**İŞGÜCÜ PİYASASINDA GÜVENLİK ANLAYIŞININ DÖNÜŞÜMÜ: İŞ GÜVENCESİNDEN İSTİHDAM GÜVENCESİNE[[1]](#footnote-1)**

***Merve KAYADUVAR*[[2]](#footnote-2)\*\***

**ÖZ**

1980lerden itibaren tüm dünyada uygulanmaya başlayan neoliberal politikalar kapsamında işgücü piyasalarında esneklik, kuralsızlaştırma, atipik istihdam biçimleri egemen olmaya başlamış, sosyal devlet anlayışının en önemli araçlarından biri olan iş güvencesi kavramının içi boşaltılmaya başlamıştır. Bu çerçevede Esping-Anderson’ın “dekomodifikasyon” (decommodification) şeklinde tanımladığı işgücünün yeniden üretiminde piyasaya olan bağımlılığının artırıldığını bu şekilde işsizlik, hastalık ve sakatlık gibi durumlarda işgücünün aktif olarak piyasada yer almasa da pasif olarak hayatını sürdürmesini sağlayan mekanizmalardan mahrum edildiğini görüyoruz. Bu kapsamda işsizlik sigortası, kıdem tazminatı vs. gibi pasif istihdam politikalarından işgücünün piyasaya entegrasyonunu artırmayı amaçlayan aktif istihdam politikalarına doğru bir dönüşümün başladığını görüyoruz.

Bu çalışma işgücü piyasasında yaşanan bu neoliberal dönüşümün istihdam politikalarını nasıl etkilediğini, bu bağlamda pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçişin refah devleti döneminin en önemli araçlarından biri olan iş güvencesinin istihdam güvencesine nasıl dönüştürdüğünü ortaya koymaktadır. Bu tartışma yapılırken Bob Jessop’ın kavramsallaştırmasıyla gelişmiş kapitalist ülkelerdeki işgücü piyasalarının refah (welfare) anlayışından neoliberal politikalarla birlikte çalıştırmacı (workfare) anlayışa nasıl dönüştürüldüğüne bakılacak, bu dönüşümün Türkiye işgücü piyasasındaki izdüşümlerine özellikle odaklanılacaktır.

***Anahtar Kelimeler:*** İş güvenliği, İşgücü Piyasası, İstihdam Güvencesi, Pasif İstihdam Politikaları, Aktif İstihdam Politikaları

**ABSTRACT**

In the context of neoliberal policies started to be applied all over the world since the 1980s, in the labour markets flexibility, deregulation, atypical types of employment have begun to be dominant, the concept of job security that is one of the significant tools of social state understanding has become vacant. In this framework, we see that dependence of labour force for its reproduction on the market defined by Esping-Anderson as decommodification is increased in this way labour force is deprived of the mechanisms providing survival of labour force as passive even if they do not actively engage in the market. In this context, we see that a transformation from passive labour market policies such as unemployment insurance, severance pay etc. towards active labour market policies which target to increase integration of labour force to the market.

This study reveals that how this neoliberal transformation experienced in the labour market affects the employment policies in this regard how this transition from passive labour market policies towards active labour market policies transforms job security that is one of the important means of welfare state transforms into the employment security. While discussing these, it is contemplated that how the labour markets of developed capitalist countries is transformed into workfare understanding from welfare understanding with the neoliberal policies by using the conceptualization of Bob Jessop, especially the projections of this transformation on the Turkish labour market is focused.

***Keywords:*** Job Security, Labour Market, Employment Security, Passive Labour Market Policies, Active Labour Market Policies

1970lerin ilk yarısında gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan ekonomik kriz gelişmekte olan ülkelere de yayılmış, enflasyon, cari açık, artan dış borç yükleri, ekonomik durgunluk ve eş zamanlı olarak yüksek işsizlik II. Dünya Savaşı sonrası kapitalist ülkelerde egemen olan Keynesyen ekonomi politikalarının sorgulanması ve yerini neoliberal ekonomi politikalarına bırakması sonucunu doğurmuştur. Bu kapsamında deregülasyon (serbestleştirme, kuralsızlaştırma), özelleştirme, kamu yatırımlarının ve harcamalarının kısılması gibi politikalar “Başka Alternatif Yok!”[[3]](#footnote-3) sloganıyla egemen olmaya başlamış mal, hizmet ve finans piyasaları gibi işgücü piyasaları da bu politikalar kapsamında dönüştürülmüştür.

Bu çalışmanın temel noktasını işgücü piyasalarının neoliberal politikalar kapsamında geçirdiği dönüşüm oluşturmaktadır. İşgücü piyasasının neoliberal dönüşümü kapsamında esneklik, kuralsızlaştırma, atipik istihdam biçimleri egemen olmaya başlamış, sosyal devlet anlayışının en önemli araçlarından biri olan iş güvencesi kavramının içi boşaltılmaya başlamıştır. Bu bağlamda pasif istihdam politikalarından uzaklaşılmış aktif istihdam politikaları işgücü piyasalarının ana belirleyici politikaları haline gelmiştir. Bu çalışma pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçişi, işgücü piyasasında güvenlik anlayışının iş güvencesinden istihdam güvencesine doğru dönüşüm bağlamında incelemektedir. Bu kapsamda neoliberal politikaların işgücü piyasalarını nasıl dönüştürdüğü tartışılacak daha sonra işgücü piyasasında güvenlik anlayışının iş güvencesinden istihdam güvencesine doğru nasıl değiştiği pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçişle bağlantılı olarak incelenecektir. Ayrıca bu dönüşümün Türkiye’deki izdüşümlerine değinilerek çalışma tamamlanacaktır.

Neoliberalizm 1970lerde ortaya çıkan kapitalizmin yapısal krizine çözüm olarak II. Dünya Savaşı sonrası dönemin tipik devlet biçimi olan Refah Devleti’nin ve o dönemin birikim rejimi olan Fordizm’in yerine ortaya çıkan yeni birikim rejimini ve devlet biçimini ortaya çıkartan politikaların bütününü ifade eder. Bob Jessop II. Dünya Savaşı sonrası gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan devlet biçimini Keynesyen Refah Devleti olarak kavramsallaştırırken o dönemin birikim rejimini Fordizm olarak tanımlamaktadır. Keynesyen Refah Devleti, göreli olarak kapalı ulusal bir ekonomide Fordist sermaye birikimi için gerekli koşulları oluştururken, talep yanlı devlet müdahaleleri ile tam istihdam politikası sürdüren, işçi ve işveren grupları arasındaki belirli bir uzlaşıya dayanan, refah politikalarının vatandaşlık hakkı olarak sağlandığı devleti ifade eder (Jessop, 1999). Keynesyen Refah Devleti “Kapitalizmin Altın Çağı” olarak nitelendirilen 1945-1970 yılları arası dönemde egemen olmuş fakat 1970lerde ulusal ve uluslararası sebeplerden dolayı krize girmiştir. Sermayenin karlılık oranları düşmüş, ardarda yaşanan petrol şokları savaş sonrası sınıf uzlaşısının sürdürülmesini zorlaştırmış, yükselen enflasyon oranları, işsizlik ve kamu borçları nedeniyle tam istihdam politikasını ve kapsamlı refah hizmetlerini sürdürmek imkânsız hale gelmiştir. Keynesyen ekonomi politikalarının yaşanan karlılık krizi, stagflasyon (enflasyon artı ekonomik durgunluk) ve yüksek işsizlikle mücadelede yetersiz kalması ve ulusal (değişen demografik yapı vb.) ve uluslararası (uluslararasılaşma ve küreselleşme) değişen koşullar yeni bir sosyal ve ekonomik düzenin ortaya çıkması için gerekli ortamı yaratmıştır (Duménil ve Lévy, 2005). Neoliberalizm olarak tanımlanan bu yeni sosyal ve ekonomik düzen kısaca piyasa kurallarının egemenliğinin yeniden tesis edilmesini ve devletin ekonomideki rolünün küçülmesini ifade eder (Duménil ve Lévy, 2004).

Neoliberal yaklaşım temelde devletin rolünü piyasanın serbest biçimde çalışması için gerekli koşulları oluşturma ve bu amaca yönelik düzenlemeleri yapmayla sınırlandırmayı savunmaktadır. Bu bağlamda devletin ekonomiye müdahaleleri piyasanın kendi işleyişini “engelleyecek” biçimde olmamalıdır. Bu tarz devlet müdahaleleri enflasyonu artırmaktan başka bir sonuç doğurmamaktadır. Neoliberal bakış açısına göre devletin makro ekonomik müdahaleleri faydasız olmasından daha kötü tamamen zararlıdır (Lapavitsas, 2005). Bu nedenle tam istihdam politikası sürdürmek için arz yanlı devlet müdahaleleri fiyat istikrarını sağlamak için bırakılmalıdır. Neoliberalizme göre işsizlik piyasa serbestliği ve fiyat istikrarı için ödenmesi gereken bir bedeldir (Lapavitsas, 2005). Bunun yanında sosyal devlet kapsamında yapılan refah harcamaları ve kamu hizmetleri de enflasyona sebep olduğu için devlet bu alanlardan çekilmelidir.

Neoliberalizm karlılık krizine giren sermayenin bu krizden çıkışını sağlamış, Fordist birikim rejimi yerine Jessop tarafından Post-Fordizm olarak kavramsallaştırılan yeni bir birikim rejimi ve bu rejimin devlet biçimi olan Schumpeter Çalıştırmacı Rekabet Devleti ortaya çıkmıştır. Bu yeni devlet biçimi sürekli yenilik ve gelişmeyi destekleyerek arz yönlü politikalar ile uluslararası rekabet edebilirliği artırmayı amaçlamaktadır (Jessop, 1999; Jessop, 2003). Jessop (1999)’a göre, Fordist birikim rejiminin ulusal piyasada kitlesel tüketim için kitlesel üretim mantığı yerine Post-Fordist birikim rejimi uluslararası piyasada sürekli değişen ve farklılaşan uluslararası talebe göre esnek ve inovatif üretime dayanmaktadır (Schumpeter olarak tanımlanma sebebi budur.) Bu nedenle sermayenin uluslararası piyasalarda rekabet edebilirliği yüksek olmalıdır (Rekabet devleti olarak isimlendirilmesinin sebebi budur.). Rekabet edebilirliği artırmak için esnek ve inovatif üretimi gerçekleştirecek yüksek vasıflı, kapasitesi yüksek, yaratıcı, esnek, yeniliklere kolay adapte olabilen insan gücü gerekmektedir. Aynı zamanda işgücünün maliyetleri uluslararası rekabet edebilirliği özellikle işgücünün ucuz olduğu ülkelerle rekabeti zorlaştıracak kadar yüksek olmamalıdır. Ayrıca işgücünün yeniden üretimi noktasında sosyal politikaların rekabet edebilirlik ve esnek üretimin gerekliliklerine tabi olması gerekmektedir (Çalıştırmacı niteliği buradan kaynaklanmaktadır.). Başka bir ifade devlet sosyal politikaları belirlerken serbest piyasanın işleyişini kolaylaştırmayı, sermaye birikiminin gerekliliklerini ve uluslararası rekabet edebilirliğin artırılmasını gözetmelidir.

Yaşanan bu dönüşümü Jessop görece kapalı ekonomide ulusal ölçekte, hak temelli sağlanan refah hizmetlerine dayanan yeniden bölüşüm düşüncesinden açık ekonomide daha üretken, maliyetleri azaltan ihtiyaç temelli sosyal politika düşüncesine geçiş olarak ifade etmektedir (1993). Keynesyen dönemde karlılığın yüksek olduğu, ekonominin sürekli büyüdüğü koşullarda refah harcamalarını ve işçilere sağlanan geniş hakları sürdürmek sermaye sınıfının da lehine bir durumdu. Çünkü görece kapalı ekonomide ulusal piyasa için yapılan üretimde refah harcamaları ve geniş sosyal haklar ulusal talebi artırma işlevine sahipti. Fakat karlılığın ve ekonomik büyümenin azaldığı dönemde refah harcamalarının neden olduğu vergi yükü, yüksek kamu borçları ve işçilere sağlanan hakların üretim maliyetlerini artırması refah devletinin sürdürülmesini zorlaştırdı.

Esping-Andersen’e göre refah devleti sağladığı “dekomodifikasyon” (decommodification) yani “bireylerin ya da ailelerin piyasa katılımından bağımsız olarak sosyal açıdan kabul edilebilir bir yaşam standardını gerçekleştirebilme dereceleri” (1990: 37) ölçüsünde farklı sınıflara ayrılmaktadır[[4]](#footnote-4). Çalışmamız açısından dekomodifikasyon kavramsallaştırması temel bir öneme sahiptir çünkü dekomodifikasyon düzeyi sosyal politikaların hak temelli ya da belli kriterlere göre sağlanıp sağlanmadığına göre anlaşılmaktadır. Neoliberal dönüşümle birlikte devletin bireylere sağladığı dekomodifikasyon düzeyi önemli ölçüde azalmış bireyler hayatlarını sürdürmek için piyasaya daha bağımlı hale gelmişlerdir. Bir başka ifadeyle neoliberal politikalar sonucu refah hizmetleri sayesinde piyasa dışında kalarak hayatı sürdürme imkanı neredeyse tamamen azalmış sosyal harcamalar ve yardımlar ihtiyaç sahiplerine gelir testine göre sağlanmaya başlamış bu harcamaların ve yardımların devamı ise aktif olarak piyasaya katılma zorunluluğuna bağlanmıştır. Çalıştırmacı devletin temel niteliği işte bu piyasaya katılma zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Artık neoliberal dönüşümle birlikte işgücü piyasasına aktif olarak katılmak sosyal hizmetlerden ve yardımlardan yararlanmanın önkoşuludur. Bu nedenle Refah Devleti’nden Çalıştırmacı Devlet’e geçiş hak olarak sağlanan refah hizmetlerinden piyasaya katılma zorunluluğu içeren ve ihtiyaç temelli sağlanan sosyal politikalara geçişi ifade eder. İşgücü politikaları da neoliberal dönüşümle birlikte bu geçişi yansıtacak şekilde pasif istihdam politikaları yerine aktif istihdam politikaları kapsamında oluşturulmaya başlamıştır.

Bu paradigma değişikliğinin arkasındaki en önemli gerekçe kapsamlı refah hizmetlerinin ve sosyal yardımların çalışma motivasyonunu azaltarak bireyleri pasifleştirerek piyasadan uzaklaştırmasıdır. Neoliberaller tarafından ‘refah bağımlılığı’ (welfare dependency) olarak kavramsallaştırılan bu durumu engellemek için sosyal politikaların bireyleri çalışmaya yöneltecek şekilde oluşturulması gerekir. Bu kapsamda işsiz kalan bireylerin piyasa dışında pasif olarak hayatını sürdürmesini sağlayan pasif istihdam politikaları yerine bireyleri piyasaya yeniden entegre edecek, çalışma motivasyonlarını ve becerilerini kaybetmelerine engel olacak aktif istihdam politikalarının uygulanması gereklidir. Pasif istihdam politikaları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte temel olarak işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, kıdem tazminatı gibi politikaları içermektedir. Aktif istihdam politikaları da ülkeden ülkeye değişmekle birlikte Dar ve Tzannatos (1999: 3) tarafından 5 kategoriye ayrılmıştır.

1. Doğrudan İş Yaratma

2. Kamu İstihdam Servisleri (İş Bulma Yardımları)

3. Eğitim Programları

4. Girişimcilik Programları

5. İstihdam Teşvikleri

Bu politikalar işgücü piyasasının neoliberal dönüşümü kapsamında kuralsızlaştırılması ve esnekleştirilmesi ile uyumludur. Hatta işgücü piyasasında esnekliğin ve kuralsızlığın konsolide edilebilmesini sağlayan araçlar aktif istihdam politikalarıdır. Neoliberal dönemin üretim biçimi olan Post-Fordism esnek üretim şartlarına uyum sağlayabilen, esnek çalışma ve istihdam biçimlerine göre istihdam edilebilecek işgücüne ihtiyaç duyar. Aynı zamanda esnek üretim işe girme ve işten çıkma kurallarının katı olmadığı, işgücü maliyetlerini yükselten yasal düzenlemelerin olmadığı işgücü piyasasını gerektirir. Bu nedenle esneklik ve kuralsızlaştırma Neoliberal paradigmanın işgücü piyasasında ortaya koyduğu en önemli değişikliklerdir. Bu kapsamda yeni üretim biçimi ve birikim rejiminin gerektirdiği işgücü piyasasını oluşturmak için aktif istihdam politikaları devletlerin en önemli araçları olmuştur. 1980li yıllardan itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan kapitalist ülkelerde sıklıkla ve kapsamlı şekilde uygulanmaya başlanan aktif istihdam politikaları pasif biçimde piyasa dışında kalan işgücünün aktifleştirilmesini, piyasada ihtiyaç duyulan beceri ve yetenekleri kazanmasını bu şekilde piyasada iş bulabilmesini yani istihdam edilmesini amaçlar. Neoliberaller tarafından ‘istihdam edilebilirlik’ (employability) olarak kavramsallaştırılan; bireylerin işgücü piyasasında istihdam edilme olasılığını artırmayı amaçlayan (White, 2001) aktif istihdam politikaları Post-Fordizm’in ihtiyaç duyduğu esnek işgücünün yetiştirilmesini sağlamaktadır. White’a göre istihdam edilebilirlik bir bireyin işgücü piyasasındaki değişim değerini ifade etmektedir (2001). İstihdam edilebilirlikleri artan bireyler işgücü piyasasında çok daha rahat iş bulabilmekte, farklı işler arasında geçişleri kolaylaşmakta hatta aynı kurum içerisinde farklı işleri yapmak konusunda esnekliğe sahip olabilmektedir.

İstihdam edilebilirlik kavramının Neoliberal işsizlik anlayışıyla çok yakından ilişkisi vardır. Neoliberalizme göre işsizlik bireylerin işgücü piyasasında geçerli ve gerekli yeteneklere, becerilere, eğitimlere sahip olmamasından kaynaklı ve devlet müdahalesi gerektirmeyen piyasanın kendi iç işleyişi sayesinde çözülecek bir durumdur. Başka bir ifade ile Neoliberalizm işsizliği bireysel bir problem olarak kavramsallaştırmakta ve işsizliğin sorumluluğunu bireylere yükleyerek çözümü bireylerin kendilerini işgücü piyasasının gerekliliklerine göre yetiştirmelerinde görmektedir. Bireyler istihdam edilebilirliklerini artırarak işgücü piyasasında iş bulmalarını kolaylaştırabilir bu şekilde işsiz kalmalarını önleyebilirler. İstihdam edilebilirliklerini artırmak bireylerin üzerine yüklenen bir sorumluluk halini alırken devlet ve sivil topluma yüklenen sorumluluksa sadece istihdam edilebilirliği artıracak programları bireylere sunmaktır. Aktif istihdam politikaları bu noktada Neoliberal işgücü piyasasında devletin bireylerin istihdam edilebilirliklerini artırmak için ortaya koyduğu programlardır.

Esnekleştirilmiş ve kuralsızlaştırılmış işgücü piyasasında Keynesyen dönemdeki gibi bir işe girip ömür boyu aynı işte çalışmak, sürekli benzer işi yapmak, işe girmenin ve çıkmanın birçok yasal prosedür gerektirmesi gibi durumlar söz konusu değildir. Bireyler sürekli değişen piyasa koşullarında bir işten ayrılıp başka bir işe girmek zorunda kalmakta veya günden güne değişen farklı işleri farklı departmanlarda yapmak zorundadır. İşverenler piyasanın durumuna göre işten çıkarma veya işe alım yapmakta esnek olmalı yasal düzenlemeler veya işten çıkarma maliyetleri az olmalıdır. Neoliberal işgücü piyasasında Keynesyen dönemdeki iş güvenliği anlayışı terkedilmiş, onun yerine ‘istihdam güvencesi’ olarak kavramsallaştırılan ve istihdam edilebilirliğin artırılması yoluyla işgücü piyasasında istihdam edilme güvencesine sahip olma anlayışı egemen olmaya başlamıştır. İstihdam güvencesi iş güvencesi anlayışından farklı olarak bireylerin aynı işte veya iş kolunda emekli olana kadar çalışmasını güvence altına almak yerine bireye işgücü piyasasında tercih edilmesini sağlayacak vasıfların kazandırılması yoluyla sürekli istihdamını güvence altına almak anlamına gelmektedir. Wilthagen ve Muffels’a göre bireylerin aynı işyerinde aynı işverene bağlı şekilde tüm kariyerleri boyunca çalışmaları anlamına gelen iş güvencesi kavramı bireylerin kariyerleri boyunca herhangi bir işte istihdam edilmelerini güvence altına alan istihdam güvencesi kavramıyla yer değiştirmiştir (2013). Aziz Çelik’te benzer şekilde ifade ederek “iş güvencesinin yerini istidam edilebilirlik almaktadır. Böylece iş güvencesi, bir hukuksal güvence olmaktan çıkarılmakta, kişinin kendi beceri ve kapasitesine, kısaca piyasa koşullarına bırakılmaktadır” demektedir (2012: 22).

Bu anlayış değişikliğine paralel olarak ‘güvenceli esneklik’ (flexicurity) anlayışı işgücü piyasası literatüründe öne çıkmaya başlamıştır. Özellikle uluslararası örgütlerin yayınlarında sıklıkla kullanılmaya başlanan güvenceli esneklik kavramı Avrupa Komisyonu’nun sosyal politika anlayışının merkezinde yer almaktadır. Avrupa Komisyonu’nun tanımıyla güvenceli esneklik işgücü piyasasında esnekliği ve güvenceyi bir arada sağlamayı amaçlayan bütünleşik bir stratejidir. İşgücünün ihtiyaç duyduğu güvence ile işverenlerin ihtiyaç duyduğu esnek işgücünü uzlaştırma çabasıdır.[[5]](#footnote-5) Ama ortaya konan politika değişikliklerine baktığımızda esnekliğe güvence makyajı yapılarak (Çelik, 2012) olumsuz bakışları azaltmanın amaçlandığını görüyoruz. Aziz Çelik’e göre güvenceli esneklik kavramı çeviri olarak doğru bir kavram değildir. Kendi ifadesi ile;

güvenceli esneklik”, hem çeviri açısından hem de içerik açısından hatalıdır. Flexible security (esnek güvence) ifadesinin kısaltması olan flexicurity, Türkçeye ancak “esnek güvence” olarak çevrilebilir. Dahası uygulamanın esası mevcut güvencelerin daha esnek hale getirilmesi olduğuna göre, içerik açısından da doğru çeviri “esnek güvence” olacaktır. Ancak, “güvenceli esneklik” daha pozitif bir çağrışım yaptığı için tercih edilmektedir (Çelik,2012: 23).

Güvenceli Esneklik veya esnek güvence kavramsallaştırması kapsamında ortaya konan güvence istihdam güvencesine işaret etmektedir. Esnek işgücü piyasasında sürekli istihdam edilebilmeyi güvence altına almayı amaçlayan istihdam güvencesi anlayışının temelini de aktif istihdam politikaları oluşturmaktadır. Hayat boyu öğrenme anlayışı içerisinde ortaya konan programlar aktif istihdam politikalarının merkezinde yer almaktadır. Bireylerin istihdam edilebilirliklerini sürekli sağlamaları için değişen piyasa koşullarına göre gereken beceri, vasıf, yetenek ve eğitimlere sahip olmaları gerekmektedir. Piyasada ihtiyaç duyulan vasıflara sahip bireyler işsiz kalma tehlikesiyle karşı karşıya kalmazlar, kısa süreli işsizlik durumları dışında piyasada sürekli istihdam edilirler anlayışına dayanarak bireylerin istihdamını sağlayacak programları ortaya koymak ve bireyleri bu programlara yönlendirmek devletlerin ana sosyal politikası haline gelmiştir. Çalıştırmacı Devlet anlayışı bağlamında sosyal hizmet ve yardımlardan faydalanma aktif istihdam programlarına katılma zorunluluğuna bağlanmıştır. Bu kapsamda bireyler programlara katılmadıkları, kamu istihdam ofislerinin buldukları işe girmedikleri noktada sosyal hizmet ve yardımlardan faydalanamamaktadır. Bu nedenle Çalıştırmacı Devlete geçişte aktif istihdam politikaları merkezi bir öneme sahiptir. Başka bir ifade ile işgücünü pasif bir şekilde piyasa dışında tutan pasif istihdam politikalarından bireyleri aktif olmaya zorlayan aktif istihdam politikalarına geçiş işgücü piyasalarının Neoliberal dönüşümünün konsolidasyonu için temel bir rol oynamaktadır.

Kapitalist ülkelerin işgücü piyasalarında yaşanan bu dönüşme paralel olarak Türkiye’de de 1980li yıllardan itibaren neoliberal politikalar kapsamlı bir şekilde uygulanmaya başlanmış, işgücü piyasalarının neoliberal dönüşümünü sağlayacak politika değişiklikleri özellikle uluslararası finans örgütlerinin yönlendirmeleriyle hayata geçirilmeye başlamıştır. Fakat Türkiye işgücü piyasasının kendine özgü özellikleri nedeniyle neoliberal politikaların hayata geçirilişi gelişmiş kapitalist ülkelerden farklı bir yol izlemiştir. Türkiye hiçbir zaman gelişmiş kapitalist ülkelerin sahip olduğu Keynesyen Refah Devleti’ne tam olarak uygun özelliklere sahip olmamıştır. Buğra ve Adar’ın (2008) kavramsallaştırmasıyla Türkiye “olgunlaşmış refah devletine sahip olmayan ülkeler” kategorisine girmektedir. Bu ülkelerin ortak özellikleri çalışma hayatını legal işgücü piyasasıyla sınırlı değildir, kayıt dışı istihdamın yüksektir, tarımın istihdamdaki oranının yüksektir, sosyal politikaların dekomodifikasyon düzeyi düşüktür, aile sosyal güvenlik noktasında en önemli araçlardan birisidir, klientalizm sosyal hizmetlerin ve yardımların dağıtımında etkilidir (Buğra ve Adar, 2008).

Bu özellikler Türkiye işgücü piyasasını da şekillendiren ana özelliklerdir. Bu nedenle Neoliberal dönüşümle birlikte aslında Türkiye işgücü piyasasında radikal bir kopuş olduğunu iddia etmek çok da doğru değildir (Kayaduvar, 2015). Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yüksek oranı ve sosyal hakların sınırlılığı işgücü piyasasının esnek olmasına neden olmaktaydı (a.g.e.). Bu bağlamda Ali Murat Özdemir ve Gamze Yücesan Özdemir’in ifade ettikleri gibi Neoliberal dönemde yapılan değişikliklerle Türkiye’nin sadece “sözde sosyal (quasi) refah devletinin” temelleri yıkılmıştır (2004). Türkiye’nin işgücü piyasasının uluslararası örgütlerin ve işverenlerin iddialarının aksine katı olarak nitelendirilmesi tartışmalıdır (Çelik, 2012). Türkiye’de 2003 yılına kadar İşsizlik Sigortası uygulaması yoktu ve kıdem tazminatı Türkiye işgücü piyasasında uygulanan tek pasif istihdam politikasıydı. 1961 Anayasası ile sağlanan toplu pazarlık ve grev hakkı ise kayıt dışı istihdamın büyüklüğü nedeniyle çok az bir işçi kesimine sağlanmış haklardı ve 1980 darbesi ile iktidara gelen askeri yönetim ve 1982 Anayasası tarafından sınırlandırılmıştır. Haklı sebebe dayanmaksızın iş sözleşmesinin feshine yönelik sınırlı koruma yer alırken sadece 30 ve daha fazla işçinin çalıştığı işyerlerindeki işçiler İş Güvenliği Kanunu’na tabi olabilmektedir. Türkiye ekonomisinin daha çok küçük ve orta işletmelere dayanan yapısı düşünüldüğünde işçilerin büyük bir kısmının kanunun koruması altında olmadığı görülmektedir. Bu sebeplerden dolayı katılık olarak tanımlanan işgücü politikalarının aslında çok az bir çalışanı kapsadığı bu nedenle Türkiye işgücü piyasasının katı olarak tanımlanmasının tartışmalı olduğu görülüyor (Çelik,2012).

Türkiye’nin zaten esnek ve kuralsız diye nitelendirilebileceği işgücü piyasası Neoliberal işgücü politikalarının uygulanması için çok elverişli bir yapıya sahipti. Fakat Türkiye’de gelişmiş kapitalist ülkelerde yaşanan Refah Devletinden Çalıştırmacı Devlete dönüşüm bağlamında pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçiş yaşanmamıştır. Türkiye 2000li yıllara kadar bir İş Güvenliği Kanuna sahip olmamıştır, işsizlik sigortası 2003 yılında uygulanmaya başlamıştır. Aynı zamanda 1990lı yıllardan itibaren özellikle Dünya Bankası’nın etkisiyle aktif istihdam politikalarını uygulamaya başlamış 2003 yılından itibarense yoğunluğu artmıştır. Bu nedenle Türkiye’de pasif ve aktif istihdam politikaları benzer dönemlerde uygulanmaya başlamıştır, bu sebeple bir geçişten bahsetmek çok doğru değildir. Bu durumun nedeni ise Türkiye’nin hiçbir zaman kurumsallaşmış ve olgunlaşmış bir refah devletine sahip olmaması, kapitalizmin ortaya çıkış ve gelişiminin batılı kapitalist ülkelerden farklı bir patika izlemesi, Türkiye ekonomisinin ve işgücünün kendine özgü özellikleri nedeniyle gelişmiş kapitalist ülkelerde yaşanan Neoliberal dönüşümün Türkiye’deki izdüşümleri daha farklı olmuştur.

**KAYNAKÇA**

Avrupa Komisyonu (t.y.), *“Flexicurity”* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102>, (Erişim Tarihi 5.02.2019)

Buğra, A., & Adar, S. (2008). “Social Policy Change in Countries without Mature Welfare States: The Case of Turkey.” New Perspectives on Turkey, 38: 83-106.

Çelik, A. (2012, Nisan 13). “Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik, Güvencesizlik.” Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış, Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu, Ankara: Türk-İş.

Dar, A., & Tzannatos, Z. (1999). “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations.”Social Protection Discussion Paper Series, No. SP 9901. Washington, D.C.: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/01/437973/active-labor-market-programs-review-evidence-evaluations>

Duménil, G., & Lévy, D. (2004). “Neo-liberal Dynamics: Toward a New Phase?”Global Regulation. Managing Crises after the Imperial Turn. (Der.) K. van der Pijl, L. Assassi, & D. Wigan. New York: Palgrave Macmillan. <http://www.jourdan.ens.fr/levy/dle2004c.htm>

Duménil, G., & Lévy, D. (2005). *From Prosperity to Neoliberalism. Europe before and after the Structural Crisis of the 1970s*. <http://jourdan.ens.fr/levy/dle2002d.pdf>

Esping-Andersen, G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Jessop, B. (1993). “Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy.” Studies in Political Economy, 40: 7-39. <http://spe.library.utoronto.ca/index.php/spe/article/view/11871/8774>

Jessop, B. (1999). “The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination.” Social Policy and Administration, 33(4): 348-359.

Jessop, B. (2003). “Changes in Welfare Regimes and the Search for Flexibility and Employability.” The Political Economy of European Employment European Integration and the Transnationalization of the (Un)Employment Question. (Der.) H. Overbeek. London: Routledge. 29-51

Kayaduvar, M. (2015). *Neoliberal Yönetişimin Sınırları: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Ve Ankara’da Mesleki Eğitim Kursları*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Lapavitsas, C. (2005). “Mainstream Economics in the Neoliberal Era.” Neoliberalism A Critical Reader. (Der.) D. Johnston & A. Saad-Filho. London: Pluto Press. 30-40.

Özdemir, A., & Yücesan-Özdemir, G. (2004). “Living in Endemic Insecurity: An Analysis of Turkey’s Labour Market in the 2000s.” South East Europe Review, 7(2): 33-42.

White, D. (2001). “To Market, to Market: Employability in the Liberal Investment State.” The Conference on Social Cohesion, Université de Montréal, 21-22 Haziran, Montreal, Canada. <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/wp15.pdf>

Wilthagen, T., & Muffels, R. (2013). “Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-Off Between Flexibility and Security.” Sociology Compass, 7(2): 111-122.

1. Bu makale KAYSEM 13 bildirisi olarak sunulmuştur. [↑](#footnote-ref-1)
2. \*\* Araştırma Görevlisi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Türkiye, [merve.kayaduvar@deu.edu.tr](mailto:merve.kayaduvar@deu.edu.tr) [↑](#footnote-ref-2)
3. Birleşik Krallık başbakanı Margaret Thatcher’ın ünlü sözü “There is no alternative!” [↑](#footnote-ref-3)
4. Dekomodifikasyon düzeyine göre Liberal, Muhafazakâr ve Sosyal Demokrat Refah Devletleri olarak sınıflandırılmaktadır. Bkz. EspingAndersen, G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press. [↑](#footnote-ref-4)
5. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102 [↑](#footnote-ref-5)