız sanayi işçilerine olan talebin azalmasıdır. İleri ekonomilerde, enerji-yoğun üretim sistemleri ve hizmetlerine dayanan Fordist "teknö-ekonomik paradigma", bilgi-yoğun üretim sistemleri ve hizmetlerine dayanan yeni bir teknö-ekonomik paradigmaya kaymıştır. Bunun sonucu, belirli kategorilerdeki işçiler için işsizlik olmuştur, ancak diğer bazı işçiler için de yeni fırsatlar sunmuştur. Sonuç olarak, çok yönlü olmayan ve yetersiz eğitim alan işçilere olan talepte kayma yaşanmıştır<sup>34</sup> (*Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000: 430*).

Bu dönemde, ortaya çıkan en büyük sorunların başında, yüksek vasıflı işçiler ile düşük vasıflılar arasında oluşan gelir uçurumu gelmektedir. Çalışma yaşamına yeni katılanlar, sendikasız işçiler ve de düşük vasıflılar, yüksek vasıflı işçilere nazaran oldukça düşük ücretler elde etmektedir. İşgücü piyasalarında

<sup>34</sup> Küreselleşmenin başlamasından sonra, çalışma yaşamı artık yüksek-vasıf gerektirmekte, düşük-vasıflı ya da vasıfsız işçiler, bilgi-teknoloji yoğun yeni üretim süreçlerinde kendilerine uygun iş bulamamaktadır. Küreselleşmenin, çalışan sınıfın üst kısmını oluşturan vasıflı işçiler için ise bütün kapıları ardına kadar açtığı, bu kişilerin ülkelerarasında serbest dolaşım haklarına sahip oldukları görülmektedir (*Özdemir, 2004a: 181*).

yaşanan bu sorun, gelir dağılımı sorununa yol açmakta, dağılımı daha da bozmaktadır.

Aslında, küreselleşme ile birlikte genel olarak istihdamın olumlu etkilendiği, istihdam olanaklarının arttığı görülmektedir. Ancak, bu olanakların genelde vasıflı işgücü gerektiren sektörlerde ortaya çıktığı görülmektedir. Vasıfsız işgücü açısından bakıldığında, küreselleşmenin bu kişilerin refahlarını son derece olumsuz etkilediği görülmektedir<sup>35</sup>. Herşeyden önce, bunlar işlerini kaybetmekte ve kendilerine uygun iş bulmakta gitgide zorlanmakta, vasıflar arasındaki ücret farkları gittikçe genişlemekte ve iş piyasalarındaki istikrarsızlık ve güvensizlik de gittikçe artmaktadır (*Aktan, Vural, 2002: 11*).

Bu durum da, düşük vasıflıların yaşam standartlarının gittikçe kötüleşmesine, yoksulluk ve eşitsizliğin artışına yol açmaktadır. Küreselleşme, sonuç itibarıyla bu olanaktan yararlanmasını bilen<sup>36</sup> birçok ülke için gelir ve refah artışına yol açmaktadır. Fakat, düşük vasıflılar ve yoksul kesimin, bu artıştan diğerleri kadar yararlanamadığı görülmektedir.

Özellikle, yaşanan küreselleşme sürecinin, hem sermaye ve hem de yüksek vasıflı işçiler için uluslararası dolaşım olanakları getirdiği, bu şekilde iş piyasasındaki diğer işçilere nazaran vasıf düzeyi yüksek olanlar lehine avantajlar sağladığı görülmektedir. Bunlar, gelirlerini ve refahlarını artırırken, uluslararası dolaşım olanağına sahip olmayan vasıfsız ve az vasıflı işçiler ile orta düzeyli yöneticilerin refahları ise azalmaktadır. Bunun nedeni, küreselleşen ekonomilerin bu tür vasıfsız işgücünü ulusal sınırlar ötesindeki insanlarla kolay bir şekilde ikame edebilmesidir (*Aktan, Vural, 2002: 10-11*). Yatırımlarını daha

<sup>35</sup> Küreselleşme karşıtlarının ileri sürdükleri tezlerden birisi, küreselleşmenin işçiler üzerinde olumsuz etkilerinin bulunduğu, işsizliği artırdığı iddiasıdır. Ancak, karşı tarafa göre ise, işsiz kalanların, aslında suçu küreselleşmeye atmak yerine, teknolojik değişikliklerde aramaları daha uygun olur. Aslında yapılması gereken, küreselleşmeyi frenlemek yerine, işlerini kaybedenlerin yeni iş bulmalarını kolaylaştıracak politikalar üretmektir (*Pfeffermann, 2002: 24*).

<sup>36</sup> Küreselleşmenin, gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki etkisine dair iki farklı görüş vardır. Küreselleşme iyi yönetildiğinde, yaratılan servet ve gelirin, milyonlarca yoksulun kurtuluşuna olanak sağlayabileceği, kötü yönetilmesi durumunda ise, yoksulluk ve gelir eşitsizliğini daha da artırabileceği ileri sürülmektedir.

ucuz işgücünün bulunduğu bölgelere kaydıran sermaye grupları, az vasıflı ve vasıfsız işgücü gereksinimini bu şekilde karşılayabilmektedir<sup>37</sup>.

### 3.c. “İçerdekiler” ve “Dışarıdakiler” Çelişkisi / Çatışması

Yeni dönemde dikkatleri çeken bir başka yön, “içeridekiler” (insiders) ve “dışarıdakiler” (outsiders) olarak tanımlanabilecek bir sorunun büyümesidir. İş piyasasında istihdam olanağı bulmuş kişiler, yani “içeridekiler”in amacı, ücretlerini daha da yükseltmek, daha fazla sosyal haklar elde etmek ve daha yüksek iş güvenliğine kavuşmak iken; işsizlerin, yani “dışarıdakiler”in amacı ise, kendilerine uygun bir iş bulabilmek ve devlet transferlerine bağımlılıktan kurtulabilmektir. Sendikaların da yardımıyla içeridekiler, kendi haklarını daha da sağlamlaştırmaya çalışmakta, bu durum da iş piyasasına yeni girecekleri engellemekte, erkeğin gelir getirdiği bağımlı aile yapılarını kuvvetlendirmekte ve refah devletinin yardımlarına olan bağımlılığı artırmaktadır (*Esping-Andersen, 1996a: 17-19*).

### 3.d. Sendikal Örgütlenmenin Çıkmaza Girmesi

Refah devletinin gelişme döneminde, bu sürece paralel bir şekilde işçi sendikacılığının da kuvvetlendiği, güçlü sendikacılığın, işgücünün ücret ve sosyal haklarının artmasında önemli roller üstlendiği kabul edilmektedir. Ne var

<sup>37</sup> Küreselleşme ile birlikte, bol miktarda düşük vasıflı insangücü kaynaklarına ve zayıf çalışma koşullarına (düşük ücretler ve diğer sosyal haklar) sahip olan az gelişmiş ülkelerin, sermaye zengini ülkelerden doğrudan yabancı yatırım ve portföy yatırımlarını çekebilmeleri kolaylaşmıştır. Dahası, yüksek vasıflı işgücüne ihtiyaç duyulması durumunda dahi, az gelişmiş ülkelerdeki yüksek vasıflı işçilerin görece ücretleri daha düşük olmaktadır.

Ancak, ilerleyen zaman içerisinde, az gelişmiş ülkeler modernizasyon sürecine devam ettikçe, genel ve mesleki eğitime yaptığı yatırımlar artacak, yüksek vasıflı kişilerin düşük vasıflılara olan oranı gittikçe artacaktır. Bu durum, yüksek ve düşük vasıflı işçiler arasındaki ücret farklarını azaltacak ve ücret dağılımını daraltacak, dolayısıyla bu ülkeler üzerinden gerçekleştirilen “kirli rekabet”i ortadan kaldıracaktır (*Milanovic, 2002: 3*).

Öte yandan, “yabancı uluslararası sermaye için yarışan devletler, uluslararası yatırımcıları çekmek için en çekici koşulları sunmak konusunda kendilerini zorlamaktadır. Bu, sade bir (ve ucuz) refah devleti, artı disiplinli, vasıflı ve ucuz bir işgücü gerektirmektedir. Yeni sanayileşmiş ülkeler, çok daha düşük ücretleri ve daha gelişmemiş refah devleti sistemleriyle bu yarışmada büyük oranda avantajlı gözükmektedir. Eğer, daha kapsamlı refah devleti olan gelişmiş devletler, teknik olarak daha yetenekli işçileriyle bu yarışmada rekabet edemezse, azalan sosyal koruma olasılığıyla karşılıklı kalacaklardır” (*Özdemir, 2004a: 186*).

ki, 1980'lerden itibaren, sendikal hareketin her yerde darboğaza girdiği görülmektedir. Çalışanlar genelde sendikal örgütlenmeye pek sıcak bakmamaya ve sendikacılık cazibesini kaybetmeye başlamış, bireysel iş sözleşmeleri daha geçerli hale gelmiştir.

Sendikacılığın neden güç kaybettiğine ilişkin olarak yapılan çalışmalarda, genel olarak üzerinde durulan konular arasında, "istihdamın sektörel dağılımında ortaya çıkan değişim, istihdam biçimlerinde görülen değişim, kadın ve genç işçilerin işgücü içerisindeki yoğunluklarının artması ve işgücünün vasıf düzeyinin gelişmesi" gibi konular yer almaktadır.

Özellikle işgücü yapısında görülen değişim, üzerinde en fazla durulan konudur. Küreselleşmenin, işgücü yapısını değiştirdiği (işgücü içerisinde kadınların ve genç işçilerin oranının arttığı, işgücünün vasıf düzeylerinin geliştiği), 1980'lerden sonra yaşanan bu durumun da, işçi sendikalarının darboğaza girmesine neden olduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla, sendikalaşma düzeyleri düşük olan bu grupların, sendikalaşmaya sıcak bakmaları sağlanamadığı takdirde, sendikaların içine düştükleri darboğazdan çıkmaları pek mümkün olamayacaktır (*Selamoğlu, 1995: 48*).

Kadınların sendika üyeliğine bakış açısının olumsuz oluşunun temel nedeni, onların işletme ile irtibatının zayıf oluşundan kaynaklanmaktadır. Yani, genel olarak hizmet sektöründe ve standart olmayan iş sözleşmeleri ile çalışan kadın işgücü, sendikacılığın temelinde yer alan birlikte hareket etme ve dayanışma anlayışından yoksundur.

Gençlerin de, kadınlarla benzer olan yukarıdaki nedenlere ilave olarak, sendikalar hakkında olumsuz düşünceye sahip olmaları, nispeten yüksek olan eğitim düzeyleri nedeniyle kariyerlerini bireysel olarak geliştirme beklentileri vb. nedenlerle sendikalardan uzak durdukları gözlenmektedir.

Yukarıda ayrı bir başlık altında incelenen işgücünün vasıf düzeyinin değişimi konusu da, sendikal gücün azalmasında önemli bir role sahip olmuştur. Çünkü, belirtildiği gibi, beyaz ve pembe yakalı olarak adlandırılan bu kişilerin sayısı, sendikalar için hayati öneme sahip olan mavi yakalı işgücüne kıyasla giderek artmış, bu nitelikteki çalışanlar genelde klasik işçi sendikacılığına hiç ilgi duymamıştır (*Selamoğlu, 1995: 49-50, 52, 59*).

Dolayısıyla, küreselleşme süreci ile birlikte gittikçe güçlenen sermaye karşısında, işgücü çok parçalanmış ve bölünmüş, toplumsal bir güç olarak zayıflamıştır. Bu da refah devletinin arkasındaki desteği yok etmektedir. Çünkü,

daha önce de belirtildiği gibi, özellikle Avrupa ülkelerinde emeğin demokratik sistem aracılığıyla kurumsallaşma olanağı elde etmesi, toplumsal ve ekonomik güç dengesine yaptığı etki dolayısıyla, bu ülkelerde diğerlerine nazaran daha güçlü bir refah devleti yapısının oluşmasına yol açmıştır. Son yıllarda işgücünün yapısında meydana gelen çözülme, bu sınıfın daha az siyasallaşmasına ve daha az örgütlenmesine / dayanışmasına neden olmakta, dolayısıyla refah devletinin geleceği açısından bir tehdit oluşturmaktadır (Koray, 2003a: 78; Çetlik, Akkaya, 1999: 35).

#### 4. Farklı Refah Rejimleri Açısından İş Piyasaları

Son olarak, aşağıda, gelişmiş refah devletlerinin iş piyasalarında uzun bir zaman süreci içerisinde gözlenen gelişmeler, daha genel bir düzeyde, benzer refah devletlerinin sınıflandırıldığı refah rejimi türleri açısından ele alınmaktadır.

Refah devletlerini sınıflandırmaya yönelik çalışmalar uzun zamandır yapılagelmektedir. Araştırmacılar, ülkeleri değişik kıstaslara göre değişik modeller altında toplamaktadır. Her ne kadar kesin olmasa da, refah rejimlerini kategorize etmeye yönelik ilk çalışmanın Richard Titmuss (*Titmuss, 1974*) tarafından yapıldığı belirtilmektedir<sup>38</sup>. Titmuss, refah devletlerini farklı bir yaklaşımla üçe ayırmıştır. Bu ayırım, refah devletlerini “kalıntı refah modeli” (residual welfare model), “endüstriyel başarı–performans modeli” (industrial achievement–performance model), “kurumsal–yeniden bölüşümcü model” (institutional redistributive model) olarak ele almaktadır.

Ancak, literatürde en çok dikkate alınan sınıflandırma girişimi, 1990 yılında Gøsta Esping–Andersen tarafından yapılmıştır (*Esping–Andersen, 1990*)<sup>39</sup>. Esping–Andersen de, refah rejimi sınıflandırmasını, Titmuss’un önceki dönemlerde yaptığı bu üç farklı refah modeline dayandırmaktadır. Bunlar; “liberal refah rejimleri” (liberal welfare regimes), “muhafazakar refah rejimleri” (conservative welfare regimes) ve “sosyal demokrat refah rejimleri” (social

<sup>38</sup> Ayrıca belirtmek gerekir ki, bazı araştırmacılara göre, refah rejimi çalışmalarının kökeni, esas olarak Titmuss’un 1958’deki çalışmasına kadar (*Titmuss, 1958*) götürülebilir.

<sup>39</sup> Esping–Andersen, sınıflandırma uğraşısını daha da geliştirdiği ikinci çalışmasında (*Esping–Andersen, 1999*), birinci kitabında yer alan fikirlerini gözden geçirmiş, eleştirileri dikkate almıştır.

democratic welfare regimes)'dir. Titmuss, bu farklı modellerin sadece kısa bir şablonunu çıkarmış, Esping-Andersen ise, üç modelini, ulusal refah rejimlerini ve uluslararası farklılıkları açıklamak üzere kullanmıştır<sup>40</sup>.

Esping-Andersen, refah devletinin bir parçası olan iş piyasaları üzerinde de durmuştur. Refah devletleri istihdam rejimlerini etkilemektedir; istihdam oranları, cinsiyete göre işgücüne katılım oranları, ortalama işsizlik süresi, vasıflı çalışmanın vasıfsız çalışmaya oranı ve çalışmaya katılma ve ayrılmada olası yollar üzerinde refah devletleri bir etken olarak gözükmektedir (*Ebbinghaus, Manow, 2001: 5-10*).

Aşağıda, her üç refah rejimi türünün yalnızca iş piyasaları ile olan ilişkisine kısaca değinilecektir.

#### **4.a. Liberal Refah Rejimleri**

Liberal refah rejimi<sup>41</sup> kapsamındaki ülkelerde, sosyal demokrat refah rejimi ülkelerinin aksine, kamu sektörü istihdamının düşük, özel sektör istihdamının ise OECD ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir. Kadınların işgücüne katılım oranları muhafazakar refah rejimlerine göre daha yüksektir.

Sendikaların genel olarak güçsüz olduğu bu ülkelerde, ücretler arasında orta ya da yüksek düzeyde farklılıklar, gelir dağılımında da adaletsizlikler gözlenmektedir. Bu rejime dahil ülkelerin temel sorunları ise, artan sosyal eşitsizlik ve yoksulluktur.

Sınırlı ya da orta düzeyli sosyal refah harcamalarının sözkonusu olduğu liberal refah rejimlerinde, sosyal refah programlarının geliri telafi özelliği oldukça sınırlıdır, yalnızca minimum gelir garantisi sağlamaktadır. Sınırlı refah devleti olanakları dolayısıyla da herhangi bir finansman krizi ile karşılaşılmamaktadır. Bu modele zaman zaman “gece bekçisi devleti”

<sup>40</sup> Ancak, bu makalede, bu sınıflandırmanın detaylarına girilmeden, yalnızca iş piyasaları ve istihdam ile alakalı yönlerine değinilecektir. Esping-Andersen'in üçlü sınıflandırmasıyla ilgili daha detaylı bilgi için bkz.: (*Özdemir, 2004a: 94-117*).

<sup>41</sup> “Anglo-Sakson model”, “kalıntı refah rejimleri” ya da “ABD modeli” olarak da bilinmektedir. ABD, Kanada, Avustralya bu türün önde gelen ülkeleridir.

denilmektedir; çünkü sadece çok sınırlı bir düzeyde müdahalede bulunmaktadır (*Marangoz, 2001: 103-104*).

Bu ülkelerde devlet, hemen aşağıda ifade edildiği üzere, ne sosyal demokratik ülkelerde olduğu gibi, tam istihdam amacına sahiptir; ne de muhafazakar ülkelerde olduğu gibi, sosyal sorunlarla karşılaşıldığında tazmin etme/gidermeyi öngörmektedir. Devlet, her yol tüketildikten sonra hâlâ sosyal sorunu gideremeyenlerin başvuracağı bir son çare, bir telafi merciidir. Bu modelde, vatandaşlar, kendi refahlarını piyasada aramaları için teşvik edilmektedir. Devlet, yalnızca muhtaç durumdakileri seçerek<sup>42</sup> onlara yardım etmektedir ve sosyal refah yardımları son derece minimum düzeylerde bulunmaktadır (*Bilen, 2002: 125; Esping-Andersen, 2002: 15*).

#### **4.b. Muhafazakar Refah Rejimleri**

Muhafazakar refah rejiminin<sup>43</sup> herkesçe bilinen özelliği, refah sorumluluğunda geleneksel aileye ve Kilise'ye verdiği önemdir. Aile, muhafazakarlar için toplumsal yaşamdaki en önemli ve en temel kurumdur. Bu husus, en güçlü olarak Güney Avrupa ülkelerinde, en zayıf olarak da Belçika ve Fransa'da gözlenebilir. Bundan dolayı, ekmeği kazanan erkek çok büyük değer yüklenmektedir. Bu rejim altında yer alan ülkelerin Kilise ile yakınlığı, onların aileye ve cinsiyete karşı muhafazakar tutumlarını belirleme yanında, sosyal politikaya olan bakışaçılarında da belirleyici olmaktadır. Katolik partiler, bu ülkelerde tarihsel olarak çok güçlüdür (*Taylor-Gooby, 2003: 2; Pringle, 1998: 9*).

Bu ülkelerde, evli kadınların iş piyasasına katılımı teşvik görmemektedir. Kadının istihdamını (çocuklarına kreş hizmetleri sunarak) ve kadınlara iş sağlamayı kolaylaştıran sosyal hizmetler oldukça mütevazidir. Hem toplam istihdam düzeyi, hem de kadınların işgücüne katılım oranları düşüktür. Bu ülkelerdeki sosyal sigorta sistemleri, kadınlara ve düzensiz iş kariyeri olan işçilere yetersiz güvenlik sağladığı için eleştirilmektedir (*Myles, Quadagno, 2002: 40*).

<sup>42</sup> Kalıntı refah anlayışında, gerçekten sosyal yardıma gereksinim duyanları belirleyebilmek amacıyla "gelir araştırması" (income-test) ve "servet araştırması" (means-test) yapılmaktadır.

<sup>43</sup> "Korporatist model", "Kıta Avrupası modeli", "sosyal sigorta modeli", "Hristiyan demokratik refah rejimleri" ya da "Alman Modeli" olarak da isimlendirilmektedir. Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya ve Belçika bu türe uygun ülkelerdir.



Aile yanında, istihdamla bağlantılı sosyal sigorta da, insanları korumada önem verilen bir diğer kurumdur. Bu modelde, sosyal devletin sunduğu yararlar, istihdama ve sigorta kurumlarına aidat ödemeye / katkıda bulunmaya bağlı kılınmaktadır (sigorta bazlı geliri telafi edici sistem). Bireyler, sosyal refah hizmetlerinden yararlanabilmek için ekonomik olarak aktif çalışıyor olmalıdır (Powell, Barrientos, 2002: 3).

Bu ülkelerde, sosyal sigortaların varlığı nedeniyle güçlü bir istihdam garantisi sözkonusudur. Ancak, bu modeli benimseyen ülkeler, esas itibariyle istihdamı yüksek tutma hedefi yerine (çalışma hakkı), sosyal güvenlik hakkını, yani sosyal sorunları sosyal güvenlik yoluyla giderme yöntemini daha çok önemsemiştir. Bu yöntem, sonuç itibariyle, bireyleri iş piyasasına giriş ve orada kalmaya teşvik edecekken, iş piyasasından çıkışa ve hatta piyasaya girmemeye teşvik etmektedir. Ayrıca, bu kurumların iş piyasası ile irtibatı daha zayıftır (Arın, 1996: 63-64).

Diğer yandan, cömert sigorta hakları (emeklilik sistemleri), standart işçi ücretlerinden yüksek katkı paylarının kesilmesini gerektirmektedir. Yüksek katkı payları, işletmeleri istihdam yaratmaktan alıkoymakta, işçilerin erken emekliliği için baskılar oluşturmakta ve yeni istihdam olanaklarının ortaya çıkmasını engellemektedir. Mali yük oluşturması nedeniyle hem kamu sektöründe, hem de yüksek ücret yapıları nedeniyle özel sektörde artırılmayan istihdam olanakları, ücret maliyetlerini daha da yükselten pasif gelir koruma planları (işsizlik, hastalık, sakatlık ve erken emeklilik planları) dolayısıyla daha da düşmüştür (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000: 432).

#### 4.c. Sosyal Demokratik Refah Rejimleri

Sosyal demokratik refah rejimi ülkelerinde<sup>44</sup> toplam istihdam düzeyi yüksektir. Devletin öncelikli sosyal politikalarının başında tam istihdam politikaları gelmektedir. Bu modelde, refah devleti uygulamalarının odağı iş piyasalarıdır. İstihdam içinde kamu istihdamı, OECD ülkeleri ortalamasının iki katıdır (ancak, özel sektör istihdamı ise ortalamanın biraz altındadır). Kadınların işgücüne katılım oranları yüksektir. Bu nedenlerden ötürü, “istihdam genişletici

<sup>44</sup> “İskandinav modeli”, “modern refah rejimleri”, evrensel refah rejimleri” ya da “İsveç modeli” olarak da anılmaktadır. Sistemi en güzel İsveç temsil etmektedir. Diğer ülkeler ise, Norveç, Danimarka, Hollanda ve Finlandiya’dır.

refah devleti modeli” ya da “tam istihdam sağlayıcı refah devleti modeli” olarak da adlandırılmaktadır (*Stephens, 1996: 34*).

Güçlü sendikalar, düşük vasıflı işçilerin dahi görece yüksek ücretler almalarına, dolayısıyla gelir dağılımının daha adil bir şekilde gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır. İşsizlik, yaşlılık ve refah önlemleri gerektiren diğer durumlarda cömert bir sosyal refah devleti anlayışı ile hareket edilmektedir (*Marangoz, 2001: 101-102*).

İskandinav refah modeli, devlete verdiği önem ile uluslararası alanda eşsizdir. Ailelerin güçlendirilmesini ve bireylerin daha fazla bağımsız olmalarını amaçlamaktadır. Aynı zamanda, vatandaşların refah gereksinimlerini, mümkün olduğunca piyasadan bağımsız kılmaya (dekomüdfike etmeye<sup>45</sup>) çalışmaktadır. Bu modelin üç karakteristiği vardır: Evrensel gelir garantisi, sosyal risklerle savaş ve son derece gelişmiş hizmetler (çocuk, özürlü ve yaşlılara yönelik) (*Esping-Andersen, 2002: 34*).

Sosyal demokratik ülkeler, 1990’lı yıllardan beri, yüksek ve artan maliyetli cömert programları ve iş piyasalarının yeniden yapılandırılmasını (özel istihdam için daha fazla talep yaratılmasına yardımcı olunmasını) isteyen baskılarla boğuşmaktadır. Halkın, refah devletine verdiği yüksek seviyede destek dolayısıyla, reform gündemi, pragmatik, problem çözücü yaklaşım tarafından biçimlendirilmiştir. Bu yaklaşım temel olarak, maliyetlerin düşürülmesi konusu üzerinde durmuştur. Bu açıdan bakıldığında evrensel sosyal yararların önemli derecede sorgulanmadığı, ancak, emeklilik maaşları noktasında Bismarkyen geleneğe doğru önemli adımlar atıldığı görülmüştür. Primler ve ivazlar arasındaki ilişki hem İsveç’te hem de Finlandiya’da kuvvetlendirilmiştir (*Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000: 431*).

<sup>45</sup> “Dekomüdfikasyon” (decommodification): Bireylerin / ailelerin iş piyasasına katılma koşulu olmaksızın iyi bir yaşam standardı sürdürebilmeleriyle ilgili bir terimdir. Kavram, özellikle Esping-Andersen tarafından, çeşitli refah devleti türlerini sınıflandırmak amacıyla kullanılmıştır (*Esping-Andersen, 1990: 21-22*).

## SONUÇ

Görüleceği üzere, yukarıdaki sayfalarda “Soğuk Savaş” yıllarına ve kapitalist sistemin “Altın Çağı”na özgü bir modern devlet biçimi olan refah devletinin gelişme ve bunalım dönemlerinde iş piyasalarındaki durum incelenmeye çalışılmıştır.

Bunalımın başlamasından günümüze kadar olan dönemde iş piyasasının genel görünümünü üç refah rejimi bağlamında şu cümlelerle kısaca özetlemek mümkündür: Evrensel refah devleti anlayışına ve gelişmiş sosyal refah kurumlarına dayalı sosyal demokratik refah devletleri, aşırı cömert sosyal harcamalarını küreselleşme sonrasında da büyük ölçüde sürdürdüğünden, gelirleri giderlerini karşılayamamış, bu nedenle finansal aşırılıklarla boğuşma durumunda kalmıştır.

Muhafazakar refah devletlerinin en büyük sorunu ise, işsizliktir. Bu ülkelerde var olan gelişmiş sosyal sigorta sistemleri, çalışma yerine işsizliğin tercih edilmesine yol açmakta, bu şekilde çalışma arzu ve gücünde olduğu halde, binlerce insanın çalışmaktan kaçınmasına ve işsizler ordusuna katılmasına yol açmaktadır.

Liberal refah devletlerinin sorununa gelince, bu ülkelerin karşılaştığı en temel sorun, bozulan ücret eşitsizliği ve artan yoksulluk oranlarıdır. Bu sorunların kökeninde de, bu ülkede tercih edilen sosyo-ekonomik politikalar yatmaktadır. Bir yandan yeni işlerde çalışan nitelikli işgücü ile nitelik düzeyi düşük olan işgücü arasındaki ücret farkı giderek açılırken, ekonominin geneline hakim olan düşük ücret politikaları da yoksulluk tuzağına yol açmakta, yoksulların sayısını artırmaktadır. Yani, belki herkese düşük ücretten bir iş sağlanmaktadır, fakat yeterli gelir sağlanamamaktadır.

## KAYNAKLAR

Aktan, Coşkun Can ve İsmail Yaşar Vural, “Gelir Dağılımında Adalet(siz)lik ve Gelir Eşit(siz)liği: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, (Haz.: Coşkun Can Aktan), (Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yay., 2002), (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-vural-gelir-dagilimi.pdf>, 16.08.2003, ss. 1-21.

Aktan, Coşkun Can, “Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları”, *Yoksullukla*

- Mücadele Stratejileri*, (Haz.: Coşkun Can Aktan), (Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yay., 2002), (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-piyasa-basarisiz.pdf>, 16.08.2003, ss. 1-22.
- Andersson, Ake E. ve Björn Harsman, "Notes on the Historical Background of European Government", *Government for the Future*, (Eds.: Ake E. Endersson, Björn Harsman, John M. Quigley), (Amsterdam: Elsevier Publ., 1997), pp. 25-52.
- Arın, Tülay, "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", *Türkiye'de Bütçe Harcamaları*, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, (İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1996), ss. 55-74.
- Bilen, Mahmut, *Piyasa Ekonomisinde Devletin Değişen Rolü*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), (İstanbul: İÜ SBE, 2002).
- Blank, Rebecca, "Does A Larger Social Safety Net Mean Less Economic Flexibility?", *Working Under Different Rules*, (Ed.: Richard B. Freeman), (New York: Russell Sage Foundation Publ., 1994), pp. 157-188.
- Briggs, Asa, "The Welfare State at Historical Perspective", *Archives Europeennes de Sociologie*, Vol.: 2, Issue: 2, 1999, pp. 221-259.
- Burden, Tom, *Social Policy and Welfare: A Clear Guide*, (London: Pluto Press, 1998).
- Çalışkan, Abdülkerim, *Sosyal Refahın Sağlanmasında Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2001).
- Çelik, Abdülhalim, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*, (Ankara: Kamu-İş Yay., 2002).
- Çetik, Mete ve Yüksel Akkaya, *1990'lı Yıllarda Türkiye'de Endüstri İlişkileri Araştırma Raporu*, (İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yay., 1999).
- Ebbinghaus, Bernhard ve Philip Manow, "Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism", *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, (London: Routledge, 2001), pp. 1-22.
- Ekin, Nusret ve Yusuf Alper ve Tekin Akgeyik, *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*, (İstanbul: İTO Yay., 1999).
- Esping-Andersen, Gøsta, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), (London: Sage Pubs., 1996a), pp. 1-31.
- Esping-Andersen, Gøsta, "Welfare State without Work: The Impasses of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy", *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), (London: Sage Publ, 1996b), pp. 66-87.
- Esping-Andersen, Gøsta, "Towards the Good Society, Once Again?", *Why We Need a New Welfare State?*, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), (New York: Oxford University Press, 2002), pp. 1-25.
- Esping-Andersen, Gøsta, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, (New York: Oxford University Press, 1999).
- Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (Oxford: Politiy Press, 1990).

- Eurostat, *The Social Situation of the European Union 2001*, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001).
- Ferrera, Maurizio ve Anton Hemerijck ve Martin Rhodes, "Recasting European Welfare States for the 21st Century", *European Review*, (Special Issue on "The Future of the Welfare State"), (Ed. Stephan Leibfried), 2000, pp. 427-446.
- Fouarge, Didier, "Costs of Non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies—and the Costs of Not Having Them", *Report for the Employment and Social Affairs DG*, January 2003, pp. 1-49.
- Glyn, Andrew, "Aspirations, Constraints, and Outcomes", *Social Democracy in Neo-Liberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980*, (Ed.: Andrew Glyn), (New York: Oxford University Press, 2001), pp. 1-20.
- Gough, Ian, "Refah Devleti", (Çev.: Kamil Güngör), *New Palgrave Dictionary of Economics*, Vol.: 4, (Çevrimiçi): [http://www.canaktan.org/politika/anti\\_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf](http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf), 29.03.2003, s. 895-897.
- Greve, Bent, *Historical Dictionary of the Welfare State*, (London: The Scarecrow Press, 1998).
- Güneri Akalın, *Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, (Ankara: TİSK Yay., 2002).
- Güneş, Hürşit, "Sosyal Devlet Ekonomiye Ayak Bağı Değil", *Milliyet*, (Çevrimiçi): <http://www.milliyet.com.tr/2003/12/11/yazar/gunes.html>.
- ILO, *Global Employment Trend*, January 2004.
- İşveren Dergisi*, "Brüksel'den Haberler", Cilt: 41, Sayı: 10, Temmuz 2003, s. 32.
- Koçdemir, Kadir, "Küreselleşme ve Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 418, Mart 1998, ss. 57-81.
- Koray, Meryem, "Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı", *2000-2003 Petrol-İş Yıllığı*, (İstanbul: Petrol-İş Yay., 2003a), ss. 47-89.
- Koray, Meryem, "Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi İçin Kaygı Kaynağı", *Sosyal Demokrat Yaklaşımlar*, (İstanbul: SODEV-TÜSES Yay., 2003b), ss. 93-113.
- Kuhnle, Stein ve Matti Alestalo, "Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States", *Survival of the European Welfare State*, (Routledge Publ., 2000), pp. 3-18.
- Kutal, Gülten, "Çokuluslu Şirketlerin Ulusal Devletler ve Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Sosyal Politika Alanında Denetimi Sorunu", *Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan*, (Ankara: TÜHİS Yay., 2000), ss. 71-90.
- Kutal, Gülten, "Türkiye'de İstihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni İstihdam Türleri", *AB-Türkiye & Endüstri İlişkileri*, (Editör: Alpay Hekimler), (İstanbul: Beta Yay., 2004), ss. 121-136.
- Lahelma, Eero ve Katarina Kivela ve Eva Roos vd., "Analysing Changes of Health Inequalities in the Nordic Welfare States", *Social Science & Medicine*, Issue: 55, 2002, pp. 609-625.
- Lazar, Harvey ve Peter Stoyko, "The Future of the Welfare State", *International Social Security Review*, Vol.: 51, March 1998, pp. 3-36.

- Leibfried, Stephan, "National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century", *Social Policy & Administration*, Vol.: 34, No. 1, March 2000, pp. 44-63.
- Marangoz, Şermin, *Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler*, (Yayınlanmamış Yük. Lis. Tezi), (İstanbul: İÜ SBE, 2001).
- Merkel, Wolfgang, "Social Justice and the Three Worlds of Welfare Capitalism", *DFG Forschungsprojekt*, (Çevrimiçi): <http://www.dritte-wege.uni-hd.de/textel/SocialJustice.pdf>, 20.06.2003, pp. 1-24.
- Milanovic, Branko, "Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution?", The World Bank Development Research Group, August 2002, PRW Paper No: 2876.
- Mishra, Ramesh, *Globalization and the Welfare State*, (Massachusetts: Edward Elgar Publ. Lmt., 1999).
- Myles, John ve Jill Quadagno, "Political Theories of the Welfare State", *Social Service Review*, March 2002.
- Nunes, Sofe Ferraz, "The Limits of the Welfare State", *International Advance in Economic Research*, Vol.: 2, Issue: 4, November 1996, pp. 434-444.
- OECD, *Economic Outlook 2002*, Vol.: 2, Paris, 2002, p. 72.
- Özbek, Nadir, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", *Toplum ve Bilim*, Sayı: 92, Bahar 2002, ss. 7-33.
- Özdemir, Süleyman, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, (İstanbul: İTO Yay., 2004a).
- Özdemir, Süleyman, "Sosyal Refah'ın Sağlanması Yeni Bir Anlayış: Refah Karması ve Refah Sağlayıcı Kurumlar", *Sosyal Siyaset Konferansları*, Sayı: 48, (İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yay., 2004b).
- Özdemir, Süleyman, "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme", *AB-Türkiye & Endüstri İlişkileri*, (Editör: Alpay Hekimler), (İstanbul: Beta Yay., 2004c), ss. 589-630.
- Özkazanç, Alev, "Dünyada Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Ekonomi", (ILO, Dünya Çalışma Raporu-2000'den çeviri), *Sendikal Notlar*, Sayı: 6, 2000, ss. 110-132.
- Özsuca, Şerife Türcan, "Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti", *İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, (Prof. Dr. Kamil Turan'a Armağan), Cilt: 7, Sayı: 2, (Ankara: Kamu-İş Yay., 2003), ss. 227-237.
- Pfeffermann, Guy, "Küreselleşmenin Mağlupları ve Galipleri", *Kontent Dergisi*, Sayı: 7, Mayıs-Haziran 2002, ss. 22-25.
- Pierson, Christopher, *Modern Devlet*, (Çev.: Dilek Hattatoğlu), (İstanbul: Çiviyazıları, 2001).
- Pierson, Paul, "Three Worlds of Welfare Research", *Comparative Political Studies*, Vol.: 33, Issue: 6-7, Aug/Sept. 2000, pp. 791-822.
- Popple, Philip R. ve Leslie Leighninger, *The Policy-Based Profession: An Introduction to Social Welfare Policy for Social Workers*, (Boston: Allyn and Bacon Publ., 1998).

- Powell, Martin ve Armando Barrientos, "Theory and Method in the Welfare Modelling Business", Paper presented at the 2nd COST 15 Conference on *Welfare Reforms for the 21st Century*, Oslo, 5-6 April 2002, pp. 4-18.
- Pringle, Keith, "Europe and Social Welfare", Chapter 1 in *Children and Social Welfare in Europe*, (Buckingham: Open University Press, 1998), pp. 1-19.
- Prodi, Romano, "A New Economy and a New Policy: The Role of the European Union", Conference on *Progressive Governance in the 21st Century*, Florence, 20 November 1999, pp. 1-13.
- Scharpf, Fritz W., "The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options", Max-Planck-Institute for the Studies of Societies (MPIfG) Working Paper No: 99/9, pp. 1-39.
- Selamoğlu, Ahmet, *İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim (Gelişmeler-Nedenler-Eğilimler)*, (Ankara: Kamu-İş Yay., 1995).
- Serter, Nur, *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, (İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1994).
- Seyyar, Ali, *Sosyal Siyaset Açısından Kadın ve Aile Politikaları*, (İstanbul: Birey Yay., 1999).
- Spicker, Paul, "Welfare and Society", *An Introduction to Social Policy*, (Çevrimiçi): <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/welfsocf.htm>, 13.03.2003, pp. 1-8.
- Stephens, John D., "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects", *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), (London: Sage Publ., 1996), pp. 32-65.
- Taylor-Gooby, Peter, "The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience", COST A 15 Second Conference On *Welfare Reforms For The 21st Century*, (Çevrimiçi): <http://www.isaf.no/nova/nyheter/kalender/COSTa15/Papers/Taylor-Gooby.pdf>, 6 April 2002, pp. 1-27.
- Taylor-Gooby, Peter, "Zor Zamanlarda Sosyal Devleti Desteklemek: Hesabı Kim Ödeyecek?", (Çev.: Şenay Gökbayrak), *Journal of European Social Policy*, Vol.: 11, No: 2, May 2001, (Çevrimiçi): <http://www.fisek.org/birliktelikler-yerelstg-gorusler-gokbayrak2.php>, 29.03.2003, ss. 1-3.
- Titmuss, Richard, *Essays on the Welfare State*, (London: Allen and Unwin Publ, 1958).
- Titmuss, Richard, *Social Policy*, (London: Allen and Unwin Publ., 1974).
- Townsend, Peter, "The Restoration of 'Universalism': The Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development Policies", (in the UNRISD Programme on *Social Policy and Development*), (Geneva: UNRISD Publ., November 2002), pp. 1-29.
- Yayla, Atilla ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Türkiye'de Liberalizm", *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı: 10-11, 1999.