

Enformel Sektöre Yönelik Sosyal Koruma Modelleri

Şenay GÖKBAYRAK^(*)

Giriş

Enformel sektör, günümüzde gerek gelişmekte olan gerekse gelişmiş ülke ekonomilerinde, ekonomik ve toplumsal değişimler sonucu işgücünün giderek artan bir bölümünün istihdamını sağlayan temel kaynak durumuna gelmiştir. Yaşanan ekonomik krizler ve artan yoksulluk çerçevesinde enformel sektör özellikle kentli işgücü için önemli bir istihdam ve gelir kaynağı olurken, bu sektör kapsamında çalışanların herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmadan, düşük ücret ve çalışma standartları içerisinde çalışmaları sektörün en başta gelen olumsuz özelliği olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada bu noktadan hareketle, öncelikle işgücü piyasalarının enformelleşmesi ve enformel sektörün özellikleri incelenecektir. Bu çerçevede, enformel sektör kapsamında çalışanların sosyal korumaya sahip olmasının nedenleri, bu gruplar için çeşitli uluslar arası kuruluşların öne sürdüğü sosyal koruma perspektifleri, sosyal korumaya verilen yeni anlam çerçevesinde analiz edilmeye çalışılacaktır.

I. İşgücü Piyasalarının Enformelleşmesi

1.1. Enformel Sektör Kavramı

Enformel sektör kavramı, ilk kez 1970'li yılların başında, Uluslar arası Çalışma Örgütü (ILO)'nün Dünya İstihdam Programı çerçevesinde hazırla-

^(*) A.Ü. SBF ÇEEİ Bölümü Araştırma Görevlisi

nan Ghana ve Kenya raporlarında kullanılmıştır. Bu raporların ortaya çıkardığı sonuçlardan biri, Ghana ve Kenya gibi ülkelerde temel sosyal sorunun işsizlik olmadığı, buna karşın nüfusun büyük bir bölümünün çalışan yoksullardan oluşmasıydı. Çalışanların büyük bir kısmı, emeklerinin kayıtlı olmadığı ve kamu tarafından yasalarla korunma kapsamına alınmayan işlerde çalışmaktaydı (ILO, 1999).

ILO literatüründe bu kavram, modern formel sektör tarafından emilemeyen kentsel işgücüne gelir ve istihdam sağladığı, bireylerin temel mal ve hizmetlere olan ihtiyaçlarını düşük fiyatlarla karşıladığı için 1970'li yıllar boyunca üzerinde önemle durulan bir kavram olma özelliği sergilemiştir (Spath,1993:2). Bununla beraber, bu dönemde enformel sektör, büyük ölçüde, gelişmekte olan ülkelerin modern olmayan kentsel işgücü piyasalarının analizine yönelik olarak kullanılmıştır. ILO'nun 1991 yılındaki Uluslar arası Çalışma Konferansı genel direktörünün raporunda, enformel sektör kavramının çok daha ayrıntılı ve kapsamının genişletilerek tanımlandığı görülmektedir. Bu çerçevede, enformel sektörün temel özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır (ILO,1999:2):

- Mal ve/veya hizmet üretip/dağıtan oldukça küçük birimlerden oluşması.
- Bağımsız, kendi hesabına üreticilerden oluşması ve gelişmekte olan ülkelerin kentsel alanlarında faaliyet gösterilmesi.
- Bazı işletmelerde ücretsiz aile emeğinin kullanılması ve/veya çok az sayıda işçi ya da çırak çalıştırılması.
- Çok az sermaye ile çalışan ya da sermayesi hiç olmayan işletmelerin yoğunluğu.
- Çok düşük ve düzensiz gelir sağlayan, çalışanlar için güvenceli olmayan istihdam olanakları.
- İşletmelerin çoğunluğunun resmi istatistiklerde görülmemesi.
- İşletmelerin örgütlü/düzenli piyasalara giriş şansının çok az ya da hiç olmaması. Bunun yanı sıra üreticilere yönelik kredi, formal eğitim ve mesleki eğitim gibi olanakların olmaması.
- Kamu otoriteleri tarafından düzenlenemeyen piyasalarda faaliyet gösterilmesi
- Çalışanların her hangi bir sosyal koruma mekanizması dışında çalıştırılması.

Tüm bu özelliklerinden dolayı enformel sektör, genel olarak düşük sermaye, teknoloji ve işgücü niteliklerinden yararlanan, düşük gelir düzeyi ve düzensiz istihdam sağlayan, resmi düzenlemeler içinde yer almayan, küçük ölçekli gelir yaratıcı faaliyetleri kapsayan bir kavram olarak kullanılmaktadır.

Enformel sektör kavramına ilişkin olarak belirtilmesi gerekli önemli bir nokta, ILO'nun tanımı çerçevesinde, bu sektörde gerçekleştirilen gelir getirici aktivitelerin kapsamına, yer altı ekonomisindeki işlerin girmediğidir. Bu bağlamda, enformel sektör, yasal olarak kabul edilen ancak resmi kayıtlara yansımayan, gelir getirici faaliyetleri kapsamına alan bir anlamda kullanılmaktadır.

Tablo 1. Formel ve Enformel Sektörün Karşılaştırmalı Özellikleri

Formal Sektör	Enformel Sektör
Giriş Zorluğu	Giriş Kolaylığı
Yabancı Sermaye Kullanımı	Yerli Kaynaklara Bağlılık
Kapitalist girişimci	Aile Mülkiyeti
Teknoloji yoğun üretim	Teknoloji adaptasyonu, emek yoğun.
Formal eğitim	Formal eğitim dışında nitelik kazanımı
Düzenlenmiş piyasalar	Düzensiz, rekabetçi piyasalar
Kamu kontrolü	Kamu kontrolü dışında
Genellikle sendikalı işgücü	Sendikasız işgücü (Bazı istisnalar hariç)

Kaynak: Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy, Frances Lund ve Smita Srinivas, 2000, s: 9.

1.2. Enformel Sektörün Özellikleri ve Gelişme Nedenleri:

Enformel sektör, içinde bulunulan koşullar ve yapılan faaliyetler açısından oldukça heterojen bir yapıya sahiptir. Bununla beraber sektörün genel yapısına ilişkin olarak bazı ortak unsurlar da bulunmaktadır. Bunların ilki, formal ve enformel sektör arasındaki sistematik ilişkinin varlığıdır. Bu noktada, esnek üretim süreçlerinin olanaklı kıldığı yapılar içinde, büyük işletmelerin üretim süreçlerini küçük işletmelere desentralize etmesi ve böylece enformel sektördeki düşük işgücü maliyetlerinin yarattığı avantajlardan faydalanmaları, formal-enformel sektör arasındaki sistematik ilişkinin temel dayanağıdır(Parker, 2000; Kumar, 1999; Castells ve Porters, 1989). İkinci bir ortak özellik ise, düşük nitelik ve olumsuz çalışma koşullarda işçi istihdam edilmesidir. Bu çerçevede, işgücü içerisinde, etnisite, cinsiyet, yaş ve göçmeliğe dayalı farklılaşmalar, düşük ücret, kötü çalışma koşulları,

sosyal güvencesiz istihdam, sektörün temel ortak özelliklerinden birisidir (Castell ve Portes, 1989: 26). Üçüncü bir ortak özellik ise, sektörün işsizlikten kaynaklı ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm üretmesi nedeniyle hükümetler tarafından tolere edilmesidir.

Enformel sektörün temel özelliklerinden biri de, sektörde, risk grupları olarak adlandırılan kadın ve çocuk emeğinin geniş yer tutmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde çalışan kadınların sadece % 6'sı formel sektör kapsamındaki işlerde çalışırken, geriye kalan % 94'lük bir dilimin enformel sektör faaliyetleri kapsamında çalıştığı tahmin edilmektedir. Çocuk işgücü içinde de cinsiyet bazında farklılaşmalar olmaktadır. Örneğin, ILO'nun 26 ülke kapsamında yaptığı bir araştırmada kırsal alanda çocuk emeğinin oldukça yaygın olduğu, kırsal kesimdeki çocuk emeği içinde de ağırlıklı olarak kız çocuklarının emeğinin yaygın kullanıldığı ortaya çıkmıştır (ILO, 1999: 2). Gelişmiş ülkelerde de, enformel sektör kapsamında yer alan faaliyetlerde kadın emeğinin kullanımı yaygındır. Bu bağlamda, enformel sektör kapsamındaki işlerde faaliyet gösteren kadınların durumu, gelişmekte olan ülkelerdeki kadınlardan çok fazla farklılık taşımamaktadır.

Üretim ve emek süreçlerinin enformelleşmesi, toplumların ekonomik ve sosyal yapılarına özgü bir takım spesifik özellikler taşısa da, enformel sektörün son otuz yıl içinde ciddi ölçüde büyümesine ilişkin bazı genel nedenler de bulunmaktadır (Castells ve Portes, 1989: 27-29).

Bu nedenlerden ilki, sermayenin, örgütlü işgücünün gücünü kırma isteğidir. Sendikali işgücünü kontrol altına almak enformelleşmenin temel nedenlerinden biridir. Üçüncü İtalya olarak adlandırılan ve küçük ölçekli işletmelerin büyük bir üretim potansiyeline sahip olduğu bölgenin 1970'li yıllardaki gelişimini açıklayan faktörlerin başında, o dönemde ciddi kazanımlar elde etmiş olan sendikali işgücünün gücünü kırma isteği gelmektedir (Kumar, 1999). İkinci bir neden, devletin vergiler ve sosyal düzenlemeler çerçevesinde, ekonomik ve sosyal yaşama yaptığı müdahalelerden kaçınma isteğidir. Enformelleşmenin gerisinde bulunan üçüncü neden, ticari liberalizasyonun yaşandığı bir dönemde, uluslar arası rekabette avantajlı konuma gelmek isteğidir. Uluslar arası piyasalarda rekabet edebilirlik sağlamak, özellikle emek-yoğun endüstrilerde, işgücü maliyetlerinin azaltılması anlamına gelmektedir. Enformel sektörün gelişiminin temelinde yatan bir diğer neden ise, 1970'li yılların ortalarından itibaren yaşanan ekonomik kriz ve krizden çıkmak için uygulanan yapısal uyum programları sonucunda özellikle Üçüncü Dünya Ülkeleri'nde artan yoksulluk ve zorlaşan yaşam şartla-

rına karşı, hane haklarının geliştirdiği bir yaşam stratejisi olarak enformel sektör faaliyetlerinin artmasıdır.

Genel olarak enformelleşmeye ilişkin nedenleri değerlendirecek olursak, bu nedenlerin hepsinin birbiri ile ilişkili olduğu ve iç içe geçmiş kompleks bir yapı oluşturduğu görülmektedir. Enformel sektör kavramına ilişkin yapılan tanım ve buna bağlı olarak sektörün özelliğine ilişkin bazı unsurlar hala tam olarak açıklık kazanmamakla birlikte, günümüzde enformel sektör beraberinde getirdiği olumsuz çalışma koşullarına karşın, işsizlik ve yoksulluğa bir çözüm olarak kabul edilmesi nedeniyle, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde varlığı kabul edilen bir olgu haline gelmiştir.

1.3. Enformel Sektörün Büyüklüğü ve Gelişme Biçimleri

Enformel sektörün yukarıda açıklamaya çalıştığımız özellikleri çerçevesinde bu sektörde yer alan aktivitelerin heterojenliği, işgücünün akışkanlığı, dönemsel değişimlerden çok kolay etkilenebilen sektörün dinamik yapısı, birçok ülkede bu sektörün resmi istatistiklerde görülmemesinin temel nedenleridir. Bunun yanı sıra, enformel sektör kapsamında yer alan faaliyetler ve sektörün büyüklüğünü ölçmek için kullanılan metodolojilerin bölgeden bölgeye, ülkeden ülkeye değişmesi, karşılaştırmalı analizlere olanak vermektedir (ILO, 1997-1998). Enformel sektörün büyüklüğünü ölçmeye ilişkin yaşanan bu sorunları gidermek amacıyla, ILO 1993 yılından bu yana, standartlar geliştirmeye çalışmaktadır.

Enformel sektörün büyüklüğüne ilişkin var olan verilerin sınırlılıklarına karşın, tüm gelişmekte olan ülkelerde, enformel sektörün hızla büyüdüğü yönünde tartışmasız bir kabul bulunmaktadır. Latin Amerika ülkelerinde, 1990-1994 yılları arasında yaratılan toplam 15.7 milyon yeni işten her 10 işin 8.4'nün enformel sektör kapsamında olduğu belirtilmektedir. Enformel sektör istihdamı bölgede, yıllık % 4.7 oranında artarken, formel sektör istihdam artışı yıllık % 1.1 olmaktadır. Kolombiya'da kentsel enformel istihdam, 1984-1994 yılları arasında yıllık % 3.6 artmıştır. Bu sektör, toplam kentsel istihdamın % 50'sini emmekte ve gayrisafi milli hasılanın % 18'ne katkıda bulunmaktadır. Bu artış içerisinde kadınların enformel sektöre katılımı, % 40.6'dan % 43.2'ye yükselmiştir (ILO, 1997-98: 178-179).

Asya'da, enformel sektörün, yeni endüstrileşen ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmakla beraber, kentsel işgücünün % 40-%50'sini istihdam ettiği tahmin edilmektedir. Bangladeş'te, istihdamda enformel sektörün payı % 65 gibi bir orana ulaşmaktadır. Kadınların bölgede enformel sektöre

katılım oranları, Güney-Doğu Asya ile Güney Asya arasında büyük ölçüde farklılaşmaktadır. Bangkok, Tayland, Manila ve Filipinler’de kadınlar enformel sektör işgücününün % 50’sini oluşturmakta ve bu kadınların çoğu, perakende satış sektöründe çalışmaktadır. İmalat sektöründe, özellikle elbise üretimi ve alt sektörlerde istihdam edilen kadınların oranı % 60’a ulaşmaktadır. Buna karşılık Hindistan’ın bazı kentlerinde ve Pakistan’da, kadınların enformel sektöre katılımı daha düşük oranda gerçekleşmekte ve bu sektörde kadınlar büyük çoğunlukla düşük verimliliğe sahip işlerde yoğunlaşmaktadır (ILO, 1997-98: 179).

Afrika’da ise, kentsel enformel sektör, kentsel işgücününün yaklaşık % 61’ni istihdam etmektedir. 1990’lı yıllar boyunca bölgede yaratılan ek işlerin % 93’ü bu sektör tarafından oluşturulmuştur. Sahra altı Afrika ülkelerinde, kentsel enformel sektördeki yıllık istihdam artışı 1980-1985 yılları arasında % 6.7 olarak belirtilmektedir. Ghana’da enformel sektör yıllık olarak % 5.6 büyürken, formal sektörün büyüme oranı yıllık % 1’den daha az oranda gerçekleşmektedir. Ghana’da enformel sektörün, tarım dışı işgücününün % 65’ni istihdam ettiği tahmin edilmekte ve sektörün gayrisafı milli hasılanın % 22’sini oluşturduğu belirtilmektedir. Bölgede kadınların enformel sektöre katılımı, ticaret, imalat, yiyecek üretimi ve elbise yapımı gibi sektörlerde yoğunlaşmaktadır. Kenya’da, kentsel enformel sektörde kadınların oranı, 1977-1986 yılları arasında % 39’dan % 56’ya yükselmiştir (ILO, 1997-98: 179).

Enformel sektörün büyümesi günümüzde sadece gelişmekte olan ülkeler ile sınırlı değildir. Gelişmiş ülke ekonomilerinde de enformel sektör istihdamında büyük bir artış olduğu gözlenmektedir. Her ne kadar rakamlara yansımaya da, Amerika’da enformel sektörde faaliyet gösteren işgücününün toplam işgücüne oranı, 1980’de % 31.2’dir (Castell ve Portes, 1989: 19). Güney Avrupa ülkelerinden küçük girişimciliğin hızla yaygınlaştığı İtalya ve İspanya’da, enformel sektörün genişlediği ve enformel sektör küçük işletmelerinin alt sözleşmeler kapsamında formal sektöre eklendiği gözlenmektedir (Castell ve Portes, 1989; Parker, 2000).

Tablo 2. Kentsel Alanlarda Enformel İşgücü

Ülke	Yıl	Toplam İstihdamın Yüzdesi		
		Toplam	Erkek	Kadın
Bolivia	1996	57	53	62
Chile	1997	30	32	27
Colombia	1996	53	54	53
Cote d'Ivoire	1996	53	37	73
Ecuador	1997	40	39	42
Ethiopia	1996	33	19	53
Gambia	1993	72	66	83
Madagascar	1994	43	43	43
Mexico	1996	35	36	34
Peru	1996	51	50	52
Philippines	1995	17	16	19
South Africa	1995	17	11	26
Tanzania	1995	67	60	85
Uganda	1993	84	68	81

Kaynak: Trade unions and the informal sector: Towards a comprehensive strategy, ILO 1999, s:3.

II. Enformel Sektöre Yönelik Sosyal Koruma Perspektifleri

2.1. Enformel Sektörde Sosyal Koruma Olmamasının Nedenleri

Enformel sektörün temel özelliği, daha öncede de belirttiğimiz üzere, çalışanların sosyal korumaya sahip olmaması en azından çok sınırlı olarak formal sosyal koruma mekanizmalarından yararlanmasıdır. Sosyal korumanın olmamasına ilişkin öne sürülen nedenler arasında, işgücü piyasalarının durumu, formal sosyal koruma programlarının özellikleri, enformel sektörde hane halklarının karşılaştığı risklerin çeşitliliği ve enformel sektör içinde oluşturulan koruma ağlarının yetersizliği gelmektedir (Barrientos, 2002: 8-12).

Düşük gelir düzeyine sahip hane halkları için, istihdam olanaklarına erişim ve istihdam koşulları, gelirin en önemli kaynağı durumundadır. Ayrıca, formal sosyal korumanın birçok önemli aracı da- hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve işsizlik sigortası gibi, istihdam temeline dayanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, enformelleşmenin temel özelliği, bu sektör kapsamında çalışanların birçok riskle karşı karşıya olmasına rağmen, istihdam temelinde koruma sağlanan yardımlara erişme olanağının çok az ya da hiç olmasıdır. Enformel sektör kapsamında hane halklarını tehdit eden öncelikli risk, işsizlik ya da gelir düzeyinde çok sık olarak gerçekleşen dalgalanmalar olurken, bu noktada hane halkları tarafından geliştirilen temel strateji, işgücü piyasalarına giriş yolunu bulmaktır. Bu stratejinin uygulamada işlevsel hale gelmesi ise, işgücü piyasalarının işlerliğine bağlı olarak değişmektedir. Ancak son yirmi yıldır yaşanan gelişmeler sonucu, işsizliğin artması, işgücü piyasalarının temel kurumsal aktörleri olan sendikaların ve toplu pazarlığın zayıflatılması, işgücü piyasalarının işlerliğini ve korumalı çalışma koşullarına erişimi engelleyen temel unsurlardır. Bu açıdan işgücü piyasalarının enformelleşmesine neden olan etmenler, aynı zamanda işgücü piyasasının etkin işlerliğini bozan unsurlardır. Dolayısıyla, işgücü piyasalarının etkin işlerliğinin önündeki temel engeli, sendikaların varlığı ile açıklayan görüşlerin ne ölçüde geçerli olduğunu düşünmek gerekmektedir.

Enformel sektör çalışanlarının sosyal koruma mekanizmaları kapsamında yer alamamasının bir diğer nedeni olarak ise, formal sosyal koruma mekanizmalarının özellikleri öne sürülmektedir. Formal sektörde çalışanlara sosyal koruma sağlayan sistemlerin temel aracı olan sosyal sigortaların işlerliği, katılımcıların belli ve düzenli bir gelir düzeyine sahip olmasına bağlıdır. Ancak enformel sektörde çalışanların, gelir düzeyinin düşüklüğü ve düzensizliği bu katkılara olanak vermemektedir. Enformel sektör çalışanlarını, formal sektör sigorta programlarına ile bütünleştirmeye çalışan programlar ise, finansman kaynağı açısından yaşanan kısıtlılıklar nedeniyle başarılı olamamaktadır. Örneğin, Arjantin’de kendi hesabına çalışanlara yönelik olarak geliştirilmeye çalışılan otonom sandıklar (Caja de autonomus) finansman sıkıntısı nedeniyle 1994’deki reform süreci içerisinde ortadan kalkmıştır.

1990’lı yıllar boyunca özellikle Latin Amerika ülkelerinde uygulamaya geçen, bireysel tasarruf ya da özel emeklilik programları ise, enformel sektör çalışanlarına koruma sağlamaktan çok uzak konumdadır. Özellikle Latin Amerika ülkelerinde bu programlar oluşturulurken, düşük bordro katkı oranları ve minimum sızıntıların, enformel sektörde çalışan işçiler ve işve-

renleri için katılımı arttırıcı yönde etkide bulunacağı öngörülmekle birlikte, süreç içerisinde yaşanan gelişmeler tam tersi yönde sonuçlar doğurmuş ve hem enformel sektörde hem de formal sektörde bu programlara katılan kişi sayısı ve prim riayet oranları (katkı ödeme sıklığı) düşmüştür. Şili’de, 1983 yılında, prim ödeyenlerin % 76’sı primlerini düzenli öderken, bu oran 1988’de % 71’e, 1990 yılında ise, % 53’e düşmüştür. Düşük gelirli çalışanlarda, riayet oranı % 45-55 arasında değişirken, yüksek gelir gruplarında bu oran % 80-90 arasında seyretmektedir. Emeklilik dönemi yaklaştıkça, düşük gelir gruplarında riayet oranının daha düşeceği tahminleri yapılmaktadır (Özşuca, 1997: 40-41). Bireysel emeklilik ve tasarruf planlarının enformel sektör kapsamında çalışanlara uygun olmamasının nedenleri arasında, bu programlarının dayanışma özelliği taşınamaması, "ne kadar biriktirirsen o kadar yararlanırsın" ilkesine dayanması, yüksek bir koruma düzeyinin yüksek prim oranını gerektirmesi, gelir düzeyi çok düşük olan enformel sektör çalışanlarının bu programlara yapılacak katkıyı ödemelerinin olanaksızlığı ve bu grupların tasarrufta bulunma şansının olmamasıdır. Ayrıca, bireysel emeklilik programlarının sağladığı hizmetlere erişim koşullarının sıkı kurallara bağlı ve uzun süreli olması, bu grupların ivedi gereksinimlerinin sağlanmasına yardımcı olmamakta, özel emeklilik programlarından sağlanan hizmetler, enformel sektör çalışanlarının öncelikli gereksinimleri ile örtüşmemektedir.

Enformel sektör kapsamında çalışanlara sosyal koruma sağlanamamasının nedenleri arasında öne sürülen bir diğer neden bu sektör kapsamında çalışanları etkileyen risklerin, sektörün heterojen doğasına uygun olarak oldukça farklılaşmasıdır. Bu çerçevede, enformel sektörde günlük yaşayanların karşılaştıkları riskler, yangın, sel, kuraklık, açlık gibi felaketler, kazanma gücünün kaybedilmesi (sakatlık, hastalık, mülkiyetin kaybı), yaşam döngüsüne ait riskler (analık, yaşlılık, ölüm), ani ve geniş harcamaları gerektiren riskler (hastalık, evlilik gibi) olarak belirtilmektedir. Bu riskler arasında da, enformel sektör çalışanlarının risk algılaması farklılaşabilmektedir. Bu bağlamda, konut fiyatlarının çok yüksek olduğu kentsel alanlarda yaşayanlar için konut maliyetleri öncelik taşıyabilirken, buna karşın istihdam olanaklarına erişme olanağı olmayanlar için sosyal yardım ödemeleri daha önemli hale gelmekte ya da açlık ve sivil savaşlarının olduğu bölgelerde yiyecek yardımları çok daha ön plana çıkabilmektedir. Son olarak ise, ürün ve üretim araçları mülkiyetine ilişkin sigortaların kendi hesabına çalışanlar için diğer gruplara oranla çok daha önemli olduğu belirtilmektedir (Van Ginneken, 2000). Buna karşın, enformel sektör hane halklarının gelir

kaynaklarının görelî olarak farklılık taşımaması, gelir kaybı halinde, alternatif koruma mekanizmalarının devreye girmesini engelleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Barrientos, 2002: 11).

Enformel sektör çalışanlarının, formel sektöre yönelik sosyal koruma mekanizmaları içinde yer almamasının bir ölçüde, bu sektörde çalışanların kendi aralarında geliştirdikleri enformel koruma ağlarından dolayı olduğu ileri sürülmektedir. Ancak, bu görüşleri destekleyen çok az sayıda bulgu bulunmaktadır. Enformel sektöre yönelik oluşturulan koruma ağlarının ileride ayrıntılı olarak göreceğimiz üzere, sürdürülebilirliğini sağlamak oldukça zordur. Bu ağların karşılaştıkları temel sorun, yüksek risk ve düşük gelir düzeyi ile karakterize olan hedef grupla, katkıya dayalı sigorta anlayışını dengeleyebilmektir.

Tüm bu sorunlar, enformel sektör çalışanları arasında artan yoksulluk ve beraberinde getirdiği risklere karşı temel bir koruma sağlama yönündeki uzlaşmayı arttırmakla beraber, sosyal korumanın ne şekilde sağlanacağı yönünde üzerinde uzlaşmaya varılmış, ortak bir görüş bulunmamaktadır. Bu noktada, dikkati çeken en önemli unsur ise, sosyal koruma kavramının içeriğinin ciddi ölçüde değişime uğramakta oluşudur.

2.2. Sosyal Korumanın Yeniden Tanımlanması: Yeni Bir Uzlaşmaya Doğru

Son yıllarda çeşitli uluslar arası nitelikli kurumlar çerçevesinde geliştirilen yoksulluğu azaltma stratejileri ve enformel sektör çalışanlarına sosyal koruma sağlayacak modeller, sosyal korumanın alışlagelen sosyal güvenlik kavramından hem amaç, hem araç hem de bu alanda yer alan aktörler bakımından ciddi farklılıklar taşımaktadır.

Sosyal güvenliğin gelişmiş ülkelerde (Kıta Avrupası) yer alan uzun dönemli, gelişkin sosyal sigorta ve sosyal yardımları kapsayan ve sosyal devlet temelinde yükselen formlarının, özellikle yoksulluğun çok fazla ve kamu kaynaklarının çok kıt olduğu gelişmekte olan ülkelere uygun düşmediği belirtilmektedir. Gelişmekte olan ülkelere yeni bir terminoloji olan güvence ağları (safety nets) ya da bazen çok daha spesifik özellikte olan sosyal güvence ağları ise, sosyal korumadan farklı olarak, kısa dönemli, yapısal uyum ya da krizlerin olumsuz etkilerini telafi etmeye yönelik sosyal yardım niteliğindeki programları tanımlamak için kullanılmaktadır (Norton vd, 2001).

Sosyal koruma kavramı ise, farklı kurumsal yapılar tarafından, kavramın farklı noktalarına vurgu yapılmakla birlikte, genel olarak sosyal güvenlik,

sosyal yardımlar ve güvence ağlarından çok daha geniş ve çerçeve bir kavram olarak kullanılmaktadır (Lund ve Srivinas, 2000; Norton vd, 2001; ILO, 2001). Sosyal korumanın, bu şekilde bir değişime girmesinin ardında bulunan neden ise, küreselleşme çerçevesinde ortaya çıkan yapısal uyum programları ve beraberinde getirdiği olumsuz sonuçlara, varolan sosyal koruma mekanizmaları içinde yanıt verilememesi olarak belirtilmektedir. Küreselleşme ile birlikte, sosyal korumaya olan gereksinim artarken, eş zamanlı olarak kamunun kaynak kapasitesinin daraltılması sonucunda, sosyal koruma daha geniş katılımlı ve ulusal hükümetlerin yanında farklı aktörlerinde içinde yer aldığı bir kavram olarak şekillendirilmektedir (ILO, 2001).

Sosyal koruma kavramı özellikle donör kuruluşlar kapsamında oldukça sık kullanılan ve tartışılan bir kavram olma özelliği taşımaktadır. Ancak, bu kuruluşlar çerçevesinde sosyal korumaya verilen anlam, bazı farklılıklar taşımaktadır. Sosyal korumanın ortak özelliklerini incelemeyen önce, farklı kurumlar için sosyal korumanın ne anlama geldiğini daha yakından inceleyelim.

Asya Kalkınma Bankası, sosyal korumayı, etkin işlerliğe sahip işgücü piyasaları sağlamak, işgücü piyasalarından ya da küçük ölçekli tarım faaliyetlerinden geçimini kazanan bireyleri risklerden korumada, piyasa-tabanlı yaklaşımların yetersiz kaldığı durumda oluşturulan politika ve programlar seti olarak tanımlamaktadır. Asya Kalkınma Bankası'nın, kavrama yaklaşımında öne çıkan vurgular ise, farklı sektörlerle (tarım, sanayi, hizmetler) ya da ekonominin alt-sektörlerine (formal-informal) uygun koruma araçları geliştirilmesi, geliştirilen sosyal koruma araçlarının ülkenin spesifik özelliklerini göz önüne almak zorunluluğunu taşımasıdır. Bu bağlamda, ülkenin ekonomik gücü, kurumsal gelişimi, sosyal ve politik özellikleri dikkate alınmak durumundadır. Asya Kalkınma Bankası, sağlık sigortası politikalarını ve programlarını sosyal koruma alanı içinde değerlendirmemektedir (Norton vd, 2001: 36).

Alman Teknik Kalkınma Bürosu (GTZ), sosyal korumayı, korporatist Alman sosyal güvenlik geleneği ve değerlerine bağlı kalarak çok daha dar kapsamlı tanımlamaktadır. Sosyal koruma kapsamında ortaya çıkan destek sistemleri, yaşamda karşılaşılan riskler ve sonuçlarını yönetmeye yardımcı olan unsurlar olarak tanımlanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemleri, ekonomik ve sosyal güvencenin tamamını kapsayacak bir anlamda tanımlanmamaktadır. Bu çerçevede, topluluk dayanışması, kamunun, ancak özel ve bireysel sunumları destekleyecek şekilde sürece entegre olması, kendi-kendi-

ne yeterlilik, katılım ve sigorta niteliğinde olmayan kurumsal araçlara daha fazla ilgi gösterilmesi gereksimi GTZ'nin üzerinde durduğu temel vurgulardır. Uygulamadaki stratejiler ise, karşılıklı yardıma dayanan sigorta sistemlerinin kurulması ya da sağlık sigortasının desentralizasyonu, kamu sigorta kurumlarına yaşlılık, sağlık ve kaza sigortaları, işçi sağlığı ve güvenliği alanında yardım, hükümet ve sivil toplum uzmanlarının teknik eğitimidir (Norton vd, 2001: 37).

ILO ise, sosyal korumayı, hane halkları ve bireyleri düşük ya da azalan yaşam standartlarına karşı korumak, temel risklere ve gereksinimlere yanıt verebilmek amacıyla oluşturulan, kamu ya da kollektif düzenlemeler ile yardım sağlanması olarak tanımlamaktadır. *ILO*'nun enformel sektör çalışanlarına yönelik olarak geliştirdiği sosyal koruma araçlarında, kamu-çekişli vurgunun değiştiği gözlenmektedir. Sosyal koruma ileride daha ayrıntılı göreceğimiz üzere asıl olarak, sigorta kavramı içinde tanımlanmakta, sigorta niteliğinde olmayan sosyal koruma mekanizmalarına görece olarak daha az ilgi ile yaklaşmaktadır (Norton vd, 2001: 37).

Dünya Bankası (WB)'nin sosyal koruma anlayışı ise, en yoksullara destek sağlamak, bireylere, hane halklarına ve topluluklara daha iyi risk yönetiminde yardımcı olacak, insan sermayesi merkezli kamu karışımları olarak şekillenmektedir. Bu çerçevede, sosyal koruma özellikle risk ve sosyal risk yönetimine vurgu yapılmakta, yoksulluğun azaltılarak makro-ekonomik istikrarın sağlanmasına önem verilmekte ve insan sermayesine yapılacak yatırımın önemine dikkat çekilmektedir. Sosyal korumanın uygulamada ortaya çıkacak biçimlerinde ise, bütüncül yaklaşım, risk stratejilerinin dengelemesi, bu alanda yer alacak aktörlerin karşılaştırmalı üstünlüklerinin oluşturulması, büyük şoklara hazır olma, bilgi paylaşımı, kurumsal kapasitenin oluşturulması ve geliştirilmesi, tüm programlarda katılımcı yaklaşımın geliştirilmesini öncelikli ilkeler olarak tanımlamaktadır (Norton vd, 2001: 38-40).

Sosyal koruma kavramının farklı yorumlarının yanında, kavrama atfedilen ortak bir takım özellikler de bulunmaktadır. Bu ortak noktaları şu şekilde tanımlamak olanaklıdır (Barrientos, 3-5):

1. Sosyal koruma kavramı esas olarak, özellikle Dünya Bankası'nın yoksulluğu azaltma stratejileri çerçevesinde, yoksulluğun azaltılması ve yoksullara destek sağlama üzerine odaklanmaktadır.
2. Yoksulluğun azaltılması stratejilerinde, sosyal risk ya da sosyal riskin yönetimi analizlerde kullanılan temel kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal riskler, yoksulluğun temel nedeni olarak görülmekte

ve insan sermayesine yapılan yatırım, bu riskleri azaltmada temel strateji olarak belirtilmektedir. Bu noktada, kamu karışımları, birer yatırım aracı olarak değerlendirilmektedir.

3. Sosyal koruma, enformel sektörde, bireyleri, hane halkları ve toplulukları etkileyen risklerin heterojenliğini kabul etmekte, bu çerçevede özellikle istihdam ve işgücü piyasasına ilişkin risklerin önemine dikkat çekmektedir. İşgücü piyasaları ve istihdama ilişkin riskler, diğer alanlarda ortaya çıkan risklerin de kaynağı kabul edilmektedir. Dolayısıyla, işgücü piyasasındaki sosyal korumaya anahtar bir rol atfedilmektedir.
4. Sosyal koruma, küreselleşme ile birlikte artan riskler ve bu risklere karşı korunma gereksinimine dikkat çekerken, bu korumanın yine küreselleşme ile azaltılan kamu kaynakları ile sınırlı sunumuna da işaret etmektedir.
5. Bu kavramı ortaya atanlar, sosyal koruma alanında kamunun önemli rolünü bildiği halde, dikkatini özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamunun ötesinde, farklı paydaş, program, kurum ve araçlara yöneltmekte, bu bağlamda ortaya konulan sosyal koruma programlarının tasarım, finansman ve uygulanmasında yönetim ve katılım sorunları üzerine odaklanmaktadır.

Dünya Bankası'nın geliştirmekte olan ülkelerde, yapısal uyum programlarının başarısızlığının nedenlerini, ekonomik reformlarının siyasi reformlar ile desteklenmemesi bu bağlamda demokrasi=liberalizm anlayışına paralel bir yaklaşımla, varolan sosyal koruma mekanizmalarının demokrasi ve katılım anlamındaki yetersizliği, bu nedenle de sosyal korumanın çok daha katılımcı ve yönetişimin geliştirildiği yapılar için de tanımlanması (Beattie, 2000), kavramın belki satır aralarında kalan ama önemli özelliğini oluşturan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.¹ Bu mantıksal kurgu içinde,

¹ Yönetişim, 1990'lı yıllardan itibaren, başta Dünya Bankası olmak üzere, çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından, gerek ulusal gerekse uluslararası karar alma süreçlerinin demokratikleşmesi olarak sunulan bir kavramdır. Kavramın temel unsurları olarak, şeffaflık, hesap verilebilirlik, hukuk devleti, katılım ön plana çıkarılmaktadır. Ancak, yönetişimin, bu kavramsal kurgunun ötesinde, geliştirmekte olan ülkelerin, uluslararası finans kuruluşları aracılığıyla, küresel pazara daha fazla bağımlı kılınmasında bir araç olarak kullanıldığı tezleri de bulunmaktadır. Bu teze göre, Dünya Bankası'nın geliştirdiği yönetişim kavramı, devletin uluslararası sermayenin çıkarlarına hizmet edecek şekilde yeniden biçimlendirilmesi ve muhalif ilerici hareketin küresel kapitalizmin işlevsel parçaları haline getirilmesinde araç olarak kullanılmaktadır. Bu noktada sivil toplumun güçlendirilmesi projesinin aslında, Dünya Bankası'nın, yapısal uyum programlarının bir parçası olarak ortaya koyduğu yoksulluk politikalarına muhalif hareketleri dahil ederek etkisileştirmek amacı ön plana çıkmaktadır. Yönetişim konusunda eleştirel bir yaklaşım için bkz. Zabcı, Ç, F (2002).

sosyal korumanın üzerinde uzlaşmaya doğru gidilen yeni tanımında, çeşitli sosyal koruma programlarının oluşum, finansman ve uygulama aşamasında, bir çok aktörün yer almaya başladığını görülmektedir. Bu aktörler, hizmetten yararlananlar, aile ve yerel dayanışma ağları, sivil toplum kuruluşları, ticari nitelikli piyasa aktörleri, hükümetler ve sosyal güvenlik kurumları, sosyal taraflar ve uluslar arası donör kuruluşlardır (ILO, 2001: 94). Bu tablo içinde, kamunun rolü ise, bu alanda özel girişimciliğin çözemediği- bir başka deyişle karlı bulunmayan alanlarda- sosyal koruma fonksiyonunu yerine getirmek olarak tanımlanmaktadır (Norton vd, 2001: 25).

ILO'ya göre ise devletin rolü, sosyal yardımların örgütlenmesi ve sunumunda belirlenmiş standartlara ilişkin yasal çerçeveyi çizmek, kendi sorumluluğunda olan katkılara ilişkin uygun politikalar oluşturmak olarak belirlenmektedir (ILO, 2001: 97-98).

Özet olarak belirtmek gerekirse, sosyal korumanın değişen yeni anlamı, küreselleşme ve küreselleşmenin çizdiği çerçeveye uygun olarak şekillenen, ülkelerin sosyal ve ekonomik gelişim düzeyi, bireylerin temel gereksinimlerine bağlı olarak farklı formlarda ortaya çıkan, bireylerin karşılaştığı sosyal risklere odaklı, bu risklerin olumsuz sonuçlarına yönelik olarak gelir getirici faaliyetleri ve temel sağlık hizmetlerini ön plana çıkaran, çok sayıda ve farklı nitelikte aktörün içinde yer aldığı şemsiye bir kavram olarak kullanılmaktadır.

2.3. Sosyal Korumaya İlişkin Çeşitli Perspektifler

Enformel sektörde gerçekleştirilen faaliyetlerin heterojen yapısı, daha öncede belirttiğimiz üzere, bu sektörde çalışanlara yönelik farklı sosyal koruma perspektiflerinin geliştirilmesine neden olmaktadır. Çalışmamızın bu bölümünde, enformel sektörde herhangi bir sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışanlara yönelik geliştirilen sosyal koruma perspektifleri, esas olarak ILO'nun çizdiği çerçeveye bağlamında ele alınacaktır.

ILO'nun 2001 yılında yayımladığı "Sosyal Güvenlik: Yeni Bir Konsensus" başlıklı raporda, sosyal korumayı özellikle gelişmekte olan ülkelerde enformel sektör kapsamında geçimini sağlayanları da kapsayacak biçimde geliştirmek için, dört ana perspektif ortaya konulmaktadır. Bunlar, sosyal sigorta sistemlerinin enformel sektör çalışanlarını da kapsayacak biçimde geliştirilmesi; genel devlet gelirlerinden finanse edilen hizmetler ya da evrensel nitelikli yardımların oluşturulması; anlamlılık – gereksinim testlerine dayalı hizmet ve yardımların geliştirilmesi ya da oluşturulması ve enformel

sektör işçileri için özel sistemler ya da mikro-sigortacılığın desteklenmesidir (ILO, 2001).

2.3.1. Sosyal Sigorta Sistemlerinin Yaygınlaştırılması:

Enformel sektör kapsamında çalışanlara yönelik sosyal koruma sağlamak için ortaya konulan ilk perspektif, mevcut formal sigorta sisteminin kapsamının enformel sektörü de içine alacak şekilde genişletilmesidir. Ancak, bu yöntemin uygulamada karşılaşılabilecek güçlüklerden dolayı çok da işlevsel olmadığı belirtilmektedir. Bu güçlükler ise, formal sektör sigorta sistemlerinin yönetim yapılarının enformel sektörde yer alan küçük ölçekli işletmelerden ya da kendi hesabına çalışanlardan katkı toplanmasına ve denetlenmesine uygun olmadığı, kırsal alanlara hizmet götürülmesi için gerekli altyapı yetersizlikleri olarak sıralanmaktadır (ILO, 2001: 60).

Bu sınırlılıklar azaldığı sürece, bu yolun etkin işlerliğe kavuşacağı belirtilmekte, ancak sınırlılıkların ortadan kalkması yönünde ise, çok da umutlu değerlendirmeler yapılmamaktadır. Bu sorunların çözümlenmesinin önünde bulunan engeller ise şu şekilde belirtilmektedir (Beattie, 2000: 135).

- Sosyal koruma kapsamında olmayanlardan etkili bir politik baskının gelmemesi
- Ulusal ve uluslar arası düzeyde yeterli ve etkili bir sosyal ortaklığın olmaması.
- Gelişmekte olan ülke hükümetlerinin, yeni ve potansiyel olarak maliyetli olan düzenlemelere karşı isteksizliği ya da kapasite açısından yetersiz oluşu.
- Kurumsal eylemsizlik

Yukarıda sayılan unsurların ilki, enformel sektörde çalışanların sendikalar örgütlerinin olmaması ve mevcut sendikaların gücünün azaltılması ile açıklanırken, üçüncü unsur ise küreselleşme ile birlikte daralan kamusal kaynakların yokluğu ile açıklanmaktadır. Tüm bunlar göz önüne alındığında, ILO, formal sektör kapsamındaki sigortaların enformel sektörü de içine alacak şekilde genişletilmesini zor bir hedef olarak görmekte, bu noktada ise, özellikle enformel sektörde kendi hesabına çalışanlar için gönüllülük esasına dayalı olarak oluşturulan sistemlerin, devletin bu sistemleri sübvans ettiği takdirde çok daha anlamlı oldukları belirtmektedir (ILO, 2001: 62). Ancak bu sistemler, mevcut sosyal sigortalara göre, daha düşük katkıya dayalı olduklarından, daha sınırlı yardım paketleri sunmakta, dolayısıyla kendi hesabına çalışanların öncelikli gereksinimlerine odaklanmaktadır. Bu tür sis-

temlerin başarıya ulaşmasının koşulu olarak ise, güven ve dayanışma temeline dayalı bir örgütün varlığı, bunun yanı sıra katkıları toplayacak ve yardımları dağıtacak kapasiteye sahip bir kurumun var olması gerekliliği belirtilmektedir (Von, Ginneken, 2000).

Gönüllük esasına dayalı sigorta sistemlerinin örneklerini sosyal güvenliğin ilk gelişmeye başladığı yıllarda görmek olanaklıdır. Ancak, bu sistemler bir süre sonra, katkıların verilmesi bir kurala bağlanmadığı ve özellikle düşük gelirli çalışanların bu sistemlere katkı yapmakta zorlandığı için finansal açıdan yaşanan zorluklar nedeniyle ortadan kalkmak zorunda kalmışlardır. Bu açıdan, ilk kurulan sosyal sigortalar, hem riskin olumsuz sonuçlarını daha geniş bir grup arasında yaymak, hem de çalışanları işe girdikleri günden itibaren zorunlu olarak sigortalı sayarak, sistemlerin sürdürülebilir kılmayı başaramışlardır. Bu açıdan, günümüzde yaşanan deneyimler bilindiği halde, bu tür sistemlerin tekrar farklı bir biçimde ortaya sunulması oldukça ilginçtir. Bu sistemlerin bir süre sonra, tamamlayıcı özel emeklilik ve sağlık sigortası sistemlerine dönüşme eğiliminde oluşu ve dolayısıyla daha yüksek gelir gruplarının ilgisini çektiği yine ILO'nun kendisi tarafından belirtilmektedir (ILO, 2001: 62). Ancak daha öncede değindiğimiz gibi bu tür programlara enformel sektörde çalışan düşük gelir gruplarının katılması olanaksız durumdadır.

2.3.2. Genel Devlet Gelirlerinden Finanse Edilen Hizmetler ya da Evrensel Nitelikli (Herkes İçin Geçerli Olan) Yardımlar:

Sadece bir ülkenin vatandaşı olma sıfatıyla hak edilen ve herkes için geçerli olan, bu açıdan da evrensel olarak nitelendirilen yardımlar bazı gelişmiş ülkelerde (İngiltere gibi), az rastlanır olarak da bazı gelişmekte olan ülkelerde özellikle sağlık yardımları biçiminde bulunmaktadır. Bununla birlikte, bu yapılanma içinde sunulmaya çalışılan sağlık hizmetlerinin son yıllarda erozyona uğratıldığı da bir gerçektir.

Bu yardımlar, hedef nüfusun tamamını kapsayan ve herhangi bir katkı ya da gereksinim-anlamlılık testlerine dayanmayan sistemler içinde sunulmaktadır. Ancak, bu yardımlar çerçevesinde sunulan hizmetler oldukça sınırlıdır. Bu sistemler tarafından sağlanan yardımların düz-oranlı, bir başka deyişle yardımdan yararlananların gelirine bağlı olarak farklılaşmaması da bir başka özelliktir.

ILO'ya göre, bu sistemlerin temel sorun kaynağı, devlet gelirlerinden finanse edilmesi dolayısıyla, her yıl hükümetlerin bütçelerinde ne derece ön-

celikli bir yere sahip olacağına belirsizliği ve harcamaların ekonomik, politik gelişmelere bağlı olarak sürekli değişmesidir. Yine, gelişmekte olan ülke hükümetlerinin kaynaklarının sürekli olarak azalmasının da bu perspektifin etkinliğini ciddi ölçüde daralttığı belirtilmektedir (Baettie, 2000: 143).

Tüm bu güçlükler göz önüne alındığında ILO, bu tür yardımların ya gereksinim testlerine dayalı sosyal yardımlar ya da sosyal sigortaya dayalı sosyal güvenlik sistemleri ile yer değiştirmesi gerektiğini önermektedir (ILO, 2001: 65).

2.3.3. Gereksinim Testlerine Dayalı Yardım ve Hizmetlerin Oluşturulması ya da Geliştirilmesi (Sosyal Yardımlar):

Sosyal yardımların çok gelişkin biçimleri, gelişmiş ülkelerde var olmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde bu yardımların yaygın olmadığı, olanların ise, ancak nüfusun yaşlılar, çocuklar gibi bir ya da iki kategorisi ile sınırlı olduğu görülmektedir. Bu durumun temel nedeni, gelişmekte olan ülkelerin sahip olduğu kaynakların sınırlılığıdır. Bunun yanı sıra, gereksinim testlerine dayalı sosyal yardımların dezavantajları ise, gereksinim testlerinin ne ölçüde objektif kriterler taşıdığı, bu yardımlardan yararlanacak kesimlerin haklarına ilişkin tam bilgi sahibi olmaması, yardım prosedürlerinin bürokratik açıdan uzun ve karışık süreçlerden oluşması, bu tür yardımların bireyleri tasarruftan caydırması ve diğer sosyal koruma modellerine katkıyı azaltıcı etki yapması şeklinde sıralanmaktadır (ILO, 2001: 66).

Bu noktada öne sürülen ise, sosyal yardımların, herhangi bir şekilde sosyal güvenlik sistemine katkı da bulunamayan ve hiçbir biçimde sosyal koruma kapsamında olmayan gruplara yönelik olarak belirlenmesidir. Bu açıdan sosyal yardımlar, örneğin çocuklu yoksul ailelere, okul yardımı sunma ya da bu tür ailelerin kullandığı hizmetlerin fiyatlarından muafiyet sağlama şeklinde olabileceği belirtilmektedir (Norton vd, 2001: 57-58).

2.3.4. Enformel Sektörde Çalışanlar İçin Oluşturulan Özel Sistemler ya da Mikro-Sigortacılığın Desteklenmesi:

Son yıllarda enformel sektörde çalışanlar içinde çeşitli grupların, kendi aralarında mikro-sigorta denilen, yerel düzeyde bazen yerel düzeyle ilişkili daha geniş yapılar içinde oluşturdukları çeşitli sigortaların kurulduğu gözlenmektedir. Bu sistemlerin, seçim ve direkt katılım avantajlarını içinde barındırdığı ve düşük yönetim maliyetlerine sahip olduğu söylenmekle birlikte bu oldukça tartışmalı bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tür sis-

temler oldukça geniş bir yelpaze içinde değerlendirilmektedir. Bu sistemler, Bengladeş'te Grameen Bankası'nın mikro-kredi sistemi ya da Arjantin'de çeşitli yardım derneklerinin kurduğu sağlık bakım sigortaları ya da Hindistan'da Kendi Hesabına Çalışan Kadınlar Sendikası (SEWA)'nın sigorta sistemi gibi farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır.

Bu tür sistemler, öncelikle oldukça küçük bir katılım temeline dayanmakta ve temel amacı ise, üyelerine beklenmeyen sağlık sorunlarında yardımcı olmaktır. Bu açıdan gelişkin bir sağlık sigortası oluşturma amacında olmadıkları belirtilmektedir. Yapılan araştırmalar, mikro-sistemlerin hedef nüfusun ancak % 25'nin ilgisini çektiğini göstermektedir. Daha yüksek katılımlar oranları ise, çok küçük topluluklar ya da üyelerinin hepsinin bir meslek örgütü çatısı altında yer aldığı durumlarda görülmektedir. Bu sistemlerinin ilgi çekmesinin nedeni, söz konusu yardımların en acil gereksinimlere odaklanması dolayısıyla katkı oranlarının düşük olması ile açıklanmaktadır (ILO, 2001: 64). Bu sistemlerin başarılı olmasının ön koşulu olarak, sistemlerin basit, gelir düzeyindeki dalgalanmalara karşı esnek, öncelikle temel gereksinimlere odaklı, belirli düzeyde zorunlu üyelik şartı aranması öne sürülmektedir (ILO, 2000: 17).

Bu tür sistemlerin sosyal koruma kapsamını, mevcut sosyal sigorta kurumları, yerel yönetimler, ulusal hükümetler, uluslar arası kuruluşlar ile işbirliği içinde çalışılarak genişletme potansiyeli taşıdığı belirtilmektedir. Sistemlerin finansmanında ise, sistemin katılımcılarından, sosyal taraflar, devlet, uluslar arası kuruluşlara kadar çok çeşitli aktörlerin yer aldığı görülmektedir. Devletin bu yapıdaki rolü ise, finansal katkı ve sistemin işlerliğini sağlayacak yasal ve düzenleyici çerçeve yapıyı oluşturmak olarak belirlenmektedir (ILO, 2001: 64).

Yukarıda sayılan, çeşitli perspektifler ve araçların yanı sıra, istihdamı artırıcı ve temel standartlar kapsamında korumalı istihdam sağlayıcı işgücü piyasası politika ve programları, fiyat desteklemeleri ve ürün sübvansiyonları, mikro-finans olanaklarına erişim, çeşitli istihdam projeleri ve belli bir takım mülkiyet araçlarının verilmesi gibi stratejiler de öne sürülmekte ve çeşitli koruma perspektiflerinin hedef grubun özelliklerine göre farklılaşabileceği belirtilmektedir (Norton vd, 2001: 52-62).

ILO ise, geliştirilen sosyal koruma sistemlerinin, birbirinden kopuk unsurlar olarak değerlendirmekten çok, bu perspektiflerin birbirini bütünleyici şekilde değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu perspektiflerin

uzun vadede amacının, tüm nüfusun ulusal sistem içinde korunması olduğunun altı çizilmekle birlikte, gelişmekte olan ülkelerde bu amaca kısa vadede ulaşmanın olanaksızlığının, kısa ve orta vadede farklı araçlar kullanılması zorunluluğunu da beraberinde getirdiğini belirtmektedir. Bu açıdan da özellikle mikro-sigortacılığın geliştirilmesinin önemine dikkat çekilmekte, tek ve basit bir çözümün olmadığını ve çeşitli stratejilerinin işlerliğinin ulusal koşullarına bağlı olarak belirleneceği belirtilmektedir (ILO, 2001: 68). Çeşitli sistemlerin gelişiminde ise, sosyal taraflar ve hükümetler dışında, özellikle çok sayıda aktöre sürekli vurgu yapılması, bu tartışmalarda dikkati çeken bir diğer önemli noktadır.

Yukarıda incelediğimiz çeşitli perspektiflerin genel olarak değerlendirilmesine geçmeden önce, bu çerçevede ortaya çıkan örnek uygulamaları incelemek anlamlıdır. Ancak oluşturulan sistemler, bir süre sonra finansal açıdan sürdürülebilirliklerini sağlayamadıkları için ortadan kalkmada ya da etkinliğini kaybetmekle birlikte varlıklarını sürdürmeye çalışmaktadırlar. Bu konuda özellikle Latin Amerika'nın çeşitli bölgelerinde oluşturulan programlar olmakla birlikte, etkinlikleri ve sürekliliklerine ilişkin genel bir kanaata varmak olanaksız gibi görünmektedir (Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Barrientos, 2002; Lund ve Srivinas, 2000).

Enformel sektöre ilişkin geliştirilen sosyal koruma modellerinden şimdiye kadar uygulamada adından en sık söz ettiren ise SEWA olmuştur. Bu açıdan SEWA'nın içinde oluşturulan sigorta sistemini yakından incelemek önem kazanmaktadır.

2.4. Örnek Bir Model: SEWA

1972 yılından bu yana enformel sektörde çalışan yoksul kadınlara yönelik çalışmalar sürdüren SEWA'nın temel amaçları, bu kadınları örgütlemek, onların ihtiyaçlarını ulusal ve uluslar arası düzlemde görünür kılmak, kadınlara istihdam, asgari bir ücret, iş güvencesi ve gerektiğinde yasal yardım sağlamak, kadınlara yönelik eğitim olanakları sunmak ve SEWA yönetiminin her düzeyinde kadınların demokratik katılımını sağlamak olarak belirtilmektedir (Jhabvala, 1994; Datta, 2000).

SEWA'nın Hindistan'da sosyal güvenlik sistemi ile bütünleşmiş sosyal güvenlik programı ise, enformel sektöre yönelik katkıya dayalı olarak oluşturulan en geniş sosyal güvenlik programıdır. Bu program içinde, 32.000 kadın işçi sigortalı durumdadır. Program, sağlık sigortası (analık yardımını da içeren), yaşam sigortası (ölüm ve malullük), mülkiyet sigortasını (ev

ünitesi ve iş ekipmanının zarara uğraması ya da kaybı durumunda) kapsamaktadır. SEWA üyeleri açısından, sisteme üyelik tercihe dayalıdır. Yaklaşık olarak SEWA üyelerinin % 14'ü sigortalı durumdadır. Mülkiyet ve sağlık sigortası bir paket olarak beraber sunulmakta, buna karşın yaşam sigortası, seçime bağlı olmaktadır. Mülkiyet ve sağlık sigortası paketi için toplam yıllık sigorta prim paketi Rs 60 (15 Amerikan Doları)'dır. Eğer, yaşam sigortası seçilmiş ise, ek olarak Rs 15 ödenmektedir. Ayrıca, çok yoksul gelir gruplarına yönelik olarak uygun prim paketleri de sunulmaktadır (Lund ve Srinivas, 2000: 133). Son yıllarda, primler ve sigortadan yapılan yardımlar, yeniden yapılandırılmaktadır. Sisteme üyelik ve talep süreci, SEWA'nın banka uzmanları tarafından yürütülmektedir. Prim toplama işlemleri için ise, mobil servisler oluşturulmaktadır. Sistem içinde oluşan bürokratik engeller, ortak çalışılan sigorta şirketleri tarafından minimize edilmekte, üyelere oluşan sigorta komitesi ise üyelere gelen talepleri ve geleceğe yönelik önerileri incelemektedir.

Primlerin üçte biri, Alman Teknik Kalkınma Bürosu tarafından sağlanan bağışların işletilmesi sonucu elde edilen faizlerden, diğer üçte biri kadınlar tarafından ödenen katkılardan, diğer üçte bir ise Hindistan Yaşam Sigortası ve Birleşik Hindistan Sigorta Şirketi tarafından sağlanan sübvansiyonlar ile finanse edilmektedir. Bu sistemin devlet, işveren ve işçi katkılarına dayalı, formal sosyal güvenlik sisteminin üçlü finansman yapısına da uygunluk sağladığı belirtilmektedir. Bu sistemin devlet, işveren ve işçi katkılarına dayalı, formal sosyal güvenlik sisteminin üçlü finansman yapısına da uygunluk sağladığı belirtilmektedir. Hem bankacılık hem de sigortacılık faaliyetlerinin birbiri ile ilişkili olarak sürdürülmesinin ise her iki programın üye sayısını yükselttiği ve programlara olan ilgiyi arttırdığı belirtilmektedir (Lund ve Srinivas, 2000).

SEWA'nın sosyal sigorta programı çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler, günümüzde enformel sektöre yönelik tartışılan ve sosyal koruma kavramı içinde somutlaşan, sistemden yararlanacak olanların spesifik ihtiyaçlarına yönelik ve çok aktörlü katılımın sağlandığı sosyal koruma mekanizmaları için ilk adımı göstermesi açısından oldukça önemli bir örnek olarak değerlendirilmektedir (Lund ve Srinivas, 2000).

SEWA kuruluşundan bu yana enformel sektördeki kadın emeğine yönelik gerek ulusal gerekse uluslararası platformda önemli bir gelişme sergilemiştir. Bununla beraber sistemin gelecekte de sürekli ve dengeli gelişiminin sağlanması önemli bir konu olmayı sürdürmektedir.

Genel Değerlendirme

Enformel sektör, yirmi yılı aşkın bir süredir uygulanan ekonomik ve siyasi politikalar sonucu, özellikle gelişmekte olan ülkelerde hızla büyümektedir. Küreselleşme karşısında artan işsizlik ve yoksulluğa bir çare olarak algılanması nedeniyle, sektör tüm dünyada veri olarak kabul edilmektedir. Enformel sektör, ülkelerin koşullarına uygun olarak kendi içinde çok farklı özellikler sergilemekle birlikte, ülkeler bağlamında ortaya çıkan ortak özellik, bu sektörde çalışanların sosyal korumaya sahip olmaması ya da çok az sayıda çalışanın sınırlı olarak sosyal korumadan yararlanmasıdır.

Yoksulluğun küresel boyutlara ulaşması ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde son derece olumsuz şartlarda yaşam mücadelesi veren yoksulların durumu, küresel bir tehdit olması nedeniyle artık göz ardı edilemez bir noktaya ulaşmıştır. Bu bağlamda, yoksul bireylere asgari gelir güvencesi ve sağlık hizmeti gibi temel bir takım gereksinimlere karşı güvence sağlama üzerinde uzlaşma olmakla birlikte, bu korumanın nasıl sağlanacağı tartışma konusu olmayı sürdürmektedir.

Bu konuda, uluslararası kuruluşlarının ortaya koyduğu sosyal koruma perspektifleri incelendiğinde, genel olarak önerilen çözüm yollarının sistematik bir bütünlük oluşturmadıkları ve belirsizlikler ile dolu olduğu görülmektedir. Sosyal koruma kavramının yeniden tanımlanması çerçevesinde önerilen çözümlerin belirgin özelliği ise, çağdaş uluslar arası anlaşmalar ve ulusal anayasalarda bir "hak" olarak tanımlanan sosyal güvenliğin, yeni tanımlamalarda hak olma özelliği temelinde değerlendirilmemesidir. Buna karşın, öne çıkan karşılıklı yardımlaşma niteliğinde oluşturulacak sandıklar veya mikro-sigortacılık gibi perspektifler, modern anlamda sosyal güvenlik araçlarının ortaya çıkmadığı dönemlerde görülen yardım teknikleri ile büyük benzerlikler taşımaktadır (19. Yüzyılın yoksul yardımları anlayışı konusunda ayrıntılı bilgi için bkz, bu sayıda Onur Kovancı'nın çalışması).

İlkçağlardan bu yana insanoğlu, geleceğin belirsizliklerine karşı güvence arayışı içinde olmuştur. Bu güvence, ilk önce aile ve akraba bağları çerçevesinde gerçekleştirilen yardım, dini kuruluşlar ve hayır derneklerinin yoksullara yaptığı yardımlar, daha sonraları İngiltere'de "Friendly Societies", Fransa'da "Mutualite", Osmanlı İmparatorluğu'nda "Orta Sandığı veya Teavün Sandığı" adı verilen ve belli bir meslekte çalışanların kendi aralarında oluşturdukları dayanışma sandıkları ile sağlanmaya çalışılmıştır. Bu yardımlaşma sandıklarına bir diğer örnek ise, 1921 tarihli 151 sayılı Ka-

nun'un Ereğli Kömür havzasında çalışanlar için, işçi ve işverenlerin zorunlu katılımıyla oluşturulacak ihtiyat ve teavün sandıklarıdır. Daha sonra bu sandıklar Amele Birliği adı altında birleştirilmiştir. 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte, Amele Sandığı bugün söz konusu bölgede çalışan işçilere sadece ek bir güvence sağlayan işlev görmektedir. Tarihsel süreç, geleceğin risklerine karşı, bireysel ya da küçük bir topluluk temelinde güvence arayışının yetersizliklerini ve etkinsizliğini gösterdiği içindir ki, sosyal güvenlik, bir toplumun bireylerine o toplumun vatandaşı olması sıfatıyla tanınan bir hak durumuna gelmiştir. Bu noktaya gelinebilmesi için de, insanlık iki büyük dünya savaşı ve beraberinde çok ciddi boyutlarda yaşanan acılara katlanmak zorunda kalmıştır. Bu nedenle, II. Dünya Savaşı sonrası, refah devleti temelinde yükselen, gerek koruma sağladığı riskler, gerekse de koruma sağladığı kişi açısından kapsamı gelişen sosyal güvenlik sistemleri oluşturulmuştur.

Bugün gelinen noktada ise, gelişmekte olan ülkelerde sosyal korumadan yoksun olanlar için, yaşanan sürecin tersi yönünde bir gelişmeye tanık olunmaktadır. Neo-liberal politikalar, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında gelir adaletini hızlı bir biçimde bozarken, öncelikli olarak gelir ve sosyal korumaya sahip olması gerekenlere yönelik ortaya konulan modellerin bu gereksinimleri ne ölçüde sağlayabileceği tartışma konusudur.

Modern sosyal güvenlik sistemlerinin temel özelliklerinden birisi, bu sistemlerin düşük gelir grupları lehine gelirin yeniden dağılımını dolayısıyla, sosyal adaleti sağlamaya çalışmasıdır. Enformel sektörde çalışanlara yönelik özellikle mikro-sigorta gibi teknikler ile ortaya konulan güvence sistemleri ise, gelirin yeniden dağılımı ve dayanışmaya olanak verecek ölçülere sahip değildir. Bu tür sistemlerin, çok az sayıda üyeye sahip olması ve bu üyelerinde büyük ölçüde yoksullardan oluşması, sistemlerin bir süre sonra işlerliğini yitirmesine neden olmaktadır. Bu çerçevede çok aktörlü finansman modellerinin öne sürülmesi ancak katkıların düzenli kurallara bağlı olmaması, sistemlerin hem finansman açısından güvencesizliğini hem de uzun vadede sistemlerin dış kaynaklara bağımlılığını arttıran bir sonuç doğurmaktadır. Bu, sistemlerin özerkliğini de zedeleyen, yararlanıcılar için daha özgür ve demokratik bir ortam sunulduğu varsayımının tersine sonuçlar doğuracak potansiyeli içinde taşımaktadır.

Sosyal korumanın yeniden yapılandırılması çerçevesinde ileri sürülen modellerin bir diğer özelliği, yerellik vurgusuna verilen önemdir. Yerel bazlı sistemler –mahalle, belde, bölge gibi, belli bir coğrafyada yaşayanlara öz-

gü gereksinimlere daha iyi yanıt vermek, hizmet sunumunu kolaylaştırmak ve sistemden faydalananlara yönetime katılma şansı sağlama gibi avantajlar çerçevesinde sunulmakla birlikte, uzun vadede ulusal sosyal güvenlik sisteminin bütünlüğünü bozacak potansiyeli de içinde taşımaktadır. Sosyal adalet sağlama amacıyla olan sosyal güvenlik sistemlerinin, her şeyden önce geniş bir katılım ve dayanışma temeline sahip kurumsal yapılara gereksinimi vardır. Ancak, yerel bazda tanımlanan çeşitli oluşumların, kurgulandıkları yapıları ile bu dayanışmayı sağlaması olanaklı değildir. Öne sürülen bu araç, uzun vadede tüm toplumun üyelerine sosyal güvence sağlamadan çok sosyal güvence anlamında bireylerin farklılaşmasına yol açacak niteliktedir.

Bu sosyal koruma modellerinin, yoksulluğu ve enformalleşmeyi veri kabul ederek, bu olguların nedenlerinden çok sonuçları üzerine odaklanmaları, modellerin bir diğer önemli özelliğidir. Oysa, çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin temel özelliği, risklerin olumsuz sonuçlarını tazmin etmekten çok, riskleri önleyici çabalar üzerinde yoğunlaşmasıdır. Riskleri ortaya çıkmadan görünür hale getirebilmek ve bu yönde önlemler almak ve/veya riskin olumsuz sonuçlarını en aza indirmeye çalışmak hem rasyonel hem de sistemler üzerindeki mali baskıları azaltıcı bir yaklaşımdır. Enformalleşme ve yoksulluk bağlamında önleyici yaklaşım doğrultusunda ortaya çıkan temel strateji ise, istihdam edilebilirliği arttırmak ve çalışanlara güvenli istihdam olanakları sunmaktır. Bu amaca ulaşmada, parçalı ve belli bir bütünlükten yoksun kısa vadeli program ve projeler uzun vadede etkin bir sonuç doğurmamakta, belli bir süre işlerlik gösterdikten sonra ortadan kalkmaktadır. Uzun vadede kalıcı bir çözümün, ancak istihdam dostu makro-ekonomik ve sosyal politikalar ile sağlanabileceği düşünülmektedir. Önerilen kısa vadeli istihdam yaratıcı stratejiler ya da sosyal koruma modelleri ancak uzun vadeli, bütüncül bir programın unsuru olduğu sürece işlerlik kazanabilecektir.

Sosyal politika alanında yaşanan tarihsel süreç, ILO'nun da Anayasası'nda belirtildiği gibi, "Kalıcı bir barışın ancak sosyal adalet temelinde sağlanabileceğini" göstermiştir ve göstermektedir. Yaşadığımız süreçte, her zamankinden daha fazla sosyal adalete ve barışa gereksinimiz bulunmaktadır. Bu noktada yapılması gereken, geçmişin deneyimlerini göz ardı etmek değil, aksine bu deneyimlerden dersler çıkarmak ve sosyal adaleti sağlayıcı mekanizmalara çok daha fazla işlerlik kazandırmaktır.

Kaynaklar

BARRIENTOS, A, (2002), "Social Protection and Informal Employment in Latin America: From The Weak to The Strong", Cornell Conference on **Rethinking Labour Market and Informalization: Precarious Jobs, Poverty and Social Protection**, 18-19 October,2002

BEATTIE, R, (2000)., "Social protection for all: But how?", **International Labour Review**, Vol: 139, No:2, p:129-148.

CASTELLS, M ve Portes, A., (1989), "The World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of The Informal Economy", **Informal Economy: Studies Advanced and Less Developed Countries** içinde, ed:A.Portes, M.Castells ve L. Bernon, p: 298-311, John Hopkins University Press.

DATTA, R., (2000), "On their own: Development strategies of the Self-Employment Women Association (SEWA) in India", **The Society for International Development**, Sage Publications,p:51-55.

ILO (1997-98), **World Labour Report**, International Labour Office, Geneva.

ILO (1999), **Trade Unions and the informal sector: Towards a comprehensive strategy**, Background paper, International Labour Office, Geneva.

ILO (2000), **Employment and Social Protection in The Informal Sector**, International Labour Office, Geneva

ILO (2001), **Social Security: A new concensus**, International Labour Office, Geneva
Jhabvala, R., (1994), "Self-employed Women Association", **Dignity and Daily Bread**.

KUMAR, K., (1999), **Sanayi Sonrası Toplumdan Post Modern Topluma: Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları**, (çev: M. Küçük), Dost Yayınları, Ankara.

LUND, F; Srinivas, S.,(2000), **Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy**, Geneva.

NORTON A vd, (2001), **Social Protection Concepts and Approaches Implications for Policy and Practice in International Development**, Overseas Development Institute, Working Paper:143,

ÖZŞUCA, Türcan Ş, (1997)., "Özel Emeklilik Programları Kamu Emeklilik Programlarına Alternatif Olabilir mi?", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt:8, No:24-25, s:31-47.

PARKER, R., (2000), "Small is not necessarily beautiful: An Evaluation of policy support for small and medium-sized enterprises in Australia", **Australian Journal of Political Science**, Vol:35, No:2, p:239-253.

SPATH, B., (1993), **Small firms and development in Latin America**, International Institute for Labour Studies, Geneva.

WON GINNEKEN, W., (2000), **Social Security For The Informal Sector: Issues, Options And Task Ahead**, Working Paper, ILO, Geneva.

ZABCI, Çulha, F(2002)., "Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim", Ankara Üniversitesi **SBF Dergisi**, 57(3), s:151-179.