

KİTAP İNCELEMESİ

Şerife TÜRCAN ÖZSUCA – Gülay TOKSÖZ (2003), **Sosyal Koruma Yoksunluğu: Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler** (Ankara, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 591, 160 s.).

Enformel sektör, gerek tanım gerekse sektörü ölçmeye yönelik kriterler üzerinde yoğun tartışmaların sürmesine rağmen, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülke ekonomileri içinde varlığı tartışmasız kabul gören bir olgu haline gelmiştir. 1960'lı yılların egemen iktisat anlayışına göre, batılı kapitalist ülkelerin kalkınma süreçlerinin az gelişmiş ülkelere, farklılıklar göz önüne alınmaksızın aynen uygulanması ile modern sektörün gelişeceği yönündeki iyimser yaklaşımlar gerçekleşmemiş; küreselleşme ve küreselleşmenin beraberinde getirdiği ekonomik ve sosyal yapının olumsuz sonuçları, beklentilerin aksine enformel sektörün özellikle gelişmekte olan ülkelerde inanılmaz boyutlara ulaşmasını sağlamıştır. Küresel çapta uygulanan ekonomik politikalar bir yandan enformel sektörün büyümesine neden olurken, diğer yandan bu politikaların ana yapımcıları olan uluslararası finansman kuruluşları, tüm gelişmekte olan ülkelere enformel sektörün önüne geçilemeyeceği ve/veya geçilmesinin sakınca yaratacağı söylemleriyle sektörün meşruiyet kazanmasına olanak sağlamıştır. Tüm çevrelerde, enformel sektörün varlığı gibi tartışmasız kabul gören bir diğer olgu ise, bu sektörde çalışan geniş kitlelerin sosyal güvence hakkında tamamıyla ya da kısmen yoksun olmasının yarattığı olumsuz sonuçlardır.

Bu noktadan hareketle, Özsuca ve Toksöz “Sosyal Koruma Yoksunluğu: Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler” adlı çalışmalarında, enformelliği küçük işletmeler bazında, sosyal koruma yoksunluğu açısından irdelemekte ve bu sorunun çözümüne yönelik politika önerileri geliştirmeye çalışmaktadırlar. Çalışmalarında enformel sektörün gelişimi ve sosyal koruma yoksunluğunun nedenlerini teorik bir çerçeve ile inceledikten sonra, enformelliğin ve sosyal koruma yoksunluğunun deneyimleniş biçimlerini, dört ilde küçük sanayi sitelerinde küçük ölçekli işletmelerde yürüttükleri alan çalışmasının bulguları ile zenginleştirmektedirler. Bu çalışma Türkiye’de enformel sektöre yönelik çalışmalar içinde, sosyal koruma perspektifi ile konunun irdelenmesi açısından bir ilk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dört bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde, enformel sektörün ortaya çıkış ve büyüme nedenleri, literatürdeki tartışmalara paralel olarak oldukça ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır. Özsuca ve Toksöz bu faktörleri;

demografik faktörler, istihdamda artışın sınırlı kalmasına neden olan ekonomik büyüme politikaları, işletmelerin enformel sektöre kaymasına neden olan yasal ve kurumsal yapıların katılığı, yapısal uyum politikaları sonucu ortaya çıkan yoksulluk ile başa çıkma stratejileri ve küreselleşme ile ortaya çıkan üretim zincirleri ve esnek uzmanlaşma biçimleri çerçevesinde analiz etmektedirler. Tüm bu analizlerin ortaya çıkardığı temel bulgu, küreselleşme ile ortaya çıkan ekonomik yeniden yapılanma sürecinin enformel sektörün genişlemesine ortam sağlamış olmasıdır. Küresel üretim zincirleri, yerel ve çokuluslu işletmelerin dış pazarlarda rekabet edebilme güçlerini, üretim süreçlerini enformel nitelikteki küçük işletmelere kaydırmaları yoluyla artırırken, bu sektörde sosyal koruma hakkından yoksun olarak çalışan işgücü, küresel üretim zincirleri için büyük bir avantaj olarak karşımıza çıkmaktadır. İkinci olarak, uygulanan ekonomik yeniden yapılanma politikalarının yarattığı artan yoksulluk sonucu, enformel sektördeki işler bir yaşam stratejisi olarak geliştirilmektedir. Dolayısıyla, enformel sektör her iki kesim için bir kaçış/kurtuluş noktası haline gelmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, enformel sektörün formel sosyal güvenlik sistemleri içinde kapsanamamasının nedenleri ve enformel sektöre yönelik kapsamı genişletici sosyal koruma model önerileri tartışılmaktadır. Özşuca ve Toksöz, enformel sektördeki düşük sosyal güvenlik kapsamının nedenlerini, çalışanların örgütlenme düzeylerinin düşüklüğü; formel sosyal güvenlik sistemlerine katkı maliyetinin yüksekliği; gelir düzeyinin düşüklüğü; formel sosyal güvenlik kurumlarının bu sektörü denetlemede karşılaştığı güçlükler; formel sosyal güvenlik sistemlerinin sunduğu karşılıkların enformel sektör için yetersiz kalması açılarından analiz etmektedirler. Kapsamı genişletmeye yönelik uluslararası alanda geliştirilen öneriler ise, varolan sosyal sigorta programlarının genişletilmesi; varolan sosyal sigorta programlarının yeniden yapılandırılması; enformel sektör çalışanları için özel programların tasarlanması ve vergilerle finanse edilen evrensel ve selektif programların oluşturulması biçiminde sıralanmaktadır. Özşuca ve Toksöz'e göre, programların uygulanabilirliğinde, sektörü oluşturan çeşitli grupların uzun vadeli planlar üzerinde anlaşmaya varmaları önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Örgütlerde sosyal güvenlik bilincinin geliştirilmesi ise bu sürecin olmazsa olmaz unsuru durumundadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, Türkiye'de enformel sektör ve sosyal korumanın boyutları, uluslararası literatürdeki tartışmalara paralel bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Türkiye'de son yirmi yıldır uygulanan ekonomik büyüme politikalarının beraberinde istihdam artışı sağlayamaması, piyasalarda esnekliği işgücü maliyetlerini düşürme üzerinden sağlama stratejileri ve yoksulluğa karşı geliştirilen yaşam stratejileri enformel sektörün genişlemesine

neden olan temel unsurlardır. Türkiye’de enformel sektörün sosyal koruma kapsamı açısından özgün bir durumu söz konusudur. Türkiye’de sosyal koruma mevzuatı açısından küçük ve büyük ölçekli işletmeler arasında bir fark bulunmamaktadır. İşletmede çalışan bir kişi dahi olsa o işletme sosyal güvenlik yükümlülüklerini yerine getirmek zorundadır. Yasal kapsam açısından değerlendirildiğinde Türkiye’de enformel sektörde sosyal koruma yokluğu söz konusu değildir. Türkiye’de enformelleşme, işletmelerin sosyal sigorta yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmemesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, Özşuca ve Toksöz’e göre, işgücü maliyetleri ile net ücret arasındaki farkın büyüklüğü ve denetim sistemindeki yetersizlikler, işletmeleri enformelliğe iten temel unsurlar olarak literatürde dile getirilmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de enformel sektörde çalışanlar için sosyal güvenlik, yasal olarak sosyal koruma yokluğu olarak değil, tam anlamıyla bir yoksunluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde ise, küçük işletmelerin enformel ilişki ağları içinde deneyimledikleri sosyal koruma yoksunluğu, işletmelerin yer aldığı ekonomik koşullar çerçevesinde ayrıntılı bir biçimde incelenmektedir. 2002 yılında, Ankara, Bursa, Çorum ve Adana’da sanayi sitelerinde yer alan 50’den az işçi çalıştıran 600 işyerinde yapılan çalışmalar sonucu gerek bu işletmelerin sahipleri gerekse çalışanlar açısından yaygın bir sosyal koruma yoksunluğunun olduğu ortaya çıkmıştır. Küçük ölçekli işletme sahipleri, sosyal güvenlik sisteminin sunduğu hizmetlerden- sağlık hizmetleri ve emeklilik ödemeleri- memnun değildir. İşletmeler açısından enformellik, sisteme hiç katkıda bulunmama anlamında değil, çalışanlar ve işyeri sahiplerinin primlerini asgari kazanç düzeyinden ödemesi gibi kanallar yolu ile ortaya çıkmaktadır. Araştırmanın ilginç bulgularından biri, işletme sahiplerinin sistemden memnun olmamakla birlikte, sisteme ekonomik koşullar elverdiği ölçüde katkı yapmaya çalışmalarıdır. Bu noktada primlerin yüksekliğinden ziyade işletmenin içinde bulunduğu ekonomik güçlükler yükümlülüklerin yerine getirilememesinin temel nedenidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, sosyal güvenlik sistemindeki kapsam sorunu, sosyal güvenliğin çok daha geniş makro ekonomik politikalar içinde değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. İşletme sahiplerinin sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını çözmeye yönelik önerilerinin başında özelleştirmeyi değil de, sosyal güvenlik kurumlarının özerk ve siyasi karışımlardan uzak olarak yönetilmesini belirtmiş olmaları, sosyal güvenliğe değil, sistemin yönetimine duyulan güvenin meşruiyetini yitirdiğini göstermesi açısından ilginçtir.

Özşuca ve Toksöz, tüm bu incelemeler sonucu, küçük ölçekli işletmelerin içinde yaşadıkları dar boğazları ve bu işletmeleri formel sektöre çekmenin temel araçları olarak, kredi, eğitim, işgücü niteliğinin geliştirilmesini ve sosyal

güvenlik sisteminin içinde bulunduğu açmazların küçük ölçekli işletmelerin sisteme uyum sağlayacak şekilde ortadan kaldırılmasını önermektedir. Bunun için sosyal tarafların işbirliği kadar, sosyal güvenliğin anayasal bir hak ve ödev olarak düzenlendiği ülkemizde devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması gerekmektedir. Sorun sisteme katkı yapanların sistemin yönetimine olan inançlarının sarsılmış olmasıdır. Sosyal güvenlik bilincinin bir an önce, gerek sisteme katkı yapanlar gerekse de hizmetleri sunanlar açısından geliştirilmesi ise ivedilikle üzerinde durulması gerekli bir konudur.

Şenay Gökbayrak, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Araştırma Görevlisi.



Ayşegül MENGİ – Nesrin ALGAN (2003), **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme** (Ankara, Siyasal Kitabevi, 309 s.).

Son dönemde, toplumsal bilimler yazınına, "küreselleşme", "yerelleşme", "yönetişim", "hizmette halka yakınlık" (subsidiarity) gibi kimi kavramların damgasını vurduğu ve ulusal/uluslararası düzeydeki belgelerin, akademik çalışmaların bunları anmadan edemediği bilinmektedir. Yirminci yüzyılın son çeyreğindeki ekonomik/toplumsal dönüşümleri çevre sorunları ve yerel yönetimler açısından ele alırken karşımıza bunlara ek olarak iki kavram daha çıkmakta: "Sürdürülebilir kalkınma" (sustainable development) ve bölgesel gelişme. Öncelikle, Dünya Bankası, OECD, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası örgütler tarafından kullanılan, içeriği serbest piyasa ekonomisinin gerekleri doğrultusunda belirlenen ve ulusal devletlerin iç hukuklarına da yansıtılması beklenen bu kavramların hangi ekonomik toplumsal yapıyı oluşturmak üzere kurgulandığına, arkalarında nasıl bir dünya görüşü ya da birey/toplum algısı bulunduğuna ilişkin "makro" bakış açısına göre oluşturulmuş doyurucu metinlere ulaşabilmek olanaklı. Ancak aynı kanıyı, bu tür "yeni" kavramların içerikleri, hangi öğelerden oluştuğu ve nasıl uygulamaya geçirildikleri açısından değerlendiren, bir bakıma "mikro" bakış açısıyla konuyu derinliğiyle ele alan yapıtlar açısından paylaşmak oldukça zor. İşte bu boşluktan yola çıkarak tasarlanan "Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme" adını taşıyan çalışma, iki bakış açısını da içerecek biçimde kaleme alınmış.

Bölgesel gelişme konusunun nasıl ele alınacağı konusunda görüş birliğine varılmadığı ya da daha açık bir anlatımla, sorunun içinden çıkacak bir düşünce netliğine ulaşılamadığı bir gerçek. Bölge, bir yandan demokratik yerel/kültürel

hakların karşılanabileceği uygun bir yönetim birimi oluşturmakta, bir yandan da ekolojik bunalım için -havza yönetiminde olduğu gibi- uygun bir planlama düzeyi sunmakta. Oysa konuya bir başka boyuttan bakıldığında, bölge (yerelle birlikte), küresel sermayenin akışkanlığı önündeki ulusal engelleri aşmak için en uygun yönetsel düzey olarak görülmekte, bu çerçevede geliştirilen bölge yönetimi önerileri de ulusal devletin temellerini sarsacak girişimler olarak değerlendirilmekte. Dolayısıyla, konunun önümüzdeki süre içinde de türlü biçimlerde gündemde kalacağına kuşku yok; tam da böyle bir dönemde yayınlanan kitap, konuyla ilgili olarak sürdürülecek tartışmalar için önemli ipuçları taşıyor.

Kitap, sürdürülebilir gelişme kavramının içeriğinin ayrıntılı bir biçimde ele alındığı "Sürdürülebilir Gelişme" adlı bölümle açılıyor. Bu bölümde kavramın tanımı ve anlamı verildikten sonra, bu gelişme biçimiyle varılmak istenen toplum yapısı ekonomik ve toplumsal yönleriyle sergileniyor. Kavrama bugüne değin akademi ve siyaset dünyasından yöneltilen eleştiriler de yine bu bölümde ele alınmış. "Sustainable development" sözcüğünün dilimizdeki yaygın kullanımının "sürdürülebilir kalkınma" olduğu bilinmekte, oysa yazarlar, başlık da dahil olmak üzere kitabın bütününde bu çeviriye "sürdürülebilir gelişme" biçiminde yapmayı tercih ediyorlar. Bunun gerisinde de "development" sözcüğünün, niceliksel anlamda büyümeye göndermede bulunan "kalkınma" sözcüğünden çok, niteliksel gelişmeyi de çağrıştıran bir anlam genişliğine sahip olan "gelişme" ile daha iyi anlatılabileceği düşüncesi bulunmakta. Sürdürülebilir gelişmenin küresel düzeyde gelişiminin sergilendiği ikinci bölüm, Birleşmiş Milletler öncülüğünde gerçekleştirilen çevre zirvelerine ayrılmış. 1992 yılında Rio'da toplanan Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda kabul edilen belgelerde kavramın nasıl ele alındığını, hangi öğeleri ve hedefleri içerdiğini konu edinen bölüm, 2002 yılında gerçekleştirilen Johannesburg Zirvesi'nin sürdürülebilir gelişme açısından hayal kırıklığı yaratan sonuçlarının değerlendirilmesiyle sona eriyor. Kitapta, bölgesel düzeyde sürdürülebilir gelişme politikaları bir başka bölüm altında masaya yatırılmış. Bölge, bölgencilik ve bölgeselleştirme gibi kavramların ayrıntılı biçimde işlendiği bu bölümün bir diğer konusunu, bir açıdan sürdürülebilir gelişme ile bölge yönetiminin evliliği biçiminde değerlendirilebilecek "bölgesel sürdürülebilir gelişme" oluşturmakta. Bu bölümde, söz konusu kavram, "sürdürülebilir bölgesel gelişme" ile ortak ve farklı yanlarıyla birlikte ayrıntılı biçimde ele alınıyor. Anılan bölgesel gelişme biçiminin uygulamaya nasıl yansıdığını göstermek amacıyla da, bölgesel düzeyde bir sürdürülebilir gelişme girişimine, Akdeniz deneyimine yer verilmekte. Bölgesel düzeyde sürdürülebilir gelişmenin işlendiği bu bölümü izleyen sayfalar, sürdürülebilir gelişmenin yerel boyutuna ayrılmış. Yerinden yönetime ilişkin olarak çok sık kullanılan ve

bir o kadar da karıştırılan kimi kavramların açıklamasından sonra, "yönetişim" in en somut uygulaması olarak karşımıza çıkan "Yerel Gündem 21" düzeneği ortaya konulmuş. Yine yerelleşme ve yerel gündem 21 ile aynı düzlem içinde yer alan 1996 Habitat Zirvesi'nin yerel sonuçları da burada incelenmekte. Avrupa Birliği'ne girmek üzere bütün yönetsel, siyasal yapısında köklü değişimleri göze alan Türkiye için Avrupa Birliği'nin ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde öngördüğü bütün yönetsel düzenlemelerin büyük önem taşıdığı bilinmektedir. İşte "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme" adını taşıyan bölüm de Avrupa idealinin gerçekleşmesi için neler yapılması gerektiğini sorgulayanlar için bir yol gösterici niteliği taşıyor. Avrupa kıtasındaki bölgesel gelişmişlik farklarının ve Birliğin bölge politikasının sergilendiği bu bölümde konu, çevre sorunları için öngörülen politikalarla birlikte ele alınıyor. Çalışmanın son bölümüyse, Türkiye'ye ayrılmış. Küresel nitelikli belgelerin öngördüğü bölgesel gelişme politikalarının iç hukuka ve uygulamaya yansımaları bu bölümde anlatılmakta; yasal düzenlemelerde, plan kararlarında ve uygulamada "bölgesel sürdürülebilir gelişme" anlayışının Türkiye'deki biçimlenişi, GAP, DAP ve DOKAP gibi örneklerle ortaya konulmakta. Son olarak, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin bölge yönetimleri açısından yine bu bölümde değerlendirildiğini de eklemek gerekir.

İşte, "Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme" adını taşıyan bu yapıtta, "sürdürülebilir gelişme" ve "bölge yönetimi" gibi birbirlerine sıkı sıkıya bağlı bir kavram çifti etraflıca incelenmekte, yalnızca genel nitelikli soyutlamalarla yetinilmemekte, yeni gelişme ve yönetim biçimi, yerel, bölgesel ve küresel düzeydeki uygulama yöntemleri ve olası sonuçlarıyla birlikte ele alınmaktadır. Bu "yeni" kavramların içeriğinin yanı sıra akademik ve siyasal çevrelerce yöneltilen eleştirileri içermesi de yapının anılması gereken bir diğer yönünü oluşturuyor.

Dr. Bülent Duru, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.