Meryem Koray

Sosyal Politika

İMGE Kitabevi



3. Baskı



Prof. Dr. Meryem Koray, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunudur. Çalışma ekonomisi ve sosyal politika alanında uzmanlaşmış, bu alanın çeşitli konularında araştırma, kitap ve makale yayımlamıştır. Halen Yıldız Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır.

Koray'ın Eserleri:

- *Devlet-Kadın-Siyaset* (Şirin Tekeli ile birlikte) (TÜSES Yayınları, 1992)
- *The Industrial Relations System in Turkey: Developments, Problems and Expectations* (Friedrich Ebert Vakfı Yayınları, 1992)
- *Çalışma Yaşamında Kadın Gerçekleri* (Basisen Yayınları, 1993)
- *Değişen Koşullarda Sendikacılık* (TÜSES Yayınları, 1994)
- *Türkiye'de Kadınlar* (Yeni Yüzyıl Yayınları, 1995)
- *Küreselleşme Sürecinde ve Değişen Koşullarda Türk Sendikacılık Hareketi: Fırsatlar ve Riskler* (Friedrich Ebert Vakfı Yayınları, 1996)
- *Endüstri İlişkileri* (Doğruluk Matbaası, 1996)
- *Gıda İşkolunda Çalışan Kadınların Koşulları ve Geleceği* (Tunç Demirbilek ve Sevda Demirbilek ile birlikte) (TC Başbakanlık Kadının Sorunları ve Statüsü Genel Müdürlüğü, 1999)
- *Sosyal Politika* (Ezgi Kitabevi Yayınları, 2000; İmge Kitabevi Yayınları, 2005, 2008)
- *Küreselleşme ve Ulus Devlet* (YTÜ Stratejik Araştırmalar Merkezi, 2001)
- *Avrupa Toplum Modeli* (TÜSES Yayınları, 2002; İmge Kitabevi Yayınları, 2005)
- *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog* (Aziz Çelik ile birlikte) (Belediye İş Yayınları, 2007)

İmge Kitabevi Yayınları

Ankara / Kızılay
Konur Sokak No: 17
Tel: (312) 419 46 10-11
(532) 471 09 88
Faks: (312) 425 29 87
E-Posta: imge@imge.com.tr

İstanbul / Beyoğlu / Taksim
İstiklal Cad. Zambak Sok. No: 2/4
Tel: (212) 249 34 79
(532) 696 05 74
Faks: (212) 249 35 79
E-Posta: imge@imge.com.tr

İmge Dağıtım

Ankara / Kızılay
Konur Sokak No: 43/A
Tel: (312) 417 50 95-96 / 418 28 65
Faks: (312) 425 65 32
E-Posta: imge@imge.com.tr

İstanbul / Cağaloğlu
Ankara Caddesi No: 45/A
Tel: (212) 527 40 57
Faks: (212) 527 41 45
E-Posta: imge@imge.com.tr

Meryem Koray

Sosyal Politika

Güncellenmiş
ve
Gözden Geçirilmiş
3. Baskı

İMGE
kitabevi

İmge Kitabevi Yayınları
Genel Yayın Yönetmeni
Şebnem Çiler Tabakçı

ISBN 978-975-533-464-6

© İmge Kitabevi Yayınları, Meryem Koray, 2005

Tüm hakları saklıdır.
Yayıncı izni olmadan, kısmen de olsa
fotokopi, film vb. elektronik ve mekanik
yöntemlerle çoğaltılamaz.

2. Baskı: Kasım 2005
3. Baskı: Ekim 2008

Yayıma Hazırlayan
Okay Bensoy

Kapak
Duysal Yaşar

Dizgi
Yalçın Ateş

Baskı ve Cilt
Pelin Ofset Tipo Matbaacılık San. Tic. Ltd. Şti.
Mithatpaşa Cad. No: 62/4 Kızılay-Ankara
Tel: (312) 418 70 93-94 • Faks: 418 10 46
www.pelinofset.com.tr

İmge Kitabevi
Yayıncılık Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Konur Sok. No: 3 Kızılay 06650 Ankara
Tel: (312) 419 46 10-11 • Faks: (312) 425 29 87
İnternet: www.imge.com.tr • E-Posta: imge@imge.com.tr

"Doğduğunda
dünya böyleydi,
büyüdüğünde
daha iyi olur umuduyla"
Zeynep'e

İçindekiler

Üçüncü Baskıya Önsöz 13
İkinci Baskıya Önsöz 19

Birinci Bölüm

1. Sosyal Politika Olgusu ve Onu Hazırlayan Koşullar 25
   1.1. Sosyal Politika Kavramı 31
      1.1.1. Dar Anlamda Sosyal Politika 32
      1.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika 35
      1.1.3. Günümüzün Değişen Sosyal Politikası 38
   1.2. Tarihsel ve Toplumsal Bir Olgu Olarak Sosyal Politika 42
      1.2.1. Ortaçağ ve Feodal Yapı 43
      1.2.2. Batı'ya Açılma ve Artan Zenginlik 47
   1.3. Endüstrileşme ve Yeni Mücadeleler 53
      1.3.1. Endüstrileşme ve Kapitalist Birikim 53
      1.3.2. Kapitalizm ve Dayandığı Doğal Haklar Söylemi 57
      1.3.3. Dönemin Düşünce Akımları 62
   Okuma Parçası: 1 72

İkinci Bölüm

2. Yirminci Yüzyıldaki Gelişmeler ve Sosyal Devletin Güç Kazanması 77
2.1. Devletin Sosyal Niteliğini Geliştiren Etmenler 80
2.1.1. Ekonomik Büyüme, Keynesyen Ekonomi ve Kamu Harcamalarında Sosyal Boyutlar 81
2.1.2. Demokrasinin Güçlenmesi 84
2.1.3. Ücretliler Toplumu ve Örgütsel Güçleri 86
2.1.4. Sosyal Hakların Gelişimi 91
2.2. Devletin Sosyal Niteliğinde Gelişim 94
2.2.1. Refah Devletinin Gelişme Aşamaları 95
2.2.2. Sosyal Devlet, Sosyal Vatandaşlık ve Temel Hedefler 98
2.2.3. Devletin ve Sosyal Politikaların Uzlaşma Sağlamadaki Rolü 103
2.2.4. Sosyal Devlet ve Bazı Göstergeleri 112
Okuma Parçası: 2 119
Okuma Parçası: 3 132

Üçüncü Bölüm

3. Türkiye'de Sosyal Politika: Oluşumu, Özellikleri ve Sınırları 139
3.1. Devletin Sosyal Niteliğini Kısıtlayan Arka Plan 142
3.1.1. Geç Endüstrileşme, İstikrarsız Büyüme ve Yetersiz Kamu Harcamaları 143
3.1.2. Devletin ve Bürokrasinin Egemen Rolü 150
3.1.3. Toplumsal Sınıfların Zayıflığı ve Yetersiz Demokratikleşme 152
3.1.4. Niceliksel ve Niteliksel Anlamda Sınırlı Kalan Ücretliler 157
3.2. Devletin Sosyal Niteliğindeki Değişim 163
3.2.1. Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet'in İlk Yılları 164
3.2.2. Devletçi Politikaların İzlendiği Dönem 169

3.2.3. Sosyal Devlet Anlayışına Geçilen Dönem 173
3.2.4. 1982 Anayasası 175
3.3. Günümüzün Bazı Gerçeklikleri 178
3.3.1. Sorunlu Eğitim 179
3.3.2. Piyasalaşan Sağlık 183
3.3.3. Kentleşmenin Acı Gerçekleri 189
3.3.4. Sosyal Devlet: Adı Var, Kendi Yok 194
Okuma Parçası: 4 199

Dördüncü Bölüm

4. Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politika Uygulamaları 203
4.1. Çalışma Hakkı, İstihdam Olanakları ve İşsizlik Sorunu 207
4.1.1. Çalışma Hakkı 209
4.1.2. Çalışmanın Anlamı ve Günümüzdeki Değişiklikler 212
4.1.3. Değişen İşgücü ve İstihdam Yapısı 219
4.1.4. İşsizlik Sorunu 230
4.1.5. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde İşsizliğin Bugünkü Boyutları 234
4.1.6. İstihdam Politikaları ve Avrupa Birliği Örneği 242
4.2. Çalışma İlişkileri ve Sosyal Politika 253
4.2.1. Çalışma İlişkilerinin Anlamı 254
4.2.2. Sendikalaşma ve Toplu İlişkiler 258
4.2.3. Ücretler ve Ücret Anlayışındaki Gelişmeler ... 272
4.2.4. Küreselleşen İşgücü Piyasası ve Çalışma İlişkileri Açısından Sonuçları 278
4.3. Gelir Dağılımı ve Yoksulluk 285
4.3.1. Küresel Ölçekte Bölgeler ve Ülkeler Arasında Gelir Dağılımı 287
4.3.2. Ülke İçindeki Gelir Dağılımı ve Yoksulluk 293
4.3.3. Gelir Dağılımına Yönelik Politikalar 297
4.3.4. Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu 308
4.4. Sosyal Güvenlik 325

4.4.1. Sosyal Güvenlik Sistemi: Gelişimi ve Uygulamaları ... 329
4.4.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Günümüzdeki Durumu ... 333
4.5. Sosyal Politika İçinde Gelişen Bir Alan: Eşitlik Politikaları ... 340
4.5.1. İnsan Haklarının Gelişimi İçinde Kadın Hakları ... 341
4.5.2. Kadının İşgücüne Katılımındaki Değişim, İstihdamdaki Konumu ve Getirdiği Tartışmalar ... 348
Okuma Parçası: 5 ... 370
Okuma Parçası: 6 ... 378

Beşinci Bölüm

5. Türkiye'de Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politika Uygulamaları ... 391
5.1. Türkiye'de İstihdam Yapısı ve İşsizlik Sorunu ... 395
5.1.1. İşgücü Piyasası ve Özellikleri ... 396
5.1.2. Türkiye'de İşsizliğin Boyutları ve Özellikleri ... 408
5.1.3. Türkiye'de İstihdam Politikaları ... 412
5.2. Türkiye'de Çalışma İlişkileri ve Çalışma Koşulları ... 423
5.2.1. Ücretliler ve Çalışma Koşulları ... 425
5.2.2. Toplu İlişkiler ve Sorun Alanları ... 434
5.3. Gelir Dağılımı ... 452
5.3.1. Gelir Dağılımında Giderilemeyen Adaletsizlik ... 453
5.3.2. Türkiye'de Yoksulluk ... 462
5.4. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi ... 471
5.4.1. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi ve Kurumları ... 473
5.4.2. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Özellikleri ve Sorunları ... 477
5.5. Türkiye'de Kadınlar ve Zor Gelişen "Eşitlik Politikaları" ... 490

5.5.1. Türkiye'de Genel Olarak
Kadınların Konumu 491
5.5.2. Türkiye'de Eşitlik Politikaları 504
5.6. Türkiye'de Artan Sosyal Sorunlar ve
Aranan Sosyal Devlet 506

Sonsöz Yerine

Yirmi Birinci Yüzyıla Girerken
Neredeyiz ve Nereye Gidiyoruz? 509
Bir Durum Saptaması: Sosyal Kaygılarımız
Açısından Neredeyiz? 512
Ve Nereye Gidiyoruz? 522

Kaynakça 531

Üçüncü Baskıya Önsöz

Kitabı yenilemek gerektiğinde, her seferinde yeniden "nasıl bir kitap olmalı, neler içermeli, neleri değiştirmeliyim" diye kara kara düşünmekteyim. Bu kez de birçok soru karşımda duruyor. Her şeyden önce, "sosyal politika kitabı nasıl bir yaklaşımdan yola çıkmalı?" gibi temel bir soru var. Bundan önceki basımda kitabın temel yaklaşımı, içeriği, anlatımı, konuları açısından benimsediğim bir yöntem var; ancak bu yaklaşımın doğru olup olmadığı sorusu söz konusu. Bu yaklaşımı, okuyanlar için netleştirmek doğru olabilir.

Sosyal politikayı; sosyal sorunlar ve mücadeleler, devlet ve vatandaşlık anlayışındaki değişimler ya da haklar ve kurumlar açısından ele alıp anlatmak mümkün. Bunların hiçbiri yanlış olmaz, ancak büyük olasılıkla eksik kalabilir. Örneğin sosyal devlet anlayışı, sosyo-ekonomik haklar ya da sosyal vatandaşlık gibi sosyal politikanın temel dayanaklarıyla ilgili tanımlamalarda zaman içinde büyük değiş-

şiklikler olduğu söylenemez. Ancak tüm bu kavram ve olgulara hayatiyet veren koşullarda ciddi değişiklikler söz konusu ve bu değişiklikler çerçevesinde sosyal politika anlayışı, içeriği, kurum ve mekanizmaları da değişmekte. Kısacası sosyal politika, bir yandan oldukça dinamik bir alan olarak karşımıza çıkmakta, öte yandan bu alanda siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel hayata dair birçok olgu ve değişken belirleyici rol oynamaktadır. Bu nedenle sosyal politika ile ilgili bir kitap yazarken, hem bu dinamizmi hem de çok disiplinli yaklaşımı benimsemek kaçınılmaz görünmekte. Ben de başından bu yana sosyal politikayı kuramlar ve kurumlar anlatısı olmaktan çok, bir "politika" olarak görmeyi ve "siyasal-sosyal ekonomi" çerçevesinde anlatmayı tercih ettim. Bu yaklaşım ve anlatıma bir ad vermek gerekirse, benimsediğim yaklaşımın, "tarihsel-sosyal" bir yaklaşım ve "kurum" odaklı değil "politika" odaklı bir anlatım olduğunu söyleyebilirim.

Özetle sosyal politika, bir kurumlar bütünü olmaktan önce ve öte bir "politika"; kurumlar da bu politikanın ürünleridir. Odak noktası politika olunca da toplumsal güç ilişkilerini esas almak kaçınılmaz. Dolayısıyla, sosyal politikanın nasıl doğup geliştiğini, hangi koşullarda, hangi yöne gittiğini, bugün neler olduğu ve buradan nerelere doğru yol alınabileceğini görebilmek için *tarihsel-toplumsal gelişmeleri* izlemek ve gelişmeleri *güç ilişkileri yaklaşımı*yla ele almak anlamlı görünüyor. Öte yandan bir *siyasal* ve *sosyal-ekonomi* olarak tezahür eden sosyal politika alanını hem teori hem de uygulama olarak siyaset, ekonomi, sosyoloji, hukuk gibi birçok bilim dalının bir araya geldiği çok disiplinli alan olarak irdelemek gerekiyor.

Bu yaklaşımla bakıldığında, kitabı bir yandan sürekli yeniden yazmak ve uyarlamak gerekiyor, öte yandan kitabı sınırlamak da giderek güçleşiyor. 21. yüzyılda sosyal politikayı çevreleyen koşullar da, uygulanan politikalar da fark-

lılık taşıyor. Hızlı teknolojik gelişmeler, işgücü yapısının farklılaşması, küreselleşme, ulus devletin aşınması, toplum ve birey anlayışı, ihtiyaçları gibi o kadar çok alanda ve boyutta değişim söz konusu ki, sosyal politikanın bundan etkilenmemesi mümkün değil. Alandaki değişikliklerin yanı sıra, ele alınması gereken yeni konular ortaya çıkmakta; bunlar "ne kadar ve nasıl yansıtılabilir?" gibi birçok soru belirmekte. Örneğin küreselleşme ve göç olgusu, göçmenlerin karşılaştığı sorunlar ve onlara yönelik politikalar; gelişmiş ülkelerde giderek büyüyen yaşlı nüfus ve onlara yönelik sosyal hizmetler; insan haklarının dramı, küresel eşitsizlik ve adaletsizlik tartışmaları; yeryüzündeki yaşamı tehdit eden küresel ısınma ve çevre kirliliği gibi daha birçok konu sosyal politika ile doğrudan ilgisi nedeniyle tartışılmayı gerektiriyor. Ancak bu kitabın hacmini de düşünmek gerek.

Sosyal politika insana ve topluma ait sorunları ele alan bir alan olarak zaten yaşamın içinde; bunu bir ölçüde de olsa kitaba yansıtmak da bana gerekli görünüyor. Bu nedenle, sosyal politikayı yaşamın gerçeklerini farklı biçimlerde ele alan edebiyatla ya da günlük haberlerle buluşturmanın, kitabı yaşama daha fazla yakınlaştırabileceğini umuyorum. Koca bir kitabın yapamadığını bazen bir dizenin, anlamlı bir cümlenin yapabildiğini düşünüyorum. Bundan önceki basımda bölüm başlarında ünlü yazarlardan alıntılara yer vermiş ve ele aldığımız konuların edebi eserlere nasıl ilham kaynağı olduğunu göstermek istemiştim. Her gün gazetelere yansıyan olayları anımsayarak, bu kitap çerçevesinde anlatılanları yaşama taşıyabileceğimizi ummuştum. Bugün de aynı düşüncedeyim ve aslında bunu daha da geliştirebilmek isterdim.

Bu kitapta ele alınmayan birçok konu olduğundan söz ettim; ele alınan konularda da farklı yaklaşımlar söz konu-

su. Bunları bir ders kitabında toplamak da mümkün değil; ancak farklı yazar ve konulardan örnekler vererek alanın zenginliğini işlemek yararlı olabilir. Bu nedenle farklı yazarlardan aldığım bazı okuma parçalarını bölüm sonlarına koyarak, hem ele alınan konuyu zenginleştirmek hem de ilgilenenlere farklı boyutlar, okumalar açmak istedim. Bu konuda yazılarını istediğim yazar arkadaşlarıma düşünceme destek çıktıkları için ayrıca teşekkür borçluyum.

Sonuç olarak bu basımda da, benimsediğim temel yaklaşımım çerçevesinde içerik ve yöntemi değiştirmedim; ancak bazı bölümlerde tekrarları önlemek adına ufak değişiklikler yaptım, bazı konularda ise ekleme ve güncellemelere gittim. Kuşkusuz, yapılanlar ne yeterli ne de bitmiştir; ele alınması gereken daha birçok konu var. Ayrıca bugün sosyal politika alanında kaygılarımızı arttıran, bu nedenle tartışılma ihtiyacı doğuran çok şey var. Ancak, bu alanda karşılaşılan değişiklikler ve gerilemeler arttıkça, sosyal politikaya *siyasal* ve *sosyal-ekonomi* olarak daha geniş bir açıdan bakmak ve olayları bu bakış açısıyla çok disiplinli çerçevede irdelemek gibi bir yaklaşımın öneminin daha ortaya çıktığını düşünüyorum. Bu nedenle kitap, en azından, benimsediği yaklaşım açısından doğru yolda diyebiliriz; ancak gidilecek daha çok yol, başvurulacak daha çok kaynak olduğu ortada. Bu nedenle "her kitap aynı zamanda tamamlanmamış bir kitap değil midir" diye teselli bulmaktan başka yol yok.

Daha önceki basımlarda da belirttiğim gibi, kitabın hazırlanmasında yüzlerce yazarın ve kitabın katkısı var. Adını andığım ve anamadığım çok sayıda insanın düşüncesi, emeği ile oluşmuş bir bilgi birikimi söz konusu. Edindiğim bilgiler ve sürüp giden öğrenme merakım için hepsine teşekkür borçluyum. Kitaptaki tabloların yenilenmesinde bana yine yardımcı olan eski öğrencim Barış Akgül'e de teşekkür etmek isterim. Umarım, her basımda dediğim gibi,

okuyanların beyinlerine ve kalplerine hitap etmesini beceren bir kitap ortaya çıkmıştır ve sosyal politika da giderek piyasa değeri azalan bir konu olmaktan çıkarak, hem akademik hem de siyasal, toplumsal alanda daha revaçta ve geniş düşünülen bir alan haline gelir.

Meryem Koray
Istanbul, Eylül 2008

İkinci Baskıya Önsöz

Uygarlığın göbeğinde yasalar ve geleneklerle yapay cehennemler kuran, Tanrı'nın çizdiği kaderi insanların çizdiği kaderle tamamlayan bu toplumsal çile sürüp gittikçe, çağımızın üç sorunu -kol gücüyle çalışan erkeğin hor görülmesi, kadının açlıktan kötü yola düşmesi, çocukta yeteneklerin kara cahillikten körelmesi- çözümlenmedikçe, bazı yerlerde toplum soluksuz kalıp boğulabildikçe, bir başka ve daha geniş açıdan söylediğimizde, yeryüzünde cahillik ve yoksulluk var oldukça, elinizdeki kitaplar gibi kitaplar hâlâ yararlı olma niteliğini koruyacaktır.

Victor Hugo, 1 Ocak 1862[1]

Victor Hugo "Sefiller" adlı romanına böyle başlıyor ve 19. yüzyılda yaşanan sefaleti ve haksızlığı resmeden muhteşem bir kitap kaleme alıyor. Oysa 21. yüzyıla girdiğimiz bugün de her tarafta türlü biçimde acılar, baskılar ve adaletsizlikler sürüp gitmekte. Bugün de açlık, yoksulluk ve cehalet dünyada kol gezdiği gibi, hâlâ insan ticareti, kadın ticareti yapılmakta, savaşlar ve baskılar sürmekte, hâlâ

[1] Victor Hugo, *Sefiller*, c. 1, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1985.

yeryüzündeki insanlar arasındaki uçurumlar büyümektedir. Belki bazı toplumlar bu haksızlıklara biraz daha duyarlı ve oralarda bazı sorunlar çözümlenmiş olabilir; ancak genel olarak yoksulluğun, cehaletin, ahlaksızlığın ve acının hâlâ hüküm sürdüğü bir dünyada yaşadığımız bir gerçek.

Öte yandan ekonomik ve teknolojik anlamda çok ileri aşamalara geldiğimizi düşündürtecek birçok gösterge var; gen teknolojisinden iletişim teknolojisine kadar insanın hayalini zorlayan birçok gelişme artık günlük haberler arasında. Zenginlik deseniz, dünyadaki birkaç kişinin veya şirketin tüm azgelişmiş birçok ülkenin varlıklarından daha fazla varlığa sahip oldukları bilinmekte. Oysa toplumsal ve küresel gelişmişliğimiz için benzer bir durumdan söz etmek mümkün değil. Yeryüzü, ekolojik dengesizliklerle de, bölgesel ve toplumsal dengesizliklerle de acı içinde. İnsanın elindeki teknolojik olanaklar ve zenginlik durmadan büyüyor, ancak birçok insan için bu olanaklar ve özgürlükler yalnızca hayal.

Önümüzde bir Batı örneği var; hem zenginleşme hem demokratikleşme hem de toplumsal gelişmesi nedeniyle birçok toplumu batılılaşma hedefine yöneltmekte, yani Batı'nın başarısı dünyanın "batılılaşması" gibi bir sonuç doğurmaktadır. Kuşkusuz, herkesin kendine göre bir Batı anlayışı olduğunu da unutmamak gerek. Batı'nın gerçekleştirdikleri kolay değildir; ancak gösterdiği ilerleme, ne dünyanın bütünü üzerinde kurduğu egemenlikten bağımsızdır, ne de her yönüyle olumlu bir nitelik taşır. Bu nedenle Batı derken hangi Batı'yı anladığımızı sormak veya Batı'ya kategorik olarak olumlu veya olumsuz bir nitelik vermekten kaçınmak daha doğru görünmekte. Bugün Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik çabası gösteren Türkiye'de aslında AB'ye bakışın da böyle seçici olmasında yarar olduğu da kuşkusuz.

Öte yandan, Batı Avrupa'nın yaşadığı olumsuzluklar, eşitsizlikler ve adaletsizliklere karşı geliştirdiği insan hakları, demokrasi ve vatandaşlık anlayışı, bu çerçevede bulduğu sosyal çözümler ve siyasal/toplumsal açıdan gösterdiği gelişmeye olumlu bir anlam vermek de kaçınılmaz görünüyor. Batı Avrupa'nın yarattığı toplum modelinin uzun bir süre birçok toplum için izlenmesi gereken bir model olma özelliğini koruduğunu ve onun benimsediği sosyal politikaların gelişmekte olan ülkeler için de birer hedef haline geldiğini biliyoruz. Bugün bu konuda da bazı tereddütlerimiz olabilir. Hem bu modelde sorunlar ve çatlaklar var hem de Avrupa bütünleşmesi ve küreselleşme sürecinde bu modelin geniş bir uygulama alanı bulup bulamayacağını bilemediğimiz gibi, merkez ülkelerde bile ne ölçüde varlığını koruyacağı konusunda kuşku duyulmakta.

Özetle küreselleşme süreci içinde batılılaşma hızla sürüp gitmekte, fakat Batı'nın çelişkileri ve olumsuz yanları da daha çok su yüzüne çıkmaktadır. Örneğin hemen her yerde toplumcu politikalar gerilemekte, neoliberal politikaların baskısı artmakta ve tüm bunlar küreselleşmeye ve artan rekabete bağlanırken, küreselleşenin daha çok Batı'nın kapitalist ekonomisi olduğu anlaşılmaktadır. Yaratılan bu dengesiz ve denetimsiz piyasa içinde sosyal ve küresel sorunlar bir yana itilirken, paranın hükümranlığına, hatta kutsallığına dayalı diyebileceğimiz bir "piyasacı" zihniyet her yerde egemen olmaktadır. Ancak, küresel düzeyde eşitsizlik ve adaletsizlerin artışı şimdi Batı'daki "gelişme ve refah adacığını" da eskisinden daha fazla tehdit etmektedir; bir yandan acımasız rekabet Batı'nın yüksek standartlarını aşağıya itmekte, öte yandan büyüyen dengesizlikler küresel terör ve afetleri tetiklemektedir. Bu durumda, küreselleşen dünyanın küresel ölçekte sosyal politikalara ve koruyucu düzenlemelere ihtiyacı olduğu da ortadadır.

Bugün, insan haklarını, insanın değerini savunan bakış açısından ve onların devrimci özünden küresel hakları ve küresel çözümleri bulup çıkarmaya ihtiyaç var. Bu tür düşünceleri son derece "ütopik" bulanlar olduğu da kuşkusuz. Ancak geçmişten bu yana tüm gelişmelerin önce ütopyalarla, hayallerle başladığı da bir gerçek. Hepimizin bildiği gibi tarih de, toplumsal olaylar da insan eseri. Bundan sonraki tarihi de insan yazacak. Bu tarihin bir kaos olması da, birlikte yaşamayı beceren bir küresel uygarlık olması da mümkün. Bu konuda birbirine karşıt düşünce ve gruplardan hangisinin daha etkin olacağını bugün bilemiyoruz; ancak günümüzde yükselen ve bugünkü eşitsiz-adaletsiz sisteme karşı koyan küresel bir muhalefetin büyüdüğü de bir gerçek. Bugün, artık küresel toplumdan, küresel hukuktan, küresel vatandaşlıktan, küresel sözleşmeden, küresel sosyal politikadan söz edilmekte. Kuşkusuz bunları gerçeğe dönüştürmek epeyce zaman alacak; ancak üzerinde çokça düşünme ve tartışma zamanının çoktan geldiği bir gerçek. Yeryüzünü ve doğanın dengesini koruyacak, dünyayı insanlar için çok daha yaşanabilir bir yer haline getirecek *"başka bir dünya mümkün"*. Küresel muhalefetin son yıllarda öne çıkardığı bu sloganı, tarihi ve geleceği insanların oluşturacağı düşüncesinde olan herkesin ciddiye alması gerektiği de ortada.

Bu nedenle *Sosyal Politika* adlı bu kitabı yazarken, her zaman bir ders kitabı olmasının ötesinde hedeflerim oldu. Çünkü sosyal politikaya, ne yalnızca toplumun yardıma muhtaç kesimlerine yönelmiş bir önlemler bütünü olarak bakıyor, ne de bu uygulamaları idari ve teknik bazı çözümler olarak ele alıyorum. Tam aksine, bugün de yaşadığımız sorunlara bakarak modern anlamda sosyal politikayı toplumsal ve küresel düzeyde birlikte yaşamanın önemli bir aracı olarak görüyorum. Bu nedenle, kısaca da olsa geçmişten bugüne Batı'nın toplumsal gelişimindeki evreleri,

yaşanan çatışmaları ve bulduğu çözümleri önemli bulduğum gibi, eğer geçmişten ders çıkarırsak bugün de içinde bulunduğumuz koşullar ve yaşadığımız sorunlar karşısında çaresiz olmadığımızı, üzerinde düşünülecek, uygulanabilecek çözümler bulunduğunu gözden ırak tutmamamız gerektiğini düşünüyorum. Geçmişte bugünü hazırlayan yüz binlerce insan ve düşünce olduğu gibi, bugün de geleceğin belirlenmesinde sudaki damla kadar olsa da hepimizin etkisi var.

Kuşkusuz, düşünülecek binlerce alan ve konu var, küreselleşen dünyada ve etkileri azalan ulusal politikalar karşısında gücümüzün giderek azaldığı da bir gerçek. Ancak, kişisel varlığımız kadar siyasal ve toplumsal varlığımızın çok önemli olduğunu, bunları birbirinden ayıramayacağımızı unutamayız. Biliyoruz ki üretim, tüketim ve iletişim açısından "küresel köye" doğru hızla ilerliyoruz, bununla övünüyoruz da; ancak hukuk, adalet, refah ve eşitlik açısından yeryüzünün bütünleşmeyip kutuplaştığı ortada. Bu kutuplaşmanın her toplum ve her birey için yarattığı tehditleri ise hatırlatmaya bile gerek yok. Bu kaygıları dikkate aldığımızda ise, toplumsal ve küresel sorunlar üzerinde daha çok düşünmemiz gerektiği ortaya çıkmakta. Bu nedenle kaotik bir dünyayı değil, eşitlikçi ve dengeli bir toplum ve dünyayı nasıl oluşturabiliriz gibi bir soru hepimizin ortak sorusu.

Sosyal Politika'nın ilk baskısını hazırlarken de bu kaygılarla yola çıkmış ve konulara daha geniş bir açıdan bakmaya çalışırken, birçok yazarın ve düşünürün yazı ve şiirleriyle kitabın içeriğini zenginleştirmek istemiştim. Ayrıca onlardan yaptığım bu alıntıların, hem geçmişe hem de insanlık ailesine olan bağlarımızı daha iyi vurgulayacağını düşünmüştüm. Bu düşünceleri ve bu düşüncelerle oluşan kitap içeriğini bu basımda da büyük ölçüde koruyorum. Ancak, işlenen konularda epeyce değişiklik yap-

tüm ve bazı eksiklikleri tamamlamaya çalıştım. Ayrıca, bölüm sonlarına bazı okuma parçaları ekledim. Böylece, bölüm içindeki konuların okuma parçasının getirdiği farklı fikirlerle zenginleşeceğini ve tartışmaya daha elverişli bir hale gelebileceğini düşünüyorum.

Kitabın hazırlanmasında yüzlerce yazarın ve kitabın katkısı var; edindiğim bilgiler ve sürüp giden öğrenme merakım için hepsine teşekkür borçluyum. Bunların bir bölümünü öğrencilerle paylaşmak ise, ayrı bir haz. Kitapla uğraştığım yoğun eylül ayı içinde öğrencim Barış Akgül tabloların yenilenmesinde bana yardımcı olduğu gibi, moral de verdi. Alıntılar yaptığım, okuma parçası olarak yararlandığım metinler nedeniyle, bunları yazan tüm yazarlara da teşekkür borçluyum; bu kitaba yazılarıyla zenginlik kattılar. Sonuç olarak, birçok yazarın ve araştırmacının bulgularıyla, fikirleriyle desteklenen bu kitap, geçen basımda da dediğim gibi, umarım okuyanların beyinlerine ve kalplerine hitap etmesini başaran bir kitap olur.

Meryem Koray
İstanbul, Eylül 2005

BİRİNCİ BÖLÜM

Sosyal Politika Olgusu ve Onu Hazırlayan Koşullar

Şimdi sizlere anlatacağım,
Bir yolculuğun öyküsü.
İçinde bir sömüren var, iki de sömürülen kişi.
İyi gözleyin bu insanların tutumlarını!
Yabancı gelmese de yadırgamaya bakın!
Böyle alışılmış diye yormayın iyiye!
Kural böyle diye kurulup oturmayın!
En yalınkat, en hurda olaylara değin
Gözaltında tutun herşeyi!
Düşünün ille de böyle mi olmalı diye!
Hele sıradan bir şeyse gördüğünüz
Büsbütün üstüne varın!
Bir şey oldum bittim böyle mi olmuş,
Öyle diye öyle saymayın onu!
Bu zamanda olağan şey mi olurmuş,
Bu düzenbaz düzen, bu hesaplı çapul
Bu ana-baba gününde!
İnsanlar insanlıktan çıkmış, üstüne kondurulmasın bir de
Böyle gelmiş bu, böyle gider diye!

Bertolt Brecht
(Kural'la Kural Dışı adlı oyunundan)*

* (der.) Can Yücel, *Her Boydan: Dünya Şiirinden Seçmeler*, Adam Yay., İstanbul, 1983.

1. SOSYAL POLİTİKA OLGUSU VE ONU HAZIRLAYAN KOŞULLAR

Doğal olarak hiçbir toplum belirli bir ekonomik sistem olmadan uzun süre yaşayamaz; ama günümüzden önce, yalnızca ilke olarak bile, piyasalar tarafından kontrol edilen bir ekonomi var olmamıştı. On dokuzuncu yüzyılda ısrarla ve koro halinde tekrarlanan akademik ilahilere karşın, değişimden sağlanan kâr ve kazanç insan ekonomilerinde daha önce hiçbir zaman önemli olmamıştı. Taş devrinin son dönemlerinden beri piyasa kurumu oldukça yaygındı, ama oynadığı rol ekonomik yaşam içinde hiçbir zaman ön plana çıkmamıştı.

... Bu nokta üzerinde bu kadar ısrarla durmamızın önemli nedenleri var. Adam Smith gibi büyük bir düşünür, toplumdaki iş bölümünü piyasaların varlığına, veya, kendi deyişiyle, "insanın bir şeyi başka bir şeyle takas, trampa ve mübadele etme eğilimine" bağlı olduğunu öne sürüyordu. Bu cümle daha sonraları "Ekonomik Birey" kavramına yol açacaktı. Geriye baktığımızda, geçmişin hiçbir yanış yorumunun geleceğe dair böylesine doğru bir kehanet içerdiği görülmemiştir diyebiliriz. Çünkü Adam Smith'in devrinde söz konusu eğilim, ortadaki toplumların hiçbirinde yaşamın önemli bir yönü olarak gözlemlenmemekle ve ekonomik yaşamın en fazla ikinci planda kalan bir özelliğini oluşturmakla birlikte, yüz yıl sonra, pratikte ve kuramsal olarak, bu eğilimin insan soyunun bütün ekonomik faaliyetlerinin, hatta politik, zihinsel ve manevi çabalarının temel belirleyicisi olduğu bir ekonomik sistem yeryüzüne yayılmıştı.[1]

Sosyal politikayı sosyal sorunlar ve mücadeleler, devlet ve vatandaşlık anlayışındaki değişimler ya da haklar ve kurumlar açısından ele alıp anlatmak mümkün; bunların hepsi doğru olabilir. Ancak bu yaklaşım, birçok gelişmenin buluştuğu alan olan sosyal politikanın, ne doğuşunu ve gelişimini ne de ülkelere göre farklılığını anlamak için

[1] Karl Polanyi, *Büyük Dönüşüm*, Çev. Ayşe Buğra, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000, s. 85-86, 120-121.

yeterlidir. Bu nedenle, gerek nereden nereye ve hangi koşullarda gelindiğini, gerekse buradan nerelere doğru yol alınabileceğini görebilmek için sosyal politikayı, *tarihsel-toplumsal* gelişmeleri izleyerek anlamak ve buna bağlı olarak *çok disiplinli* bir yaklaşımı benimsemek kaçınılmaz görünüyor. Öte yandan sosyal politika, yasal-kurumsal düzenlemelerden önce ve öte bir "politika"dır; öyle olunca da bu politikanın belirlenmesinde toplumsal güç ilişkileri önem kazanır; bu alandaki gelişmeleri izlerken bunu da gözden kaçırmamak gerekiyor. Bu kitap, bu geniş açılı yaklaşımı benimsemekte ve çok disiplinli olmaya çalışan bir çaba ile sosyal politikanın doğuşu, gelişimi ve bugününü anlamaya yönelmektedir. Buna bağlı olarak sosyal politika, ekonomi, siyaset, sosyoloji, hukuk gibi birçok bilim dalının bir araya geldiği bir alan olarak irdelenmektedir.

Bu yaklaşımla bakarsak, sosyal politikanın ulus devletin bir işlevi haline gelmesinin üzerinden yüzyılı aşan bir süre geçtiğini ve Batı Avrupa'da başlayan bu değişimin tüm ulus devletlere az ya da çok yansıdığını ve kendi içinde sürekli bir değişim geçirdiğini söylemek mümkün. Günümüzde ise, sosyal politikayı ciddi biçimde etkileyen birçok değişim söz konusu. Teknolojik gelişme, küreselleşme, ulus devletin aşınması, toplum ve birey anlayışı ve ihtiyaçları gibi o kadar çok alanda ve boyutta değişim söz konusu ki, sosyal politikanın bundan etkilenmemesi mümkün değil. Bu nedenle bugün sosyal politikanın nereye doğru gittiğini konuşma ihtiyacı doğmakta.

Geçen yüzyıl iki dünya savaşı, soykırım, atom bombası ve bölgesel düzeyde de olsa sürüp giden acımasız savaşları ve zulmü de gördü; maddi refahın sağlık koşullarının, eğitim olanaklarının artması ve iyileşmesini de yaşadı. Aslında bu yüzyıl hem bireyin merkeze alınması, insan üzerinde hükümranlık kuran kutsallıkların yıkılması, insanı özellikle siyasal iktidarlara karşı koruyacak güvence sis-

temlerinin geliştirilmesi açısından hem de insanın kendi acımasızlığını ve zulmünü görme açısından ibret alınacak derslerle dolu bir yüzyıl oldu diyebiliriz. 20. yüzyılın ilk yarısındaki iki dünya savaşında yaklaşık 55 milyon insan öldü; Hiroşima'da bir atom bombasıyla 80 bin insan yok oldu. Tüm bunlara karşın insanlık, 20. yüzyılın sonlarında bile Bosna'da, Ortadoğu'da, Asya'da on binlerce insanın ölümünü önleyemedi; Afrika'da, Asya'da yüz binlerce insanın açlık çekmesini ve ölmesini engelleyemediği gibi. Dünya, Avrupa ve Amerika gibi küçük bir gelişme ve barış adacığının dışında yine acı çekmeye, baskıya, sefalete ölüme terk edildi demek herhalde abartı olmaz.

Gerek ekonomik gelişme gerek demokratikleşme açısından 20. yüzyılın başı ile sonu arasındaki fark oldukça büyük; şimdi, ekonomik ve siyasal nimetler, yüzyılın başına göre daha geniş bir halkada kullanılır durumdadır. Doğu Avrupa, Güney Amerika, Güneydoğu Asya gibi birçok bölge bugün hem demokratik hem de ekonomik olarak hayli değişmiş ve toplumsal modernleşme ile ekonomik gelişme açısından Batı standartlarına oldukça yaklaşmış bulunmaktadır. 80 sonrası yaşanan küreselleşme sürecinin genel olarak dünyanın "Batılılaşmasını" hızlandıran bir süreç olduğu da ortada. Hatta bu süreç içinde Güneydoğu Asya Kaplanları olarak anılan ülkeler dışında şimdi Rusya, Çin ve Hindistan gibi başka ülke ve bölgeler yükseliş içindeler. Bu ekonomilerin giderek dünyanın çehresini de, gidişatını da önemli ölçüden etkileyen yeni güçler haline geldikleri görülmektedir. Ancak, bugün de birçok yerde ekonomik gelişmeleri aynı hızla siyasal-toplumsal gelişmeler izleyememekte ya da bunca ekonomik gelişmişliğe karşın yoksulluk, açlık, şiddet, savaş gibi çok temel sorunlar ortadan kalkamamaktadır. Hatta bizi daha çok ilgilendiren yanıyla söylersek, gelişmekte olan ülkelerin veya yükselen yeni ekonomilerin içinde bulunduğu sosyal ve siyasal ye-

tersizliklerin Batı'da, özellikle Avrupa'da gelişen sosyo-ekonomik haklar ve bu doğrultudaki sosyal politikaları aşağıya çeken, gerileten etkiler yaratıkları bile söylenebilir. Gerçekten geçen yüzyıl, özgürlük, eşitlik, insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü gibi kavramların yanı sıra, sosyal devlet, sosyal koruma, sosyal politika gibi anlayışların da gelişip güç kazandığı, bu yoldaki uygulamaların her toplumda istenir hale geldiği bir yüzyıl olarak da anılabilir. Oysa bugün birçok ülkede küresel düzeyde artan rekabet neden gösterilerek, Batı'nın yüksek standartları ve sosyal hakları değil, gelişmekte olan ülkelerin düşük sosyal standartlarının dayattığı azgelişmiş haklar ve koşullar referans alınır hale gelmektedir.

Sonuç olarak, belirli bir coğrafyada hayata geçen sosyo-ekonomik haklar ve bu doğrultudaki sosyal refah devleti anlayışının bugün yayılmasından değil daralmasından söz etmek durumundayız. Küreselleşme ve bu dönemin başat ideolojisi olan neoliberalizm, endüstrileşme ve kapitalistleşme sonrası ekonomik sistemin belirli ölçüde de olsa siyasal sistem tarafından denetlenmesini mümkün kılan sosyal devleti bugün büyük ölçüde işe yaramaz ilan etmekten çekinmemektedir. Bu durumda tüm ülkelerde, tüm toplumsal sistemler küresel piyasanın bir parçası haline gelmekte ve piyasanın ihtiyaçlarının toplumsal ihtiyaçların üstünde yer aldığı bir dönem yaşanmaktadır. Bu dönemi, kapitalizmin insanı büyük ölçüde araçsallaştırdığı ve metalaştırdığı bir dönem olarak görmek ve insanın genel olarak *ekonomik-çıkarcı insan*a (homo-economicus), toplumun *tüketim toplumu*na dönüştüğü bir süreç içinde olduğumuzu söylemek pekala mümkün; ya da küresel piyasanın getirdiği üretim ve tüketim olanaklarına, sağlanan iletişim ve ulaşım kolaylıklarına, insanların benzeşen yaşam biçimi içinde birbirlerine yakınlaşmalarına bakarak yaşadığımız dünyanın ve küresel ekonominin eşitsizlikler yaratsa da ni-

metlerinin bol olduğu söylenebilir. Ancak bunca ekonomik ve teknolojik gelişmeye karşın, acı ve şiddetin, eşitsizlik ve adaletsizliğin, açlık ve yoksulluğun daha da büyüdüğü bu dünyanın nasıl "uygar ve gelişmiş" olarak nitelendirilebileceği gibi bir soruyu görmezlikten gelmek de kolay değil; biraz tarih ve ekonomi bilgisiyle bu sorunları o ülkelerin ve insanlarının kaderi olarak değerlendirmek de kolay görünmüyor.

İşte bu nedenle, bugün her zamankinden daha çok, sosyo-ekonomik hakları da, sosyal dayanışma ve sosyal politika kavramlarını da, yalnız bazı ahlaki kaygılar, bazı yasal-kurumsal uygulamalar çerçevesinde anlamak ve ele almakla yetinemeyiz; bunların insanlık ve yeryüzü için ne anlama geldiğini bilmek ve tartışmak zorundayız. Modern anlamda sosyal politika her zaman siyasal bir seçim olmuştur; bugün de öyledir. Eğer iddia edildiği gibi insana, insan haklarına, eşitlik gibi değerlere önem veriyorsak, toplumsal ve küresel düzeyde birlikte yaşamaktan söz ediyorsak bunları var edebilecek araçları da etkin biçimde kullanmamız gerekmekte. Bunların başında da, tüm insanların insan haklarından eşit olarak yararlanmasının gereğine inanmak geliyor; bu nedenle, insan haklarını bir bütün içinde ele almaya yönelen ulusal ve küresel düzeydeki bir sosyal politikaya ihtiyacımız var. Sosyal politika, bir arada yaşayabilmenin yalnız *ahlaki* boyutunu kurmakla kalmaz, toplumu bir arada tutan veya ***bütünleştiren bir harç*** görevi görür. Kuşkusuz değişen ihtiyaçlara göre sosyal politikanın içeriği, boyutları ve araçları değişebilir, hatta değişmek durumundadır; ancak toplumsal ve küresel düzeyde bir yandan insan haklarını korumak, bireyler ve toplumlar arasındaki eşitsizlikleri azaltmak, böylece toplumsal-küresel bütünleşmeyi güçlendirmek gibi hedeflerin her zaman temelde tutulması gerekir. Oysa şimdi hemen her toplumda sosyal politikanın gerileme süreci yaşanır-

ken, buna paralel olarak toplumsal ve küresel çözülmenin büyüdüğünü de görüyoruz. Bu nedenle, başarmak kolay olmasa da, hem toplumsal hem küresel düzeyde sosyal ve küresel dayanışma gibi bir harca, böyle bir harç için de, bir yandan daha zenginleşmiş ve çeşitlenmiş demokratik araçlara, öte yandan eşitlik ve adalet anlayışımızı hayata geçirecek "sosyal-küresel politikalar"a ihtiyacımız olduğu kuşkusuz.

1.1. SOSYAL POLİTİKA KAVRAMI

Endüstrileşmenin korkunçluğu asıl o ilk günlerin çocuk emeği kayıtlarında görülür.

-1816'da bir parlamento komitesi önünde, bir zamanlar bir pamuklu dokuma fabrikasında çırak yetiştiren Mr. John Moss, fabrika çalışmasına zorlanan köy çocukları için şu ifadeyi veriyordu:

-Hepsi çırak mıydı? -Hepsi çırakı.

-Kaç yaşındaydılar? -Londra'dan gelenler yediyle on bir arasındaydı. Liverpool'dan gelenler de sekizle on beş arasında.

-Kaç yaşlarına kadar çırak kalıyorlardı? -Yirmi bir.

-Çalışma saatleri ne kadardı? -Sabah beşten akşam sekize kadar.

-Günde on beş saat normal çalışma süresi miydi? -Evet.

-Makine tamiri için ya da pamuk yetişmediği için iş durursa, bu zaman da çocukların çalışma süresine eklenebilir miydi? -Evet, eklenirdi.

-Çocuklar oturarak mı, yoksa ayakta mı çalıştırılırdı? -Ayakta.

-Bütün bu süre boyunca ayakta mı? -Evet.

-Fabrikada oturacak yer var mıydı? -Hiç yoktu. ... Yatma zamanları geldikten sonra döşemeye kıvrılıp yatmış halde görürdüm.

-Çocuklar makine kazalarına uğrar mıydı? -Sık sık. [1]

---

[1] Leo Huberman, *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla*, Çev. Murat Belge, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991, s. 202.

Şöyle bir yüzyıl öncesine baktığımızda bile, bugün bize doğal gelen birçok hakkın ve uygulamanın en gelişmiş toplumda dahi söz konusu olmadığını, yoksulluk ve çaresizliklerin, eşitsizlik ve ayrıcalıkların, adaletsizlik ve zulmün olağan sayıldığını görüyoruz. Örneğin endüstrileşme gelişmelerin ve zenginliğin olduğu kadar sorun ve çatışmaların da kaynağı; ancak endüstrileşme sonrası ortaya çıkan emek ve sermaye arasındaki mücadele de Batı'da siyasal demokrasinin gelişmesinde en büyük etken. Çatışmalar arttıkça toplumsal dinamikler büyümekte, bunlar siyaseti demokratikleşmeye doğru itmekte ve çatışmaları siyasete aktaran mekanizmalar geliştirilmekte, böylece hem toplumsal uzlaşmanın hem de toplumsal gelişmenin yolu açılmaktadır. Demokratik kurum ve mekanizmalar gibi sosyal politikaların da bu çatışmanın çözümlenmesinde önemli işlevler üstlendiği de açıktır.

Özetle, bugün kullandığımız anlamda sosyal politika, büyük ölçüde 20. yüzyılın bir olgusu ve özünde demokratik gelişmelere, toplum üyesinin "sosyal vatandaşlık" hakkına dayalı bir olgu. Bu nedenle 20. yüzyılın sonunda bile, henüz demokrasinin ve vatandaşlık haklarının gelişmediği dünyanın birçok bölgesinde toplumsal sorunlara yönelik kapsayıcı ve anlamlı sosyal politikaların uygulanmasını beklemek zor; demokrasiden söz etmenin zor olması gibi.

1.1.1. Dar Anlamda Sosyal Politika

Yukarıdaki alıntıda yer alan ve İngiltere'de endüstri başlarındaki çalışma yaşamıyla ilgili bir parça bilgi veren veriler, aslında 18. ve 19. yüzyılda Avrupa'nın gelişmenin arkasındaki çehreyi yansıtmaktadır. Bu nedenle 19. yüzyılın ikinci yarısı birçok anlamda sefaletin de, emek ve sermaye arasındaki çatışmaların da yaygınlaştığı bir yüzyıldır. Bu

çatışmayı yoğunlukla yaşayan Batı Avrupa ülkelerinde, en azından bu çatışmayı azaltmak ve işçileri çalışma yaşamındaki hastalık, iş kazası gibi yaygın tehlikelere karşı korumak üzere ve çoğunlukla gönüllü olan sigorta uygulamalarının gündeme gelmesi bu nedenle zorunlu olmuştur. Bu tür uygulamaların zaman içinde kalıcı hale gelmesi ve yaygınlaşmasıyla da sosyal sigorta kavramı ortaya çıkmakta, ona bağlı olarak devlete ilişkin bir sosyal politikadan söz edilmeye başlanmaktadır. Sosyal politika kavramı ilk kez Almanya'da kullanılan bir kavram. Amacı da endüstrileşme ve kentleşme nedeniyle ortaya çıkan iş kazası, hastalık, işsizlik, yaşlılık gibi sorunlara karşı işçileri korumak ve onlar için bazı önlemleri hayata geçirmek.

Dolayısıyla *dar anlamda sosyal politika*, işçi sınıfına ve onun çok temel sorunlarına yönelik dar kapsamlı, sınırlı amaçlı bir politikadır. Bu biçimiyle de ilk önce emek ve sermaye arasındaki çelişkilerin ve eşitsizliğin iyice su yüzüne çıktığı endüstrileşen toplumlara özgü bir politika olarak karşımıza çıkmakta ve temel amacı da yükselen emek-sermaye çatışmasını azaltmak olmaktadır. Bu dönem, endüstri sektöründe yoğun olarak çalışan emekçi için hiçbir yasal ve kurumsal korumanın söz konusu olmadığı bir dönemdir; siyasal haklar da yalnızca ayrıcalıklı kişilere tanınmış olduğundan, geniş kitleler için ne demokrasiden ne de devletin korumasından söz etmek mümkündür. Devlet, büyük ölçüde ekonomik ve siyasal açıdan güçlenmiş burjuvazinin emrindedir; burjuvazi de ekonomiye müdahale edilmesini istemediği gibi, ekonomik işleyişin yol açtığı eşitsizlikleri de doğal, hatta gerekli görmektedir. Sonuç olarak, bir yandan endüstrileşen, kentleşen ve proleterleşen toplumlarda toplumsal çatışmanın büyümesi de kaçınılmaz olmaktadır.

İşte, hem endüstrileşmeyi ve kapitalist sermaye birikimini sürdürmek isteyen hem de büyüyen öfke ve çatış-

mayı yatıştırmak gereğini duyan devletler için, en azından işçilerin şikâyetlerinden bazılarının giderilmesi ve çalışma yaşamından kaynaklanan risklere karşı bazı güvenceler sağlanması en akılcı yol olarak görülmüştür. Böylece, öncelikle iş kazası ve hastalıklara karşı getirilen sigorta uygulamaları, yaşlılık, işsizlik gibi konularda gündeme gelmiş ve çalışma yaşamında işverenin insafına terk edilen işçiler için az da olsa bir koruma ve güvence sistemi oluşturulmuştur. Kuşkusuz bu önlemler işçi sınıfındaki öfkenin yatışmasında az veya çok rol oynamıştır; ancak işçi hareketini gerçekten daha farklı ve ılımlı bir mücadeleye götüren genel oy hakkının kazanılması olmuştur ve bu yolda gelişmeler sağlandıkça işçi sınıfı, parlamenter düzen içinde ve demokratik haklar çerçevesinde kendi konumunu iyileştirebileceğini savunan siyasal görüşlere meyletmiştir.

1800 sonları ve 1900'lerin başında ortaya çıkan ve işçi sınıfına yönelik sigorta uygulamalarından sonra, zaman içinde hem gönüllülüğe bağlı bazı sigortalar zorunlu hale gelmiş hem yeni sigorta dalları ile genişlemiştir. Bu dönüşümün gerisinde de bir yandan sürüp giden siyasal mücadele, öte yandan iki dünya savaşının getirdiği bazı zorlamalar gibi, liberal ekonomi politikalarının getirdiği hayal kırıklıkları da rol oynamıştır diyebiliriz. Örneğin savaş yılları, kaçınılmaz olarak devletin ekonomiye müdahalesini gerektiren yıllar olduğu gibi, emek ve sermaye arasındaki çatışmanın da bir yana bırakılmasını gerektiren yıllardır. Bu dönemde hükümetler de, taraflar arasındaki uzlaşmayı artıracak bir rol oynamaya özen göstermişler ve sonuç olarak ortaya çıkan koşullar devletin rolünü de, sosyal sorunlara bakışını da, sosyal taraflar arasındaki ilişkilerin niteliğini de epeyce değiştirmiştir. Dolayısıyla 20. yüzyılın ilk yarısı sosyal sigorta sisteminin kalıcı duruma geldiği, kapsamının genişlediği ve bu konuda artık bir uzlaşmaya varıldığı bir dönemdir. Öte yandan bu yıllar, herkese zo-

runlu bir eğitim verilmesi veya herkesin sosyal bir güvenceye sahip olmasının yalnız bu kişiler açısından değil, toplum açısından da yararlı olduğunun daha iyi anlaşıldığı yıllar olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı bittiğinde ise, artık yalnız sosyal güvenlikten değil, sosyal devletten ve geniş anlamda sosyal politikalardan söz edilmeye başlandığını görüyoruz. Savaş yaralarının sarılması ve toplumun toparlanması kadar, toplumsal uzlaşmanın sürdürülmesi de hâlâ çok önemlidir. Ve birçok Avrupa ülkesinde, emekten yana partiler iktidara geldiği gibi, sosyal sorunları konu edinen programlar uygulamaya konmaktadır. Böylece, sosyal politikanın geniş bir anlam kazandığı, sosyal devletin gelişip yaygınlaştığı 1945-1975 arasındaki döneme girilmektedir.

1.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika

Bu dönemde artık sosyal politika, temelde sosyal-ekonomik hak ve özgürlüklere dayalı bir politika haline gelmiş ve bu hakları herkes için hayata geçirmek üzere kapsam genişliğine uğramıştır. Örneğin eğitimde, sağlıkta, barınma olanaklarında herkes için asgari bir düzeyin sağlanması gibi bir düşünce gelişmiştir. Daha sonra da amacında genişlemeler olmuş, örneğin geniş bir "sosyal eşitlik ve sosyal adalet" amacını hayata geçirmeye çalışan uygulamalara dönüşmüştür. Bu açıdan, yoksulluğun önlenmesi, herkesin belirli bir eğitim ve sağlık hakkı ile donatılması, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin belirli bir ölçüde de olsa giderilmesi, işsizliğin ortadan kaldırılması gibi hedefler sosyal politikanın temel hedefleri arasına girmiştir. Gerçi, geniş anlamda bir sosyal eşitliği öngören politikaların Batı toplumunda, hatta en gelişmiş refah devletinde bile ne ölçüde gerçekleştiği hep tartışma konusudur ve kuşkusuz ülkeler arasında hayli büyük farklar vardır. Yine de refah toplumu

denilen ve refah devleti uygulamalarında dikkati çeken ilerlemeler kaydeden Batı Avrupa ülkeleri için, 20. yüzyılın ikinci yarısı sosyal adalet ve sosyal eşitlik kavramlarının oldukça ciddiye alındığı bir dönem olmuştur demek doğru olur. Bugün eleştirilerde de, hedeflerde de referans gösterilen çoğunlukla bu ülkelerin uygulamaları olmaktadır.

Sosyal politikanın kendi içinde geçirdiği anlam ve içerik değişikliği ile, bugün için geçerli olan "geniş anlamda sosyal politika" uygulamalarını bazı nitelikleriyle tanımlamak mümkün görünmekte.

Yine de, geniş anlamda sosyal politikanın toplumlara göre daralan veya genişleyen farklı boyutlara sahip olduğunu unutmamak gerekir.

a) Sosyal politika, temelde modern devlete ait bir politikadır ve varlığını, insan hakları ve demokrasi gibi siyasal gelişmelerle, liberal devlet anlayışım değişime zorlayan sınıfsal mücadelelere borçludur;

b) Bir yandan demokratik bir sistem içinde devletin toplumsal sınıflar ve çıkarlar arasında uzlaşı sağlama ihtiyacı ve arayışıyla ilgilidir, öte yandan devletin daha geniş alamda toplumsal eşitlik ve adalet sağlama yükümlülüğünden doğmaktadır;

c) Bu nedenle sosyal politikayı, hem makro ekonomik politikalarla hem de siyasal seçimlerle ilişkilendirmek ve bir toplumsal-siyasal ekonomi olarak düşünmek kaçınılmazdır.

d) Sosyal politikaların geniş anlamda sosyal eşitlik ve sosyal adalet sağlayıcı bir işlev kazanması, sosyo-ekonomik hakların kabulü gibi hukuki bir temel, vatandaşlığın sosyal bir boyut kazanması gibi toplumsal-siyasal bir gelişme ile çok yakından ilgilidir.

e) Ücretli emeğin toplumsal bir dinamik olarak daha sınırlı ve güçsüz kaldığı toplumlarda ise, sosyal politikaların hem kapsamı ve içeriği yetersiz kalmakta hem de sos-

yal politikanın sosyal haklar veya sosyal vatandaşlıkla bütünleşemeyen bazı "sosyal hizmetler ve yardımlar" olmaktan öteye geçmesi mümkün olamamaktadır.

f) Bu nedenle her ülkede az veya çok karşımıza çıkan sosyal politikanın boyutları kadar, niteliği ve hedefleri de önemli olmakta ve bu nitelikler benimsenen devlet anlayışı açısından ayırt edici özellik taşımaktadır.

Sosyal politikanın farklı coğrafyalardaki tarihsel gelişimini dikkate aldığımızda, bunların demokratik gelişmelerle, toplumsal güçler arasında daha dengeli ilişkilerle ve hem insan hakları hem de vatandaşlık anlayışının gelişimiyle yakından ilişkili olduğunu anlayabiliyoruz. Sosyal politikalar ancak sosyo-ekonomik hak ve özgürlüklerin kabulüyle genişliyor ve hukuksal bir zemin, bir hak niteliğini elde edebiliyorlar. İnsan haklarına bu boyutların eklenmesinin gerisinde ise, en başta işçi sınıfının mücadelesi ve toplumsal bir güç konumuna gelmesi gibi etkenler rol oynamakta. Sosyal politikanın daha sonraki aşamalarda kadın, çevre gibi farklı odaklara yönelmesinde de, bu konuları gündeme alan toplumsal hareketler etkili olmakta. Toplumsal güçlerin etkili biçimde devreye giremediği ülkelerde ise, insan haklarının daha az gelişmişliği gibi, geniş anlamdaki sosyal politikaların da hayata geçmekte zorlandıklarını görüyoruz.

Bu nedenle her demokratik toplumda devletin toplumsal sorunlara yönelik politikaları olsa da, bu politikaların hak temelli olup olmaması gibi, kapsamı, hedefleri de çok farklılaşmaktadır. Sosyal politikalardan sosyal eşitlik ve sosyal adalet vb. hedefler bekleyen bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, liberal devlet anlayışı çerçevesinde toplumun en zayıf kesimlerine yönelen ve ancak sınırlı bir yardım anlayışını ifade eden sosyal politika uygulamaları da olabilmektedir. Batı Avrupa, hem sosyal politika anlayışı ve uygulamalarının ilk ortaya çıktığı hem de en çok ge-

lişme gösterdiği coğrafya olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle sosyal politikanın ortaya çıkışı ve sosyal devletin oluşumunu büyük ölçüde Avrupa'daki gelişmeleri ve mücadeleleri izleyerek anlamak mümkün olmaktadır. Türkiye gibi ülkelerin bu modeli izleyerek benimsediği yasalar, uyguladığı politikalar ise, farklı bir geçmiş ve farklı bir toplumsal çerçeve söz konusu olduğundan benzer bir gelişme gösterebilmekten uzak kalmaktadır. Bu nedenle, bu kitapta da yapıldığı üzere, bir yanda Avrupa merkez olmak üzere Batı'da sosyal politika alanındaki gelişmeleri ele alırken, öte yandan da Türkiye'nin kendine özgü koşullarını dikkate almak ve tartışmak gerekmektedir.

1.1.3. Günümüzün Değişen Sosyal Politikası

Günümüzde de sosyal politika uygulamalarını hem genişleten hem gerileten hem de içeriğini ve kapsamını değiştiren birçok etmen söz konusu. Dolayısıyla, sosyal politika alanında birbiriyle çelişkili ve karmaşık etkenler çoğalmıştır demek yanlış olmaz.

Örneğin, bugün üçüncü kuşak diyebileceğimiz çocuk, kadın, çevre, tüketici hakları gibi birçok hak söz konusudur ve bunları gerçekleştirmek üzere de sosyal politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Kadın-erkek eşitliği, özürlülerin korunması gibi konularda bu hakları yasal olarak tanımak yetmemekte, bunların hayata geçmesi için koruyucu ve destekleyici önlemlerden, "pozitif ayrımcılık" denilen uygulamalara kadar birçok politikayı devreye sokmak gerekmektedir. Dolayısıyla zaman içinde sosyal politika işçi sınıfına yönelik bir politika olmaktan çıkarak sosyal eşitlik ve sosyal adalet temelli bir politikaya dönüştüğü gibi, yeni yükselen toplumsal hareketlerle de değişime uğramaya devam etmektedir.

Öte yandan sosyal politika alanında yükselen yeni istemler ve bunların arkasındaki toplumsal güçler, yalnız sosyal politika uygulamalarının genişlemesini getirmemekte, aynı zamanda sosyal politikanın anlamını da sorgulamaya yönelmektedir. Örneğin, feminist hareket birçok açıdan sosyal politikanın anlamını ve niteliğini sorguladığı gibi, bu politika içindeki eşitlik, dayanışma, sosyal uzlaşma, sosyal devlet gibi kavramlar üzerinde de yeniden düşünülmesini istemektedir (Lewis, 2000: 4-10). Onlara göre, sosyal politika eril bir karakter taşımakta ve geleneksel ataerkil yapı ve değerleri koruma üzerine biçimlenmektedir. Örneğin, kadınlarının ev içinde ne kadar çalışsalar da hiçbir koruyucu önlem ve güvencelerinin olmayışı ve çalışmanın hep ücretli emek olarak düşünülmesi eleştirilerinin başında gelmektedir. Bu nedenle, özellikle *bakım* (care) kavramını tartışmalarının odak noktası yapmaktadırlar.

Kısacası, günümüzde sosyal devletten ve sosyal politikalardan beklentiler farklılaşıyor. Geçmişte geniş yığınların benzer ihtiyaçları yerine, şimdi farklılaşmış ihtiyaçları karşılamaya yönelik istemler söz konusu. Gençlerin eğitim ihtiyaçları farklılaşmakta, eğitim ve iş arasındaki ilişkiler değişmektedir; yaşlı nüfus arttıkça sağlık sorunları arttığı gibi, bakımlarını sağlamak için ayrı bir düzenleme gerekmektedir; kadınlar, bir yandan kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasını isterlerken, öte yandan çalışma saatlerinin düzenlenmesinden çocuk bakımına kadar uzanan bir dolu ihtiyaçlarının karşılanmasını beklemektedirler; özürlüler yalnız bakılmak değil toplum yaşamına katılmak istediklerini söylemekteler. Daha bunun gibi sayılacak birçok farklı istem ve beklenti var; sosyal politika uygulamalarının da, henüz her ülkede ve yeterli düzeyde olmasa da, bu beklentilere yanıt aramaya yöneldiği bir gerçek.

Bunların yanı sıra, özellikle gelişmekte olan ülkelerde gündeme gelen ve istihdamın yapı ve nitelik değiştirmesine bağlayabileceğimiz yeni arayışlar da sosyal politika anlayışını değişime zorlamakta. Örneğin, artık tam gün çalışma eksenli bir sosyal politika yerine esnek çalışmayı esas alan, eve ekmek getiren erkek yerine iki üyesi çalışan aileye yönelen, işsizlik artışı karşısında tam istihdamı amaçlamak yerine temel gelir hakkı üzerinde duran öneri ve uygulamalar söz konusudur. Tüm bu gelişmelerin, sınıf temelli sosyal politikanın kapsam değiştirmesi gibi, şimdi de çalışma temelli soysal politikayı değişime zorladığı ortadadır. Ancak, artan ve farklılaşan bu talepleri sosyal politikanın başarısızlığı ve yetersizliği olarak görüp sosyal politika yerine bireysel çözümlere, gönüllü yardımlara, sivil toplum kuruluşlarının vereceği hizmetlere yönelmek gereğinden söz edenler de az değildir.

Kuşkusuz istemlerin artışı ve karşılanmasının zorlukları artarken, bir yandan da günümüz ekonomi politikalarının dayattığı piyasacı çözümler söz konusu olmaktadır; dolayısıyla sosyal devlet anlayışı da, sosyal politikanın niteliği ve kapsamı da değişime zorlanmaktadır. Refahın, genelde devlet, piyasa ve aile gibi üç kaynağı olduğu düşünülürse, günümüzde bu kaynaklar arasında devletin payının azalması, buna karşın piyasa ve ailenin payının artırılması istenmektedir. Böylece, bireyin temelde piyasadaki konumu ve gücüne göre elde edeceği refah asıl olacaktır; bu refah düzeyinin çok yetersiz olduğu durumlarda da aile desteğine veya cemaat ve sivil toplum kuruluşlarından sağlanacak yardıma sığınılacaktır. Gerek küresel gerek toplumsal düzeyde yükselen neoliberal politikalar nedeniyle, bugün gerçekten sosyal refah devleti niteliği kazanmış Avrupa ülkeleri dışında, hemen her ülkede benimsenen işte bu, *liberal hayırseverlik* olmaktadır.

Sonuç olarak sosyal politikayı anlayış ve uygulama yönünden değişime uğratan epeyce etken söz konusudur. Bir yandan sorunlar azalmayıp artmakta, yeni ihtiyaç ve talepler ortaya çıkmaktadır; öte yandan ulus devletten küresel ekonomiye kadar birçok alanda yaşanan değişimler sosyal politikadaki geleneksel anlayış ve uygulamaları değişime zorlamaktadır. Örneğin günümüzde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan "piyasalaşma" eğilimi bu alanlarda devletin rolünü, dolayısıyla sosyal politika uygulamalarını önemli ölçüde değiştirmekte, gelişmiş ekonomilerde bile uzun süreli ve yapısal bir işsizlik sorunu ortaya çıkıktan sonra "çalışma hakkı" üzerine odaklanan bir sosyal politika anlayışını sürdürmenin artık mümkün olmadığı konuşulmaktadır. Bunun gibi, sermayenin küresel hareketliliği karşısında manevra alanı daralan ulus devletin artık emek ya da toplumun yoksul kesimlerini koruma gücü pek kalmadığından, birçok ülkede sosyal devlet anlayışının kabulüne karşın, sosyal politika anlayışında "hak" temelinden "yardımseverlik ya da merhamet" anlayışına doğru bir değişim ortaya çıkmaktadır. Buna karşın, bazı düşünürler sosyal hakları küresel düzeyde koruma altına almak, yani küresel-sosyal politikalara geçmeyi önermekte, ama bunun kolay olmadığı da iyi bilinmektedir. Bu güncel soruna ileride biraz daha ayrıntılı olarak döneceğiz.

Şimdi, bugünden geriye giderek sosyal politikanın tarihteki ayak izlerini bulmaya çalışalım. Bunun için öncelikle Batı Avrupa'da ortaya çıkan tarihsel-sosyal gelişmelere bakmak ve bu gelişmeler çerçevesinde modern devletin doğuşu ve devlet anlayışındaki değişimleri irdelemek gerekiyor.

1.2. TARİHSEL VE TOPLUMSAL BİR OLGU OLARAK SOSYAL POLİTİKA

Batı Avrupalılar çabucak zenginleşiyorlar ve bütün dünyanın efendisi olmaya doğru gidiyorlardı. Kuzey ve Güney Amerika'yı fethetmişlerdi. Afrika ve Hindistan'da güçlüydüler. Çin'de saygı görüyorlar, Japonya'da korkutucu oluyorlardı. Bütün bunlara, bilimin zaferleri de eklenince 17. yüzyılda yaşayanların kendilerini pazar ayinlerindeki zavallı günahkârlar olarak değil, azametli insanlar olarak görmelerine şaşmamak gerek.[3]

Burada, yukarıda da dikkat çektiğim birkaç noktayı hatırlatarak başlamak istiyorum. Birincisi, hemen her çağda ve her toplumda toplumsal sorunlar, ayrıcalıklı sınıflar ve eşitsizlikler olagelmiştir. Ancak bunların toplumsal birer mesele haline gelip, toplumsal çözümler üretilmesi modern zamanlara ve modern toplumlara özgüdür. Bu nedenle, hemen her toplumda devletin veya cemaatlerin yardımseverlik anlayışıyla uyguladıkları geleneksel yöntemlerle günümüzdeki sosyal politikaları birbirinden ayırmakta yarar vardır. Kuşkusuz, bugünkü uygulamaların bir ucu geleneklere ve yardımseverlik ahlakına bağlanabilir; ancak modern anlamdaki sosyal politika *merhametten çok adalet düşüncesine* ve *lütuftan çok hak temeline* dayandığı gibi, bunlar gönüllü, gelip geçici, dar kapsamlı uygulamalardan çok *kalıcı ve yaygın* uygulamalar biçimindedir. Buna bağlı olarak, modern alamdaki sosyal kaygıların ve sosyal politikaların gelişimi, yukarıda da belirttik, demokrasi ve devlet anlayışının gelişmesiyle çok yakından ilgilidir. Geç endüstrileşen, bu nedenle modern toplumlara özgü sınıflaşması geciken ve hâlâ demokratikleşme sancıları çeken ülkelerde sosyal politikaların da cılız kalması kaçınılmaz gö-

[3] Bertrand Russel, *Batı Felsefesi Tarihi*, Say Yay., İstanbul, 1983, s. 519.

rünmektedir. Bunun da, çok zaman ileri sürüldüğü gibi, yalnız "pastanın büyümesiyle" ilgisi yoktur, daha çok pastanın bölüşümünü sağlayan güçler arasındaki güç dengesizliği ile ilgisi vardır. Dolayısıyla, modern anlamda sosyal politikayı, hem *tarihsel ve toplumsal* bir olgu hem de *siyasal* bir gelişme olarak nitelendiriyoruz.

İşte bu nedenle sosyal politikayı, hem tarihsel ve toplumsal bir olgu olarak ele almak, hem de bu olguyu sosyal politikaların ve sosyal devlet anlayışının geliştiği Batı Avrupa'nın geçirdiği toplumsal değişim içinde irdelemek gerekmekte. Burada gelişen ekonomik ve siyasal değişim, ortaya çıkan toplumsal mücadeleler, liberalizm, sosyalizm gibi düşünce akımları, değişen birey, toplum, devlet ilişkileri, özgürlük, eşitlik ve dayanışma kavramları bize modern bir toplumun gelişimini olduğu kadar, modern anlamdaki sosyal politikanın gelişimini de vermektedir. Kısacası, aslında önce kendisi "batılılaşan veya modernleşen", sonra dünyanın "batılılaşmasına" yol açan Avrupa'nın öykûsünü bilmek gerekiyor.

1.2.1. Ortaçağ ve Feodal Yapı

İnsanlık için karanlıklardan, esaretten, baskılardan kurtulup 20. yüzyıla gelmek hiç kolay olmadı. Bugün de yetersiz bulduğumuz ve şikâyetçi olduğumuz birçok konu olduğu kuşkusuz; öte yandan insanlığın sahip oluğu gelişmelerden habersiz milyonlarca insan da var. Ancak bundan birkaç yüzyıl öncesine kadar tüm dünya hükümranlıklar, karanlıklar, tutsaklıklar dünyasıdır. Kilisenin hükümranlığı, toprak sahiplerinin hükümranlığı, geleneklerin hükümranlığı, kutsallıkların hükümranlığı söz konusudur ve ne insanın ne de hak anlayışının bir yeri vardır. "İnsan" yerine zavallılar, cahiller, günahkârlar vardır, tembel köylüler vardır, ama "insan" yoktur; gelenekler, ödev-

ler vardır, ama "haklar" yoktur. Bu nedenle, insanın "insanlaşma" evrimi veya serüveni fizyolojik bir değişim ve gelişim meselesi değildir; daha çok geçmişte olduğu gibi bugün ve yarın da sürecek olan siyasal ve toplumsal bir süreçtir.

Feodal Yapı

Feodalite, "mülkiyet ve egemenliğin birbirine katıldığı", siyasal iktidar ile ekonomik iktidarın aynı kişide birleştiği (Macfarlane, 1993: 211) ve dönemin üretim yapısı kadar yönetim yapısını da anlatan bir kavram olmaktadır. Toprağın toprak sahipleri arasında bölünüşü, bu topraklar üzerinde siyasal iktidarın da bölünüşü anlamına geliyordu. Bu feodal yapı, Doğu'daki gibi iktidarın tek elde toplanması, merkezileşmesi ve mutlaklaşmasını önlüyor, ancak çok otoriteli bir düzende siyasal istikrarsızlığa da neden oluyordu. Örneğin toprak sahipleri arasındaki savaşlar nedeniyle iktidar sıklıkla el değiştirebiliyor ve bu nedenle savaşlar eksik olmuyordu. Osmanlı'daki düzene karşın, burada hayli istikrarsız bir yapı olduğu ortada. Öte yandan feodal mülkiyet de çok parçalıdır. Birden fazla kişi farklı anlamlarda aynı toprak parçasına sahip durumdadır; yani toprak sahibinin üst mülkiyeti ile kiracının alt mülkiyeti bir arada bulunabiliyordu (Macfarlane, 1993: 211). Aralarındaki paylaşım da büyük ölçüde geleneklere ve sözleşmelere göre belirleniyordu; ancak bu gelenek ve sözleşmelerin de istikrarlı bir seyir izlediği söylenemez.

Huberman feodal toplumun üç sınıftan oluştuğunu söylüyor, " dua edenler, savaşanlar ve çalışanlar; yani kilise sınıfıyla askeri beslemek için çalışan insanlar" (Huberman, 1991: 11). Gerçekten ortaçağın tek üretici sınıfı köylülerdi, hem kilise hem de toprak sahibi için çalışırlardı; yine de ne ezilmekten ne de günahkâr olmaktan kurtulabi-

lirlerdi. Bunlar arasında serfler toprakla birlikte alınıp satılabilirlerdi, bağlı oldukları topraktan kaçmaları mümkün değildi ve yakalandıklarında çok ağır şekilde cezalandırılırlardı. Serflerin yanı sıra özgür köylüler de vardı, ancak lordun toprağını kiracı veya ortakçı olarak işleyen bu köylüler de lorda bağımlıydılar; örneğin hayatlarındaki her şey için ya toprak sahibinden ya da kiliseden izin almak zorundaydılar.

Görülüyor ki bu dönemde tartışmasız iki geleneksel otorite insan yaşamını belirlemektedir; kilise ve toprak sahipleri. Zenginlik ve güç bunlardaydı. Bu katı sistem içinde hoşgörüye, faklılıklara kapalı bir toplum söz konusudur; maddi açıdan da temel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik kısıtlı bir tarım ekonomisi işlemektedir. Geçimlik ekonomi, temel ihtiyaçlar ile savaşın gereklerini karşılamaya yönelikti, pazar için üretim ise hiç denecek kadar azdı. Para mübadele aracı olarak henüz önemli bir yer edinmemişti. Toprağın dışındaki üretim de, çoğunlukla toprak sahibinin yanında çalışan zanaatkârlar tarafından karşılanırdı. Tek bir işte uzmanlaşan ustaların bu zanaatlarıyla geçinebilecek duruma gelmeleri için henüz kentler ve pazarlar yeterli büyüklükte değildi.

Korkuya Dayalı Bir Dünya

Bu boyunduruğu sürdürmek için de din kuralları ve gelenekler ezici ve baskıcı bir biçimde kullanılırdı; kiliseye göre zevk de yasaktı, fazla zenginlik de; toprak sahibine göre ise köylülere göz açtırmamak gerekiyordu. Sefalet ve korkunun yanı sıra kitlesel ölümler de yaygındır. Örneğin 14. ve 15. yüzyılda veba salgınları ile Avrupa'da nüfusun önemli bir bölümünün yok olduğu bilinmektedir. Öte yandan kilise tüm toplumu denetim altında tutmak istemekte, düşünmeyi ise tekeline almaktadır.

Örneğin Kutsal Kitap'ın dışında bir şey düşünmek ve söylemek mümkün değildi. Söylendiğinde de aforoz edilmek, toplum dışına itilmek yetmiyordu; engizisyon mahkemelerince yakılmak da emredilebiliyordu. Bu nedenle yeryüzünün güneşin etrafında döndüğünü söyleyen Galile engizisyon önünde söylediklerini geri almak zorunda kaldı ve yerin döndüğünü öğretmek, 1835 yılına değin kilisenin baş yasaklarından sayıldı (Russel, 1983: 34).

Ancak Avrupa'da değişimi sağlayacak etmenler de yok değildir. Bir yandan aşırı sömürü ve baskı isyanlar getiriyor, öte yandan toprak ve taht kavgalarıyla iktidar durmadan el değiştiriyordu. Bunun dışında dış dünya ile ilişkiler de bu baskıcı ve kapalı toplumu dışa açılmaya doğru itiliyordu. Örneğin uzun yıllar Cenevizliler ve Venediklilere dayanan önemli bir Uzakdoğu ticareti söz konusu olmuş, Haçlı Seferleri ile Doğu'nun görkemi ve zenginliği ile tanışılmış ve tüm bunlar kendi dışındaki dünyaya açılma isteği ile zenginlik hayalini pekiştirmiştir. Öte yandan, bu dışa açılmalar ve oralardan aktarılan bilgilerle Avrupa'daki düşünce dünyası da gelişmiş ve bilginin aktarımı için gereken yeni arayışlara girilmiştir. Bu nedenle bugün birçok yazar tarafından Avrupa'nın ve Avrupa değerlerinin salt kendine özgü değil, tüm dünya ile etkileşim içinde oluştuğu fikri haklı olarak kabul görmektedir. İşte bu etkileşim içinde dünyadan çok şey öğrenen Avrupa, özellikle geç ortaçağda artık durağanlıktan çıkmış, sürekli bir devinim içine girmiştir. Osmanlıların Anadolu'da genişlemeleri ve İstanbul'un alınmasıyla da Avrupa gözlerini batıya çevirmiş, deniz yoluyla doğuya gitmenin yollarını aramaya başlamış ve böylece kendi kaderini önemli ölçüde değiştirecek adımlar atmaya yönelmiştir.

1.2.2. Batıya Açılma ve Artan Zenginlik

Kuşkusuz Avrupa'yı ortaçağdan çıkarıp yeni çağlara götürecek ve onu dönüştürecek tek gelişme ticaretin gelişmesi ve paranın artışı değildir. Ancak ticaretin ve zenginliğin artışı tüm öteki gelişmeler için de önemli bir ivme olduğundan, Batı Avrupa'nın yüzünü Batı'ya ve kendi dışındaki zenginliklere yöneltmesi aslında yalnız kendinin değil, dünyanın geleceği açısından gerçekten çok belirleyici olmuştur.

Deniz Yollarının Keşfi

Attali 1492 tarihini, yalnızca Amerika'nın keşfi açısından değil, fakat Avrupa'nın kaderini değiştirecek birçok değişimin meydana geldiği bir kesişme noktası olarak önemli bulmaktadır (Attali, 1992: 103). Gerçekten Avrupa'da ticaretin gelişmesi ve zenginliğin artmasında deniz yoluyla doğuya ulaşmak başlı başına önem taşır. Daha önce karayoluyla yapılan Uzakdoğu seferlerinin, deniz yoluyla yapılan ticaretin sağladığı kârı sağlayamayacağı açıktır. Bu, iyi bilindiğinden İtalyanlar, İspanyollar ve Portekizlilerin Afrika'nın çevresini dolaşmak için düzenledikleri yüzlerce sefer söz konusudur. Sonunda Vasco de Gama 1497 yılında Ümit Burnu'nu dolaşarak Hindistan'a gitmeyi başarmıştır. Bu ilk seferde kârın bire karşı 6000 olduğu düşünülürse, bu seferlerin cazibesini anlamak mümkün olur (Huberman, 1991: 105). Uzakdoğu ticareti büyük kârlar getirmeye başlayınca, hem pazarlar ve ticaret büyümüş hem de ticaret dünyası kurumlaşmaya başlamıştır. Deniz seferleri her ne kadar büyük kârlar getiriyorsa da, bir o kadar da risk içeriyordu. Bunun için riski paylaşmak üzere çok ortaklı şirketler ve gemi donatanlar gibi ayrı bir tüccar grubu ortaya çıkmıştı.

Ümit Burnu'nun bulunması, arkadan Amerika kıtasının keşfi Avrupa'ya zenginliğin yolunu açmıştı. Bu sermaye birikimi arttıkça ve daha önemlisi bu sermayeyi kullanan yeni orta sınıf büyüyüp güçlendikçe hem eski toplumsal yapı altüst oluyor hem bu baskıcı toplumsal yapıya karşı özgürleşmenin yolları döşeniyor hem de teknik buluşlara ve yeni üretici güçlere doğru gidiş hızlanıyordu. Avrupa'ya para akıyor, aynı zamanda zenginlik el değiştiriyordu.

Attali, Amerika'nın keşfinden sonra yağmalanmasını anlattığı satırlarda şöyle diyor;

"1520'de tapınaklardan çalınan ve madenlerden veya nehirlerden çıkartılan toplam altın miktarı otuz ile otuz beş ton arasındadır; (ancak) bu toplama işlemi adalardaki on binlerce kızılderilinin hayatına mal olmuştur" (Attali, 1992: 242).

Gerçekten zalimce ele geçirilen bu para Avrupa'daki sermaye birikimimin ve daha sonraki kapitalist düzenin asıl kaynağı oldu, daha da büyümesi için de yeniden Uzakdoğu ticaretine ve yeni seferlere yatırıldı. Bir hesaba göre, yeni keşfedilen ve hemen kolonileştirilen bu kıta ile Avrupa arasında ticaret yapan şirketlerden biri olan Hollanda Doğu Hindistan Şirketi'nin 1613 ile 1653 arasında yıllık karı 640.000 altındı (Huberman, 1991: 180). Kolonilerle ticaret Avrupa'yı zengin ederken, bu ticaret yalnızca mal değil insan ticaretini de kapsıyordu. Zenci köle ticareti 16. yüzyıl başlarında başladı ve yüzyıl boyunca kral ve kraliçelerin de ortak olduğu en kârlı ticaret alanı olarak devam etti.

Feodal Yapının Çözülüşü

Ticaret geliştikçe pazarlar ve kentler büyüdü, zenginlik arttı ve el değiştirdi, köylüler de toprak sahibinden bağımsız biçimde toprağa sahip olma ve pazar için üretim yapma

olanağına kavuştular. Ticaretin ve kentlerin gelişmesi ise, adına burjuva veya kentsoylu denilen yeni bir sınıfın doğması ve büyümesine yol açtı. Bu sınıf büyüdükçe, giderek feodalitenin iktidarına karşı koyan bir güç olarak ortaya çıktı ve feodal yapıda önce zayıflama, sonra da yıkıma doğru giden bir süreç başladı.

Öte yandan Avrupa'da aynı dönemde okumaya, eğitime önem veren, bilimin, tekniğin ve sanatın desteklenmesini isteyen akımlar da söz konusudur; örneğin İtalya'da yaşanan Rönesans ("yeniden doğuş") zaman içinde tüm Avrupa'yı etkisi altına alan bir yayılma göstermektedir. Bu arayışlar, bu yenilikçi tavır, bu hurafelerden kaçış nedeniyle Avrupa daha sonra din devrimi, siyasal devrim ve endüstri devrimi gibi büyük devinimleri yaşama şansına da sahip olacaktır. Bilimsel arayışların çok zaman engizisyon mahkemelerinde yargılanma ve yakılma tehlikesini getirmesine karşın, bilimde yeni arayışlar devam edecek ve birbiri peşi sıra birçok bilimsel buluş gerçekleştirilecektir. Kısacası coğrafi keşiflerle birlikte bilimsel keşifler de, düşünce dünyasının gelişmesi de Avrupa'nın çehresini ve geleceğini değiştiren gelişmeler olarak ortaya çıktı. Bilimde, sanatta, matematikte, felsefede ortaya çıkan bu ilerlemelerle de, aydınlanmanın tohumları atıldığı gibi, insan ve dünya keşfedildikçe insanı özgürleştiren gelişmeler de kaçınılmaz oldu.

Örneğin Avrupa'da 1440'lı yılların ortalarında matbaa bulunmuş ve Avrupa basılı kitapla tanışmıştır. "1480'de Avrupa'da yüzden fazla matbaa olduğu, 1491'de ise 236 Avrupa kentinde matbaa bulunduğu" belirtilmektedir; "Okuma becerisinin yaygınlaşması ise, zamanın düşüncesini ve Avrupa'yı artık hiçbir uygulamayla kıyaslanamayacak kadar altüst edecektir" (Attali, 1992: 54). Zaten Rönesans, insanın kendine ve yaratıcılığına güvenmeye başlaması, günahkâr ve aciz bir varlıktan kendi gücüne dayan-

maya başlayan bir varlık olmaya doğru yol alması biçiminde bir gelişme sağlamıştı. Daha sonra sağlanan gelişmeler ise, örneğin dünyanın keşfi ve ele geçirilmesi hem insanın gücünü, hem de Avrupa'nın kendine olan güvenini artırmaktadır. "Batılılaşma" yolunda ilerleyen Avrupa, böylece bir yandan içeride büyük dönüşümler yaşamakta, öte yandan dünyadaki üstünlüğünü kurmaktadır. Artık Avrupa'yı daha derinden değiştiren devrimlerin yolu açılmış, kendi dışındaki dünya üzerindeki egemenlik talebi de büyümüştür.

Güçlenen Yeni Sınıflar ve Yeni İttifaklar

Avrupa 16. yüzyılda yaşanan gelişmelerle birlikte, bir yandan yeni servet kaynaklarına ulaşmış ve dünya egemenliğine doğru yol almaya başlamıştır, öte yandan kendi içinde ekonomik olduğu kadar toplumsal ve düşünsel anlamda büyük dönüşümler yaşamıştır. Dönüşümün ilk habercisi ve Avrupa'nın kaderini değiştiren ilk sınıf, yeni gelişen tüccar sınıfıdır. Bu dönem merkantalizm "ticaret" dönemi olarak adlandırılmakta. Dönemin çok belirgin özellikleri şöyle özetlenebilir: Servetin kaynağı topraktan ticarete geçmiştir; pazarlar büyüdüğü gibi para dolaşımı da artmıştır; keşfin ve ticaretin arkasından sömürgecilik gelişirken, sömürgelerle yapılan ticaret Avrupa'daki ana ülkeye büyük bir zenginlik aktarmaktadır. Öte yandan, toprak rejimi yumuşamakta, serfler özgür köylülere dönüşmekte, ancak toprak sahiplerine ödedikleri paylar ve vergilerin artması nedeniyle kırsal kesimde hayat sürekli zorlaşmaktadır. Tarımdan kopanlar arttıkça kentsel nüfus büyümekte, ücretli çalışmanın yaygınlaşmasıyla işçileşme "proleterleşme" artmakta, eski geleneksel yapı ve dayanışma işe yaramaz duruma gelmektedir. Çok zaman olduğu gibi, büyük zenginlikler ile büyük sefaletler birlikte yaşanmaktadır.

Sonuç olarak, bu dönem Avrupa'da toplumun kabuk değiştirdiği bir dönem olarak nitelendirilebilir. Örneğin ticaret ve kentler geliştikçe kentsoylu sınıf da büyümekte ve bu sınıf, hem siyasal hem de toplumsal anlamda güçlenme arayışıyla bugün *sivil toplum* dediğimiz kavramın ilk tohumlarını atmaktadır. Kendi örgütsel güçlerini, yani tüccar loncaları ve meslek loncalarını oluşturmakta, bu yolla hem mesleğin çıkarlarını koruma ve kendi içlerinde dayanışma sağlamayı amaçlamakta hem de siyasal iktidar karşısında bir güç olmayı hedeflemektedirler. Böylece ticaret ve meslek loncaları daha serbest ticaret yapabilmek için çok zaman feodal otoriteyle bazı anlaşmalar yapma yoluna gitmekte ve bu anlaşmalar aracılığıyla ticaret hayatını düzenleyen kuralları koyan bir taraf durumuna gelmektedirler. Bu anlamda, sivil toplum kent hayatının düzenlenmesine katılmaya başlamaktadır diyebiliriz.

Ancak burjuvazi için bunun yeterli olmadığı ortadadır. Katolik kilisesinin merkezi gücü ve çok parçaya bölünmüş soyluların egemenliği ticaretin gelişmesinin önündeki önemli engellerdir ve bu nedenle burjuvazi onların iktidarını zayıflatmanın, yani yalnız ekonomik değil siyasal anlamda da güçlenmenin yollarını aramaktadır. Bu dönemde topraktan gelen geliri de, gücü de azalan feodaliteye karşın, merkezi bir otorite kurmak ve sürekli bir ordu oluşturmak ihtiyacı duyan kral ve prensler de yeni işbirliği ve destek arayışıyla burjuvaziye yönelmektedirler. Kısacası, kendi ülkesinde merkezi bir güç oluşturmak ve Papa'nın otoritesinden kurtulmak, böylece hem ulusal bütünlüğü gerçekleştirmek hem de ulusal kiliselerini kurmak isteyen kral veya prenslerle burjuvazinin arayışları çakışmış ve iki güç arasındaki işbirliğiyle bu coğrafyada ciddi anlamda yapısal değişimlerin yolu açılmıştır diyebiliriz. Burjuvazi, hem Papa'ya karşı Protestan reformunu desteklemiş ve ulusal kiliselerin kurulmasının yolunu açmakta

bir rol oynamış hem de feodalizme ve bölünmüş siyasal otoriteye karşı ulusal bütünlüğün ve ulusal devletlerin kurulmasının arkasında önemli bir güç olmuştur.

Bu anlaşma ve değişimden hem krallar hem de burjuvazi kârlı çıkmıştır. Ticaret hayatı artık merkezi bir otorite tarafından belirlenen kurallarla biçimlenmekte ve ticaretin istikrarlı bir biçimde büyümesinin önü açılmaktadır; öte yandan krallar da kendi güçlerini pekiştirecek güçlü bir sınıfın desteğini arkalarına alarak egemenliklerini pekiştirmektedirler. Ticaret burjuvazisiyle başlayan bu anlaşma ve böylece ulus-devletlerin doğuşu, kuşkusuz Avrupa'da her ülkede aynı zamanda olmamıştır; ancak farklı zamanlarda olsa da burjuvazinin gelişimi hemen her ülkede devlet yapısı ve siyasal iktidarı belirleyen önemli bir iç dinamik olarak kendini göstermiştir. Siyasal iktidar ile ekonomik güç arasındaki bu ilişkinin, Avrupa'daki monarşilerin uzun süreli iktidarı içinde sürekli olarak burjuvaziden yana yeni hakların kazanılması biçiminde devam ettiğini de unutmamak gerekir. Huberman iki taraf arasındaki bu anlaşmayı İngiltere ile ilgili bir kaynaktan şöyle naklediyor:

"Onunla (kraliyet) müteahhit ve işverenlerden meydana gelen endüstriyel burjuvazi arasında sözsüz bir anlaşma ortaya çıktı. Politik ve toplumsal etkilerini, zekâlarının ve servetlerinin kaynağını monarşik devletin hizmetine sundular. Buna karşılık devlet de onların iktisadi ve toplumsal ayrıcalıklarını artırdı" (Huberman, 1991: 91)

Avrupa kuşkusuz bu dönemde de birçok çelişkiyi içinde barındırmaktadır. Örneğin şiddet, baskı, bağnazlık ortadan kalkmadığı gibi, sefalet de şiddetini artırarak süregelmektedir. Bir yandan kırların çözülmesiyle kentlerde ciddi bir yoksulluk yaşanmakta, öte yandan özgürlüğün savunucusu gibi görünen orta sınıf kendi ayrıcalıklarını koruma peşinde giderek bağnazlaşmaktadır. Kısacası, geleneksel ve baskıcı otoritelerden bağımsızlık, kutsallıkla-

rın, tabuların önemini yitirmesi gibi gelişmeler yalnızca küçük bir azınlık için söz konusudur; geride kalanlar için önemli bir değişim yaşanmazken, geleneklerin ve geleneksel kurumların ortadan kalkması nedeniyle hepten korumasız kaldıkları görülmektedir. Bu nedenle tarihin en canlı dönemlerinden biri olan 16. yüzyıl yalnız altın ve keşifler yüzyılı değildir; reformun ve din savaşlarının yüzyılı olduğu gibi, artan sefaletin, bozulan düzenin, eşkıyanın, vebanın ve kıtlığın da yüzyılıdır (Brizon, 1977: 154).

1.3. ENDÜSTRİLEŞME VE YENİ MÜCADELELER

Sosyal politika üzerinde konuşmaya 19. yüzyılların ortasında yazılan Victor Hugo'nun Sefiller romanıyla başlamıştık. Bu romanda gösterişin yanı sıra açlıktan, yoksulluktan, adaletsizlikten kıvranan bir Fransa anlatılmaktadır. Dolayısıyla 15. yüzyıldan bu yana dış dünyadan önemli bir kaynak aktarımı fırsatı bulan, artan ticaret ve sömürgeler aracılığıyla dünya üzerinde egemenlik kuran Avrupa'da durum hiç de iç açıcı değildir. Bu sefaletleri yaşayan da yalnız Fransa değildir; tüm Avrupa, artan zenginliğine karşın büyük bir yoksulluğun ve çok eşitsiz bir toplumsal düzenin içinde debelenmektedir. Ancak hareketsiz olmadığı, debelendiğini de unutmamak gerek. Artık tarih sahnesinde önemli roller oynayacak başka sınıflar kıpırdanmaktadır ve onların gelişimiyle toplum yine önemli değişimlere doğru yol alacaktır.

1.3.1. Endüstrileşme ve Kapitalist Birikim

Endüstrileşme, nam-ı diğer "pamukla buharın evlenmesi" birçok açıdan bir devrimdir. 1776 yılında İngiltere-Birmingham'da Watt'ın ilk kez buhar gücünü dokuma endüstrisinde kullandığını biliyoruz. Böylece, buhar gücüyle çalı-

şan iplik eğirme makineleri ve dokuma tezgâhları devreye sokularak, insan gücünün başaramayacağı ölçüde üretim yapma olanağı sağlandı. Sonra buharlı lokomotifler, gemiler derken, elektriğin endüstride kullanılmaya başlanmasıyla endüstriyel üretimin egemen olduğu yepyeni bir çağa doğru yol alındı. Öte yandan üretim yapısındaki bu değişimin, toplum, siyaset, hukuk, kültür gibi birçok üstyapıyı önemli ölçüde değişime uğrattığı ve farklı bir dünyaya yol açtığı da bilinmektedir. Artık endüstriyel zenginlikler, teknolojik buluşlar, yeni enerji kaynaklarının çağı açılmış, hem dünyayı hem de toplumları önemli ölçüde değiştiren bir başka çağa girilmiştir. Kuşkusuz, ortaçağdan ve küçük üretimden endüstriyel üretime geçiş birden olmamış, çok aşamalı bir seyir izlemiştir. Çok aşamalı bu seyir şöyle özetlenebilir (Huberman, 1991: 132):

a) ev veya aile içinde yapılan üretim (erken ortaçağ); üretim, satış için değil kendi ihtiyaçları için yapılmaktadır;

b) lonca sistemi içinde yapılan üretim (ortaçağ boyunca); çırak, kalfa, usta ilişkisi içinde küçük bir pazar için yapılan ve emeğin değil emeğin ürününün satıldığı üretim;

c) eve iş verme sistemi (16.-18. yüzyıllar arası); artık, emeğin hammaddeden de, üretim araçlarından da ayrılarak ücretli ve parça başı iş yaptığı üretim;

d) fabrika sistemi (19. yüzyıldan sonra); ev dışında büyük işyerlerinde yapılan, emek ve sermayenin birbirinden iyice ayrılıp sermayenin daha da önem kazandığı üretim.

Üretim sisteminde insan gücü yanında makinenin etkin biçimde kullanımıyla başlayan bu değişim hiçbir zaman kesin bir çizgi izlememiş, birçok yerde bütün bu sistemler birlikte var olmuştur. Hatta bugün endüstri toplumlarında da hâlâ bu sistemlerin tümünün bir arada var olduklarını görmek mümkündür.

Yenilikler nedir? Birkaçını sıralayalım: Üretim güçleri farklıdır, sermaye ve teknoloji en ön sırayı almaktadır; üretim ilişkileri farklıdır, emek giderek üretimden kopmakta ve sermayeye bağımlı hale gelmektedir; burjuvazi sanayi burjuvasına dönüşmekte, toplumun en güçlü kesimi olmaktadır; üretim yığın, seri ve standart hale gelmekte, büyük işletmeler ortaya çıkmaktadır; ulaşım ve iletişim arttıkça, üretim de pazarlar da büyümektedir. Bu sıraladıklarımıza birçoğunu daha ekleyebiliriz. Örneğin, endüstrileşme veya makineli üretim işbölümü ve uzmanlaşmayı gerektirmekte, buna göre de üretim sürecinde "Fordist üretim biçimi" denilen işi parçalara bölerek ve her bir parçasında uzman işçi çalıştırarak verimliliği artırmayı amaçlayan üretim yöntemleri gündeme gelmektedir. Bu yöntem ve teknikler belirli bir eğitimi de gerektirdiğinden, işgücünün eğitimi önemli ve gerekli olmaktadır. Şirketler büyürken, çok ortaklı şirketler giderek çokuluslu şirketlere doğru yol almakta ve hem üretim sürecini hem de farklı sermayeleri bir araya getiren büyük kuruluşlar ortaya çıkmaktadır. Karmaşıklaşan üretim ve değişen toplumsal yapılanma çok daha geniş ve ayrıntılı bir hukuk sistemini gerektirmekte ve yeni hukuk kurallarına ihtiyaç duyulmaktadır. Ve yalnızca çalışma yaşamı değil, buna bağlı olarak aile yapısı, gündelik yaşam ve ilişkiler, değerler sistemi buna göre belirlenmektedir.

Makineli üretim endüstrileşmenin başlangıcı olduğu gibi, kapitalizmin gelişmesinin de başlangıcıdır. Endüstrileşmenin ve ona bağlı olarak hız kazanan kapitalist üretimin beşiği de İngiltere'dir. Birçok yazar deniz ticaretinin ve piyasaların daha gelişmiş olması, köylülüğün daha önce çökmüş bulunması ve merkezi bir siyasal otoritenin kurulması gibi nedenlerin İngiltere'de endüstri devrimi ve kapitalist bir yapının ortaya çıkması açısından çok önemli olduğunu vurgulamaktadır (Polanyi, 2000: 80-81; Macfar-

lane, 1993: 202 vd.). Kapitalizmin gelişmesi, kültürel bir öğe olarak Protestanlıkla da bağdaştırılmaktadır. Örneğin Weber, bu dinsel inanışla çalışmaya dini bir özellik katıldığını, çalışmanın (mesleki yaşamın) bir amaç olması ve dünyevi ödevin yerine getirilmesi gibi bir anlam kazandığını söyleyerek Protestanlığı "kapitalizmin ruhu" olarak nitelendirmektedir: "Kazanmak, insanın yaşamının amacıdır, yoksa maddi yaşam gereksinimlerini karşılayan amaç değildir. Bu ihtirassız duyguların bütünüyle 'doğal' olgular diyebileceğimiz olgulara dönüşümü, kapitalizmin açık, bir o kadar da mutlak bir ilkesidir" (Weber, 1985: 29, 42). Braudel ise, piyasa ekonomisi ile kapitalist ekonomiyi birbirinden ayırarak kapitalistleşmeyi büyük sermaye birikimi sağlayan uluslararası kaynakların kullanılmasına ve ortaya çıkan tekelci yapıya bağlamaktadır; bu açıdan da kapitalizmin ortaya çıkışını 13. yüzyıldaki Venedik ve Cenova gibi Uzakdoğu ticaretiyle zenginleşen İtalyan kentlerine kadar geri götürmektedir (Braudel, 1996: 95 vd.). Marx da maddeci bir tarih anlayışıyla kapitalist üretim sürecini daha önceki üretim biçimlerinin gelişmesine bağlar.

Ancak kapitalist sermaye birikimi, aynı zamanda siyasal güçlerle ekonomik güçlerin birbirinden çok daha net biçimde ayrılmasına yol açtığından, toplumsal değişimi tetikleyen bir etmendir de. Bu nedenle, endüstrileşme ile birlikte üretim ve teknolojiden eğitime, hukuktan aile yapısına kadar hemen her alanda çarpıcı değişimler yaşandığı gibi, daha da önemli olarak ortaya çıkan yeni toplumsal güçler ciddi siyasal ve sosyal değişimler de başlatmışlardır. Teknoloji ve üretim ilişkilerindeki değişimin, zaten bir bütün olarak toplumsal değişimi tetiklemesi kaçınılmazdır, bu kadar çarpıcı değişikliklerin toplumsal çalkantılar olmadan yaşanması da mümkün değildir.

1.3.2. Kapitalizm ve Dayandığı Doğal Haklar Söylemi

Avrupa'da önemli bir güce ulaşan burjuvazi kendi gelişimini sürdürmek için bir yandan üretimde, ticarette serbesti istiyor, öte yandan ekonomik gücünü siyasal güce dönüştürmenin yollarını arıyordu. Bunun için, en başta geleneksel bir otorite olarak tahta oturan krala karşı kendi iktidarının "meşruiyet-haklılık" zeminini hazırlaması gerekliydi. Kendi isteklerini meşrulaştıracak düşünceyi de "doğal haklar" anlayışında bulmakta gecikmedi. Bu nedenle, liberalizmin doğması değilse de varlık kazanmasındaki en büyük gücün bu düşünce sistemine ihtiyaç duyan burjuvazi olduğunu söylemek yanlış olmaz. Örneğin doğal haklar söyleminde başı çeken John Locke (1632-1704), aynı tür ve sıradan olan yaratıkların, aynı doğal çıkarlara sahip olmalarından, kimsenin kimseye kulluk etmeksizin yaşama hakkından söz ediyordu (Russell, 1983: 610). Locke'dan sonra böyle bir düzeni güvenceye alacak koşullardan söz eden düşünürler geliyordu. Montesquieu, erkler ayrılığından, yasama, yürütme ve yargı erkinin farklı ellerde toplanmasını dile getiriyor, Rousseau (1712-1778) insanların özgür ve eşit olduklarını söylüyor ve birlikte yaşamak için herkesin eşit ortak olduğu bir "toplumsal sözleşme" fikrini ortaya atıyordu. Tüm bu düşüncelerin, soyluların ayrıcalıklı konumuna karşı çıkmak durumunda olan burjuvazinin desteğini almaması mümkün mü?

Kuşkusuz, burjuvazi için doğal haklar arasında mülkiyet hakkının ve girişim özgürlüğünün korunması en önemli meseleydi. Buna karşı en büyük tehdit de tüm gücü elinde bulunduran krallardan, mutlak monarşilerden geliyordu. Oysa eşit ve özgür doğmuş olmaktan, birlikte yaşamak için toplumla bir sözleşme yapmaktan ve doğuştan gelen haklardan söz eden özgürlükçü düşünceler, hem burjuvazinin elindeki zenginliğe güvence getiriyor hem de

mutlak monarşinin dayanağını ortadan kaldırarak burjuvaziye ülke yönetimine katılma yolları açıyordu. Kuşkusuz bu fikirler, geniş kitlelere de cazip geliyordu. Bu nedenle burjuvazi kralların mutlak otoritelerini kırmak, onları anayasal monarşilere dönüştürmek üzere geniş halk kesimleriyle ittifak yapmakta zorlanmadı. Örneğin 1789 Fransız İhtilali'nin başında bu halk tabakaları yer alıyordu; ancak ihtilal sonrasında bu halkın önemli bir kesiminin sözü edilen hak ve özgürlüklerden yararlanamadığı da bilinen bir gerçektir. Örneğin devrim sırasında "özgürlük, eşitlik ve kardeşlik"ten söz ediliyordu; ancak devrim sonrasında yapılan yasaların büyük bölümü emeği değil, mülkiyeti koruyacak biçimde düzenleniyordu (Huberman, 1991: 172). Açıktır ki bu dönemde geniş halk kesimlerine siyasal haklar da tanınmıyor, seçme ve seçilme hakkı hem belirli bir zenginliğin hem de erkeklerin ayrıcalığı olarak kalıyordu. Dolayısıyla tarih, bize, yoksulların ve kadınların siyasal haklara kavuşması için ayrı bir mücadele vermeleri gerektiğini göstermektedir.

Öte yandan sanayi burjuvazisiyle birlikte sivil toplum güçlenmekte, doğuştan gelen haklar, parlamentolar, vatandaşlık kavramı devreye girmekte ve mutlak monarşiler anayasal monarşilere doğru dönüşüm geçirmektedir. İngiltere gibi ekonomik gelişmeyi ve kentleşmeyi daha erken yaşamış, bu nedenle daha önceden ve adım adım demokratikleşme doğrultusunda ilerlemiş bir ülkede anayasal monarşilere geçiş kuşkusuz daha acısız gerçekleşirken, bu tür değişimleri yaşayamayan Kıta Avrupasında demokratikleşme çok sancılı ve devrimci çıkışlarla gerçekleşebilmiştir. Bunun bir uç noktasını da 1789 Fransız İhtilali'nin oluşturduğunu biliyoruz.

Dönemin Çalışma Koşulları: "Fabrikalarımızın refahını sağlamak ve muhafaza etmek için işçinin hiçbir zaman zenginleş-

memesi zorunludur. ... Bu bakımdan Lyon imalatçıları için, işçiyi sürekli bir çalışma gereksinmesi içinde tutmak ve el emeğinin düşüklüğünün kendileri için tek elverişli yol olduğunu hiç unutmamak çok önemlidir; ayrıca düşük ücretin işçiyi daha çalışkan, daha uysal, daha geleneklere bağlı bulunduğu da bilinmesi gereken bir gerçektir" (Brizon, 1977: 230).

Hem ekonomik hem de siyasal açıdan yaşanan bu değişiklikler sırasında kentlerde yeni bir sınıf da büyümektedir. Endüstriyel üretim yoğun bir emek kullanımını gerektirmekte ve endüstri toplumunun öncelikle işçileşen bir toplum olduğu görülmektedir. Ancak, emeği koruyacak hiçbir kuralın olmadığı ve yığınlarca işsizin iş aradığı bu dönemde emek kullanımı tam bir sömürü biçimini almaktadır. Dolayısıyla kentlerde mülksüz, parasız ve işsiz yığınlar ya da bezdirici çalışma ve yaşama koşulları altında yaşadıkları sefalete isyan eden proletarya büyürken, toplumun yeni sarsıntılara ve değişimlere gebe olduğu da anlaşılmaktadır.

İşçileşme yalnız kırlardan gelen köylülerin sefaleti anlamına gelmiyor, aynı zamanda loncalar içinde örgütlenmiş ve belirli bir ölçüde korunan emek de, üretimin daha büyük atölyelere kayması sonucunda lonca içinde bulduğu az ya da çok korumayı kaybediyordu. Artık temel amaç, herhangi mesleği ve emeği korumak olmadığından, eski lonca anlayışı içinde usta olan, şimdi ise yanında işçi çalıştıran işverene dönüşen iş sahiplerinin olabildiğince ucuz emek kullanarak artan ticaretten pay almak işlerine geliyordu. Bu nedenle 16. yüzyılın başından itibaren işçi ücretleri sürekli düşmüş, buna karşılık mal fiyatları sürekli artmıştır. Yukarıdaki alıntıda da görüldüğü gibi, ucuz emek çalıştırmak yalnızca gerekli değil, iyi bir şeydir de.

O günlere ait koşullardan kısaca söz etmek gerekirse, uzun çalışma saatleri, sağlıksız çalışma koşulları, sefalet ücretleri ve bu sefil koşulları düzenleyecek her tür kural-

dan kaçışı dile getirebiliriz. Örneğin 1830'larda günlük on dört-on altı saati bulan çalışma saatlerinin on saate indirilmesi konusunda Parlamento'ya sunulan teklifin İngiliz Parlamentosu'nda 93 olumlu oy alması, dönemin egemen düşüncesine göre, "Hıristiyanlık dünyasında hiçbir yasama organının hoş göremeyeceği bir özgürlük kısıtlaması" olarak nitelendirilmektedir (Huberman, 1991: 208).

Bu tür bir özgürlük anlayışına bugün hayret edebiliriz; ancak o dönemin tek yanlı özgürlük anlayışı işçilerin örgütlenmesi karşısında da aynı biçimde dile getirilmekte ve işçi örgütleri üretim ve ticaret özgürlüğünü kısıtlayan eylemler olarak yasaklanmaktadır. Bu dönemin liberal iktisatçıları da ekonomik yaşama müdahalenin karşısına çıkmaktadır. Örneğin, liberal iktisatçılar veya klasik iktisat yanlıları sefaletin asıl nedenini nüfus artışına bağlıyorlardı. Bu görüşler çerçevesinde ücretler genellikle herhangi bir malın üretimi için yapılacak harcamalar biçiminde düşünülüyor ve "geçimlik ücret" anlayışı ortaya atılıyordu (Ricardo, Malthus gibi). Ayrıca ücret artışının hızlı nüfus artışı dolayısıyla mümkün olamayacağı, bir an için mümkün olsa bile artan işsizlik nedeniyle ücretlerin yeniden eski düzeyine ineceği söyleniyordu. Özetle işçiler kendileri için uygun görülmüş sefalet ücretlerine razı olmalıydılar, yapabilecekleri en iyi şey ancak daha az çocuk yapmak olabilirdi. İçinde bulunduğumuz koşullara bakarak, bu bakış açısının bugün de belirli ölçüde geçerli olduğunu düşünebiliriz. Ancak emeğin bir mal değil insan olduğu düşünülecek olursa ve de insan haklarından söz ediyorsak, klasik iktisadın çok iyi bilinen bu arz ve talep ilişkisinin emek için geçerli olmaması gerektiğini de düşünmemiz gerekiyor.

Bu umutsuz ve karamsar tablo içinde, erkeklerin yanı sıra çok sayıda kadın ve çocuk fabrika yaşamına girmeye ve biraz olsun aile gelirini yükseltmeye çabalarken, işgü-

cüne kadın ve çocukların girmesi ücretlerin daha da düşmesine yol açıyordu. Almanya İmparatorluğu İstatistik Yıllığı'na göre 1891'de bu ülkede 7,5 milyon Alman emekçi vardı, bunun 4,5 milyonu kadındı. Kadınların işçiler içinde oranı İngiltere'de % 22 (1880), Belçika'da % 13 (1880), İsveç'de % 19 (1897), Fransa'da % 24-35 olarak saptanmıştır (Brizon, 1977: 458). Kadınlar, erkeklerin aldıkları ücretin neredeyse yarısı kadar bir ücretle çalıştırılmaktadırlar. Öte yandan alınan ücretler yalnızca çalışılan günler için söz konusudur. İşsiz kalındığında, hastalanıldığında, şu veya bu nedenle çalışılamadığında hiçbir gelir söz konusu değildir. İşyerlerinde karşılaşılan iş kazalarının belirli bir güvenceye bağlanması, yani iş kazaları sigortasının gerçekleşmesi için bile 1890 sonrasını beklemek gerekmektedir.

Bunun sonucu olarak eski feodalitenin yerini, "yeni feodalite" olarak sanayi burjuvazisinin aldığından söz edilebilir. Gerçekten üretim ve zenginlik artışına karşın özellikle kentler sefalet yuvaları olmakta, oy hakkı da bulunmayan yığınların kendilerini anlatacak ve dinletecek bir mercileri bulunmamaktadır. Hem servet hem de siyasal güç bu kez aynı ellerde, burjuvazide yoğunlaşmaktadır. Örneğin Fransa'da 1800 sonlarında 28 milyon nüfusun, yani nüfusun dörtte üçünün hiçbir şeyi olmadığı, buna karşılık 18.710 milyoner ve sadece 94.710 "zengin" kişi bulunduğu belirtilmektedir (Brizon, 1977: 407). Sermaye belirli ellerde yoğunlaşmakta, milletlerin zenginliği için bu yoğunlaşmanın hayırlı ve gerekli olduğu söylenmekte ve emek için sistem içinde mücadelenin yolları (oy hakkı verilmeyerek, örgütlenmeler yasaklanarak) tıkanmaktadır; bunların sonunda Avrupa'nın başka bir toplumsal mücadeleye doğru yol alması da kaçınılmazdır. Bu mücadele içinde iki büyük düşünce akımının da payı büyük. Bu nedenle, gerek modern devlet ve toplumun ortaya çıkış sürecini an-

lamak, gerek sosyal politika gibi uygulamaların izlerini sürmek açısından hem bu toplumsal güçleri hem de iki düşünce akımını irdelemek gerekiyor.

1.3.3. Dönemin Düşünce Akımları

Ticaretin önem kazandığı ve paranın bollaştığı dönemde iktisat biliminin ilk adımlarının atıldığını ve temelde iki düşünce akımının ortaya çıktığını görüyoruz; merkantilizm ve fizyokratlık. Merkantalistler, özetle, altın ve gümüş gibi değerini koruyan madenlerden oluşan paranın ülkelerin zenginliği için başlıca koşul olduğunu düşünmekte, ticareti en önemli zenginlik kaynağı olarak görmekte ve devletin de özellikle dış ticaret dengesinde ülke yararını koruyacak bir rol oynamasını isteyerek devlete ekonomik yaşamda önemli bir düzenleyici görev vermektedirler. Fizyokratlar ise, doğal düzen taraftarıdırlar. Bu nedenle devletin ekonomi ve sosyal yaşama müdahalesini gereksiz bulmaktadırlar. Onlara göre asıl üretici kaynak toprak ve tarımdır; öteki alanlar ikincil önemdedir. Devletin görevi de mülkiyet hakkını korumak, altyapı hizmetleri ile genel eğitimi ve adaleti sağlamaktır.

Ekonomik ilişkilerin farklılaşması, zenginleşmesiyle ve yaygınlaşmasıyla ekonomi alanındaki düşünceler de çeşitlenmiş ve bugün klasik okul olarak adlandırılan iktisatçılarla ekonomi biliminin ilk temelleri atılmıştır. Serbestleşme yanlısı bu okulun, temelde arz ve talep esaslı yaklaşımı bir yandan devlet müdahalesini reddetmekte, öte yandan emeği bir mal olarak görmekten öteye gidememektedir. Bu yaklaşımların gerek ahlaki gerek bilimsel açıdan eleştirilmesi ise kaçınılmazdır; bu nedenle 18. yüzyıldan başlayarak klasik iktisadın karşısına çıkan birçok yeni görüş ortaya atılmıştır. 19. yüzyılın sonunda ise, sermayeden yana görünen ve devlete müdahaleci bir rol vermekten

kaçınan klasik okulun karşısında yer alan ve işçi sınıfı arasında epeyce taraftar toplayan sosyalist düşüncenin güçlendiğini söyleyebiliriz. Bu farklı iki düşünce çerçevesinde 20. yüzyılın ortasında da dünyanın kapitalist ve sosyalist dünya olarak ikiye ayrıldığını ve bu ikisi arasında 20. yüzyılın sonlarına dek sürecek bir Soğuk Savaş'ın yaşandığını biliyoruz.

Klasik Okul ve Ekonomik Liberalizm

Klasik okulun başlıca düşünürleri olarak Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), Robert Malthus (1776-1834), Jean Baptiste Say (1767-1832) gösterilebilir. Klasik iktisatçılara göre ekonominin temel aktörü insandır, bireydir. İnsan kendi çıkarını kollayan ve sınırsız ihtiyaçları ile sınırlı kaynakları arasında en doğru seçimleri yapabilen (akılcı) bir varlıktır. Yani insan ekonomik bir varlıktır; "homo economicus". Onun kendi çıkarını düşünmesi ve kollaması aslında toplumun da çıkarına hizmet eder. Bu nedenle bireyin ekonomik faaliyetlerini özgürce yapmasına izin verilmeli, bu özgürlüğü güvence altına alacak genel kuralların konulması dışında ona müdahale edilmemelidir. Dolayısıyla klasik iktisat, felsefi ve siyasal açıdan liberalizm üzerine inşa edilen bir yaklaşımdır. Liberal anlayışa göre birey "asıl" varlıktır ve bireyin özgürlüğünü gerçekleştirmek de "asıl" amaçtır. Birey dışında, örneğin toplum gibi, devlet gibi bazı hedeflerin ve amaçların benimsenmesi, aslında bireyin özgürlüğünü kısıtlamaktan başka bir işe yaramaz; bu nedenle de devlet müdahalesi veya toplumcu yaklaşım ve politikalar liberal yaklaşım açısından istenmezler.

Örneğin A. Smith *Milletlerin Zenginliği* adını taşıyan eserinde açıkça ve defalarca bireylerin kendi menfaatlerini izlemelerinin toplumların da menfaatine olduğunu belirt-

tiği gibi, ulusların zenginlik ve refahını sağlamak açısından sermayeden daha önemli bir etken olmadığını söylemektedir. Her ne kadar asıl değer yaratan güç olarak, fizyokratlar gibi toprağı değil de insan emeğini göstermiş olsa da, endüstrinin önemini vurgulamakta, bunun için de sermaye birikimine önem vermekte, sermaye birikimi için de toprak ve sermaye sahibinin gelirleri üzerinden yaptıkları tasarrufu esas almaktadır (A. Smith, 1997: 271 vd.). Bu kişiler durumlarını iyileştirmek için kazançlarından bir kısmını ayıracak ve daha verimli biçimde kullanmaya yöneleceklerdir. Bu nedenle bireyin ekonomik çıkarları, sonuçta toplumun da çıkarı olur. Kısacası fizyokratların "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" diye özetlenen kamu müdahalesine karşı tavrı, A. Smith ile devam etmektedir (Talas, 1977: 36). Klasik okulun bir başka düşünürü olan Malthus'a göre, nüfus artışı geometrik biçimde artarken yiyecek maddeleri aritmetik biçimde artmaktadır; bu da insanlığın geleceği açısından tehlikeler doğurmaktadır. Sefaletin önlenmesi için sosyal reformların pek bir işe yaramadığını söyleyen Malthus, özünde, geç evlenmek, az çocuk sahibi olmak gibi nüfus artışını kısıtlayacak önlemler önermektedir (Talas, 1977: 45).

David Ricardo ise, değer kuramına önemli bir katkı sağlayarak, bir malın değerinin iki kaynakça belirlendiğini söylemektedir; söz konusu malın azlık-çokluk meselesi ve bu malı elde etmek için harcanan emeğin derecesi. Bu durumda "emeğin fiyatı ne olacaktır?" sorusuna da, emeğin doğal fiyatının, "işçinin yaşaması ve neslini sürdürmesi için gereken fiyat" olacağını söyleyerek yanıt vermektedir (Talas, 1977: 39). Bu fiyat belirlenirken temelde fizyolojik ihtiyaçların karşılanması esastır; belki içine bir parça geleneklerin ve alışkanlıkların öngördüğü sosyal öğeler de girebilir. Eğer ücret doğal fiyatını aşarsa emek arzı artar, bu da bir süre sonra ücretlerin düşmesine yol açar. Bunu önlemenin

tek yolu sürekli bir sermaye birikimi ve işgücü talebi yaratılmasıdır. Yine Ricardo'ya göre; ücret, rant ve kâr olarak belirlediği üç gelir grubu arasında bir çıkar çatışması kaçınılmazdır; örneğin kârın yükselmesi ancak ücretler düştüğünde mümkündür. Ancak yine de bu üç çıkar arasındaki uyuşmazlığın çözümünü piyasadan bekler ve her konuda olduğu gibi ücretler konusunda da devletin müdahalesini kabul etmez. Jean Baptist Say'ın ünlü "mahreçler yasası"na göre de her arz kendi talebini yaratacağından, kendi haline bırakıldığında her zaman arz ve talep dengeye gelecektir.

Klasik okul, emeği bir üretim faktörü olarak ele almakla birlikte, ona çok zaman bir maliyet öğesi olarak bakmakta ve ulusların zenginliği için temel faktör olarak gördükleri sermayenin birikimi üzerinde yoğunlaşmaktadırlar. Bu nedenle kuramsal bir özgürlük ve rekabet anlayışına dayanarak, piyasanın gerçek işleyişi açısından çıkardığı olumsuz sonuçları görmezlikten gelmektedirler. Klasik kuram, insanı soyut bir varlık olarak ele alması, insanın akılcı yanına haddinden fazla önem vermesi, piyasanın kendiliğinden dengeye geleceği görüşüne dayanması, sermaye ve emek sahibini eşit ve aynı ölçüde özgürlükten yararlanan kişiler olarak düşünmesi gibi nedenlerle çok sayıda görüş tarafından eleştirilmektedir. Bunların en başında da sosyalist görüşlerin geldiğini biliyoruz.

Ütopik Sosyalistler

Bu düşüncelerin egemen olduğu 19. yüzyıl içinde, bir yandan emeğin sermaye ile uyuşmazlığı ve çatışması büyümekte, öte yandan da bu çatışmanın doğurduğu yeni düşünceler ortaya atılmaktadır. Emekten yana tavır alan bu düşünceler, önceleri oldukça ütopik bir bakış açısına sahipken, daha sonra Marx'ın ortaya attığı sosyalizm anlayışı çok daha bilimsel temellere oturmuş ve işçi sınıfını yön-

lendiren temel düşünce akımı olmuştur. Bu yıllar sefalet ücreti de sayılabilecek "geçimlik ücretin" verildiği, işçilerin kendilerini koruyacak yasal bir düzenlemeye veya bir kuruma henüz sahip olmadıkları, üstelik de genel oy hakkı tanınmadığından "vatandaş" da sayılmadıkları yıllardır. O nedenle sefalete ve eşitsizliğe tepkileri de protesto eylemleri ve iş bırakma biçiminde gelişmekte, bunlar da çoğu zaman şiddetle bastırılmaktadır. Fakat koşullar değişmedikçe bunları durdurmak da mümkün görünmemektedir. Bu ortamda, ahlaki anlamda rahatsız olan ve bu adaletsizliğin önlenmesi gerektiğini söyleyen sesler de yükselmektedir.

Örneğin, bunların içinde yer alan ve sosyal politikanın ilk kuramcısı sayılan Sismondi (1773-1842), endüstri devriminin bu dönemini şöyle tanımlamaktadır: "Hangi yöne bakılsa aynı sonuç ortaya çıkıyordu: Zavallıyı koruyunuz; çünkü o güvenilmez ve eğreti yaşam koşulları sonucu her gün yeni bir hakkından vazgeçmeksizin zenginlerle başa çıkamaz. Onların birbirleriyle rekabeti sonucu değil, çalışmaları karşılığı ulusal gelirden hak ettikleri payı yasalarla, sözleşmelerle elde etmelerini sağlayınız; zavallıyı koruyunuz, çünkü biraz dinlenmeyi tanımak için desteğe ihtiyacı var; zavallıyı koruyunuz, eğer endüstrileşmenin meyvelerini vermesini istiyorsanız. Çünkü bu zavallı, tüketicilerin en önemlisidir..."

Sismondi, bu müdahaleci tezine, görüldüğü gibi ahlaki ve mali görüşler de ekleyerek, liberal düşünceye karşı çıkan ilk düşünürlerdendir. Ona göre, devletin bir parça etkinliği uygulamadaki sayısız sorunu çözebilecektir. Sismondi kapitalist düzendeki bozuk gelir dağılımını eleştirerek, emek ve sermaye arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi için tarımda herkesin küçük bir toprağa kavuşturulmasını, büyük işletmelerin yerini bağımsız küçük üreticilerin almasını istiyordu. Ona göre, üretim malları küçük bir azınlığın elinde toplanmamalıydı.

Bu ilk müdahaleci görüşleri daha sonra "ütopik sosyalistler" olarak adlandırılacak diğerleri izlemiştir. Bunlardan Saint Simon (1760-1825) endüstrileşmeyi ve kapitalist sistemi dinamik bir güç olarak tanımlamış ve bu sistemde parazit sınıfların ortadan kaldırılmasını ve planlı üretime geçilmesini savunmuştur. Özel mülkiyetin de ortadan kaldırılmasını isteyen Saint Simon, zenginliğin miras yoluyla öteki kuşaklar yerine devlete aktarılmasını önermiş ve böylece toplumsal mülkiyetin sağlanması görüşünü benimsemiştir. Ancak böyle bir toplumsal mülkiyet düzeni içinde herkes için fırsat eşitliği ve daha iyi yaşama olanakları sağlanacaktır.

Fourier (1772-1873) ilke olarak özel mülkiyete karşı çıkmamış, ancak ortak mülkiye dayalı bir yaşam önermiştir. İşçilerin artan zenginliklerden pay alamadıkları bu düzeni eleştirerek, "Phalanstere" adını verdiği geniş üretim ve tüketim toplulukları kurmayı tasarlamıştır. Louis Blanc (1811-1882) da, aynı biçimde işçilerin hem çalışacakları hem de ortak olacakları "ulusal atölyeler" kurulmasını önermektedir. Bu atölyelerde herkes eşit ücret alacaktır; kârın bir bölümü işçilere dağıtılırken, bir bölümü sosyal sigortaya ayrılacak, kalanı da yatırımlarda kullanılması sağlanacaktır.

Yine bir ütopyacı olan Robert Owen'da (1771-1858) endüstrileşmenin İngiltere'de yarattığı olumsuz çalışma koşullarına karşın değişik düşünceleri olan ve bunları kendi işletmesinde uygulayan bir sanayicidir. Uyguladığı daha insancıl koşulların işletmesinde daha verimli sonuçlar vermesi üzerine, bu görüşleri dile getiren birçok deneme kaleme almıştır. Bu denemelerin birinde devletin çalışma yaşamına müdahale etmesi gerektiğini dile getirmekte ve emeği güçlendirecek önlemlerin devleti de güçlendireceğini söylemektedir (Aybay, 1970). Owen, kendi işletmesinde uyguladığı önlemlerde ilk olarak çocuklara yö-

neldiği gibi, ilk çabaları da fabrikalarda çalışan çocukları koruma yolunda olmuştur. Bu konuda İngiltere'de çıkarılan ilk yasanın da arkasında Owen vardır.

Owen endüstrileşmenin yalnızca kötü çalışma koşullarına yol açmayıp işsizlik ve yoksulluğa da yol açtığını görmüş, bunun için yeni düzenlemeler önermiştir. Bu konuda önerileri nedeniyle sosyalizmin kurucuları arasında da sayılmaktadır. Önerisi, temelde, birlikte çalışma ve paylaşma ilkesine dayanmaktadır ve bunu "korporatif köyler" biçiminde düşünmektedir. Endüstri ve tarımın birlikte yer alacağı bu köyleri uygulamak isteyen Owen, daha sonra bu hayalini Amerika'da uygulamaya koymuştur. "New Harmony-Yeni Uyum" adını taşıyan bu köy deneyimi başlangıçta çok ilgi çekmişse de başarılı olamamış ve bir süre sonra dağılmıştır. Daha sonra kooperatifçiliğe yönelen Owen, *What is Socialism? (Sosyalizm Nedir?)* adını taşıyan bir kitap yazarak sosyalizm sözcüğünü de ilk kullanan olmuştur.

Bunların arasında yer alabilecek olan Proudhon (1809-1865) ise, kapitalist sisteme daha köklü bir eleştiri getirmektedir. Özel mülkiyete karşı çıkmakta, ancak bununla da kalmayarak devletin de ortadan kalkmasını savunmaktadır. Proudhon'a göre "iki yönetim biçimi vardır; baskı düzeni ve özgürlük düzeni... Bunun yanı sıra her toplumda çıkarları birbirine uymayan iki sınıf vardır; halk ve burjuvazi. Özgürlüğe daha düşkün olmakla birlikte halk, davranışı bakımından baskı yönetimine zemin hazırlar. Buna karşılık burjuva sınıfında liberal hükümete doğru bir eğilim sezeriz... Ancak özgürlüğü krallıkla bağdaştıramayacağımız gibi, demokrasiyle de bağdaştıramayız... Demokrasi çoğunluğun zorbalığından başka bir şey değildir.. Buna karşın, yurttaşın bütün egemenliği elinde tuttuğu, devlete verdiği kadarını geri alabildiği bir 'federasyon sözleşmesi' tek çıkar yoldur" (Akın, 1979: 213-219). Görüldüğü gibi

Proudhon devletten de, demokrasiden de umudunu büyük ölçüde kesmiş bir anarşisttir. Tek olumlu seçenek olarak, merkezi yönetimin yerini alacak federatif bir yönetimi öngörmektedir.

Marksizm veya Bilimsel Sosyalizm

Bu tür ütopik ya da anarşist görüşlerden sonra bu döneme damgasını vuran asıl düşünce, Marx'ın sosyalist yaklaşımı olmuştur. Karl Marx (1818-1883), tarihi maddeci bir görüşle yorumlayan, toplumsal yapının belirlenmesinde üretim güçleri ve üretim ilişkilerine belirleyici bir rol veren, üretim ilişkilerinde de emeği tek üretici faktör olarak ele alan bir görüş sunmaktadır. Görüşünün esasını diyalektik maddecilik oluşturur diyebiliriz. Örneğin tarih anlayışı şöyledir: "Bu tarih anlayışı, demek ki, temel olarak gerçek üretim sürecinin gelişmesine dayanır ve bu görüş hayatın doğrudan maddi üretiminden hareket eder; insan ilişkilerinin biçimini bu üretim tarzına bağlı ve üretim tarzı tarafından meydana getirilmiş olarak, bütün tarihin temeli olarak kavrar" (Marx ve Engels, 1976: 48). Üretim ilişkilerinin her çağda belirli bir işbölümü üzerine kurulduğunu, bu işbölümünün de egemen sınıflar tarafından belirlendiğini ileri süren Marx, "Egemen sınıfın düşünceleri, bütün çağlarda, egemen düşüncelerdir de... Maddi üretim araçlarını elinde bulunduran sınıf, aynı zamanda, entelektüel üretim araçlarını da emrinde bulundurur" yaklaşımıyla çeşitli üretim aşamalarında egemen sınıflara ve egemen düşüncelere değinerek kapitalist sınıfın endüstri toplumundaki egemenliğine gelmektedir.

Kapitalist gelişme içinde genel olarak büyük sanayinin her yerde aynı ilişkileri yaratarak uluslara özgü karakterleri yok ettiğini, bütün uluslarda çıkarları ortak bir sınıf yarattığını ileri süren Marx, devletin de, burjuvaların mülki-

yet hakları ve çıkarlarını içeride ve dışarıda güvence altına almak üzere zorunluluk yüzünden seçtikleri örgütlenme biçiminden başka bir şey olmadığını söylemektedir (1976: 93): Kapitalist sistem içinde emek ve sermaye olarak iki temel sınıf vardır. Üretim çoğulcu bir özellik göstermesine karşın, üretim araçları bir azınlık elindedir. Bu azınlığın egemenliği çoğunluğun, yani emeğin sömürüsüne dayanır. Sermaye, emeğin yarattığı artıkdeğer üzerine konarak büyümesini gerçekleştirir. "Burjuva toplumunda canlı emek, birikmiş emeği artırma aracından başka bir şey değildir" (1976: 147). Devlet de sermayenin çıkarlarını koruyan bir araçtan ibarettir. Bu sınıflı toplumdan kurtulmanın tek yolu proletaryanın yapacağı devrimden geçecektir; böylece üretim araçları üzerindeki özel mülkiyet ortadan kaldırılacak, bunun yerine toplumsal mülkiyet geçecektir; proletarya sosyalist bir toplum kurmak için önderliği ele alacak ve zaman içinde sınıfsız bir topluma, komünist bir topluma geçmenin koşullarını yaratacaktır. Böyle bir gelişme ile, aynı zamanda, "kişinin bir başkası tarafından sömürülmesine son verildiği ölçüde, bir ulusun bir başkası tarafından sömürülmesine de son verilmiş olacaktır" (1976: 152). Artık sömürünün ve sınıfların olmadığı böyle bir toplumda devlete de gerek kalmayacaktır.

Marx'ın sınıfsız toplumu kurma açısından öncü rolü verdiği işçi sınıfı üzerinde etkisi kuşkusuz büyük olmuş ve Avrupa'da uzun süre bu devrimci düşüncelerin damgasını vurduğu işçi hareketleri yaşanmıştır. Endüstri toplumunun iki temel sosyal sınıfı arasında bu mücadeleler yaşanır ve zaman zaman Marx'ın öngördüğü gibi sosyalist devrimlerden söz edilen girişimler ortaya çıkarken, işçi sınıfı bir yandan genel oy hakkı mücadelesi vermektedir. Bu mücadelenin kazanılması ise, işçi hareketinin yönünü belirleyen çok belirleyici bir etken olmaktadır. Kısaca, genel oy hakkının kazanılması işçi sınıfı içinde daha ılımlı görüşlerin,

yani demokratik düzen içinde ve siyasal açıdan güçlenerek hak aranabileceği ve istenilen reformların-yapılabileceği yolundaki görüşlerin taraftar bulmasını mümkün kılmıştır diyebiliriz. Emek cephesinde meydana gelen bu demokratik ve reformist görüşler ile emeğin toplumsal ve siyasal anlamda güç kazanması ise, Batı Avrupa'nın kendine özgü modelinin kurulmasında önemli rol oynamıştır.

Okuma Parçası: 1[4]

Osmanlı toplumunda ise, üretici reaya sınıfı ile hemen temas halinde olan devlettir. Devlet bu teması bazen dirlik sahipleri aracılığıyla kurar. Sipahinin ancak devletin bir memuru mesabesinde olduğu göz önüne getirilirse, toprak mülkiyetine sahip devlet ile topraklardan sadece vergi almaya yetkili tımar sahibi arasında, insandan insana bir bağlılık aktinin kesinlikle söz konusu olamayacağı anlaşılır. Osmanlı ekonomisinde topraktan yaratılan rant, **kendiliğinden*** devlete geçer. Artık-ürünün bir akit ile **infeoder** (Feodalleştirilmiş-MK) edilmiş dirlik sahibine devredilmesi diye bir şey yoktur. Osmanlı toplumunda tımar sahibi yalnız ve yalnız devleti ve töreyi temsil eden bir kişidir. Zaten, bundan dolayıdır ki, sipahinin topraklar üzerinde ne idarî ve ne de iktisadî bir hakkı vardır. Avrupa feodalitesinde görülen insandan insana bağlılık, Osmanlı toplumunda **devletten topluma** bağlılık şeklinde yansır.** Bu bağlılığı sağlayan, devletin yüce otoritesi, din, töre ve geleneklerden oluşan **birliktir**. Osmanlı toplumunda, devletten topluma bağlılık kuralı, birlik*** zihniyeti içinde, topraklar üzerinde ne servajın oluşmasına müsaade etmiş, ne de soylu ve asil bir sınıfın yaratılmasına önayak olmuştur. Bir iktisadi işlev üzerine kurulan reayanın ve devletin anonim varlığı, toplum içinde birey-insanın yetişmesini engellemiş-

---

[4] Sencer Divitçioğlu, *Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı Toplumu*, Sermet Matbaası, Kırklareli-Vize, 1981.

* vurgulamalar metnin orijinalinde vardır.

** P. Wittek'in bahsettiği, Aydınoğullarından bir beye dedenin birinin "gaziler sultanı" unvanı verirken yapmış olduğu törenin, insandan insana bağlılık aktiyle hiçbir ilgisi yoktur. Orada bey der ki: "Bu asa ile bütün ihtiraslarımı kıracağım, sonradan bütün din düşmanlarımı öldüreceğim" (Osmanlı İmparatorluğunun..., s. 50). Oysa Avrupa feodalitesinde herhangi bir vas-sal'lik aktini ele alırsak orada vassal Suzerajn'e der ki "Şu andan itibaren Kont Guillaume'a sadık olacağım ve onu her şeyden koruyacağım" (F. Ganshof, s. 91).

*** Bu konuda fevkalade önemli olan bir çalışma henüz elimize geçmiş bulunuyor. Zikredemeden geçemeyeceğiz: I. Banu, L'a *formation* sociale "asiatique" dans la Perspective de la philosophieorientale asiatique". La Pensee, S. 132. Nisan 1967.

tir. Osmanlı toplumunun devlet ve reaya arasında birlik yaratan iktisadî mantığı, bireyin toplum içinde özel ve bağımsız olarak ortaya çıkmasını önlemiştir. Topluluk içinde birey, ancak devlete bağlıdır.

Buraya kadarki açıklamalarda-, Osmanlı toplumunu klâsik feodal üretim tarzından ayıran toplumsal nitelikleri üzerinde durduk. Bu özgül üretim tarzının yarattığı toplum ve insanın aldığa şekil önemli olmakla beraber, temel iktisadî olaylarda, Osmanlı ekonomisini klâsik feodal üretim tarzından ayıran temel bir fark vardır. Bu fark şudur:

X. ile XIII. yüzyıllar arasında Avrupa feodalizminin genel ve hâkim iktisadî bünyesi köylü ekonomisi karakteri gösterir. Bu tarımsal ekonomi prenslik ya da senyörlük biçiminde iktisadî bir birim oluşturur. Küçük sanayi bile bu iktisadî birimin içindedir. Mamafih, XI. yüzyıldan itibaren uzak-mesafe ticaretinin gelişmesi ve şehirlerin nüfusunun artışı ile tarıma dayanan bu iktisadî durağan halin değişmeye başlamış olduğu bir gerçektir. Ticaretin gelişmesi ile birlikte, seigneurie'nın (toprak beylerinin-MK) bu gelişme hamlesine katılacağı apaçıktır. Senyör artık sadece topraktan aldığı feodalite rantı ile yetinmemekte, ayrıca bu rantı metaa dönüştürmek istemektedir. Böylece, gelişmeye başlayan şehirler etrafındaki çok sayıdaki seigneurie topraklar da kısa mesafe ticaretine katılmış olacaktır.

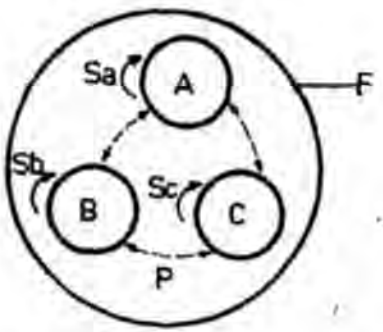
Bu evrimin sonucunda, XIV. yüzyıldan itibaren kırsal bünyeye sahip bu senyörlüklerin senyör tarafından kiraya verildiğini ya da satışa çıkarıldığını biliyoruz. Bu gelişmenin Fransa'nın aksine İngiltere'de daha ağır olduğunu, İngiltere'de daha uzun bir süre manorial ekonomiyi muhafaza ettiğini biliyoruz. Senyörlük topraklarının bir kısmının şehir burjuvazisine geçişi ile birlikte ticaret ve sanayi zihniyeti ile pusatlanmış olan bu yeni efendiler, toprakları şehir ekonomisinin etkisi altında işletmeye başlamışlardır.*

Bu kısa açıklamanın ışığı altında feodal üretim tarzı hakkında şu model kurulabilir (Şema IV).

---

* J. Heers, *L'occident aux XIVe et XVe siecles*, Presse Universitaires de France, Paris, 1966.

Feodal ülke biriminde (F) çok sayıda senyörlük altbirimlerinin (A.B.C. gibi) oluştuğunu biliyoruz. Her altbirimin içinde, feodalitenin tanımı gereği senyör ile doğrudan üretici serf arasında hemen bir temas vardır. Bu temas sonucu elde edilen vergi (rant ya da angarya) / rant şeklindeki artık ürünün, o senyörlükte kalma eğilimi göstereceği açıktır. (Sa, Sb, Sc). Öyle ise, feodal ülke birimindeki her senyörlükte elde edilen artık-ürünler de kendi senyörlüklerinde toplanmalıdır Genellikle senyörler diyebileceğimiz hâkim sınıfın tüketim taleplerini karşılayacak olan temel, işte bu artık-ürünlerin toplamıdır, öyle ki, değişen ihtiyaçlara göre, bireysel senyörlüklerde kurulan atölyelerde bu ürünler işlenip nihai tüketim mallarına dönüşebilsin.



Şema IV

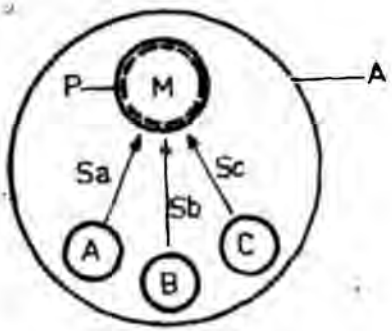
İşte bu olgu, piyasaların kuruluşu ya da A. Smith'in "piyasaların yaygınlığı" dediği şeydir (P karşılıklı oklar), ki gelecek yüzyıllarda kapitalist üretim tarzının yerleşmesi için gerekli ön şartları hazırlayacaktır. İleri sürülen bu sav M. Dobb'un Avrupa feodalitesinin çözülüşü konusunda asli sebep olarak aldığı "yöneten sınıfın gelir için artan ihtiyaçlar"* fikri ile P. Sweezy'nin** H. Pirenne'den aldığı feodalitenin çöküşünü dış ticarete bağlayan görüşünü birleştirmektedir.

---

* *Studies in Development...*, s. 42.

** The Transition from ... Tartışmalar için bakınız: "Du feodalisme Ou Capitalism", *op. cit.*, G. Lefebre, G. Procacci, A. Soboul.

Şimdi bu modeli Asya üretim tarzı için kuracağımız modelle karşılaştıralım* (Şema V).



Şema V

Asyalı ülke biriminde (A) tek bir devlet (merkezi ya da pek istisnai olarak büyük sancak merkezleri (m) (ve bunun karşısında köy ya da çiftlik denilen (A.B.C. gibi) üretim altbirimleri vardır. Bütün çiftliklerden elde edilen artık-ürünler (isterse paraya dönüşsün) sadece vergi/rant biçiminde devlet merkezine aktarılır (Sa, Sb, Sc). Bu olgudan ötürü ayni (ya da nakdî) rant ancak merkezde, hâkim sınıfın tüketim ihtiyaçlarını karşılamak üzere nihaî tüketim mallarına dönüşebilir ve böylece piyasalar (P) merkezin içinde ya da dolayında oluşabilir. Aslında Asya köy altbirimlerinde ne meta üretimi ne piyasa ne de ticaretin yerleşmesi için nesnel bir sebep yoktur. Çünkü o yörede yaratılan artık-ürün kendi içinde kalmayıp, devlet merkezine doğru kaçmaktadır. Bundan dolayı da, Asya üretim tarzında "piyasanın yaygınlığı" merkezin tekelinde olup, altbirimleri de kapsayarak ülkenin tümüne doğru genleşemez. Bu ülkenin, sergilenen ikili-ekonomi karakterinden ötürü, gelecek yüzyıllarda kapitalist üretime geçiş süreçleri aksayacak ve hele batı sömürgeciliğinin sızması ile birlikte aksayış yekinmeye kadar gidip, onu azgelişmişlik çemberinde tutacaktır.

---

* Her iki üretim tarzı için kurmaya çalıştığımız modeller J. Sacks'ın şemalarıyla yakın bir benzerlik göstermektedir "Nowa Faza dyskusj O Formacjach", Nowe Drogi Mars 191 zikreden: J. Cbesneaux, "Sou en est... il", s. 43-45.

İKİNCİ BÖLÜM

Yirminci Yüzyıldaki Gelişmeler ve Sosyal Devletin Güç Kazanması



BİR İRLANDA TÜRKÜSÜ

Daha kaç köyden sürülsün insan adam oluncaya dek?
Daha kaç derya dolaşsın martı bulsam diye bir tünek?
Daha kaç toptan atılsın gülle harp toptan kalkıncaya dek?
Cevabı, dostum, rüzgârda bunun, cevabı esen rüzgârda.

Daha kaç yıl kök salsın ağaç bahar açıncaya dek?
Daha kaç yıl kök söksün bu halk yerini bulsun diye hak?
Daha kaç aydın ışığı görüp görmezlikten gelecek?
Cevabı, dostum, rüzgârda bunun, cevabı esen rüzgârda.

Daha kaç can canından geçecek cana yetinceye dek?
Daha kaç el boş açılsın göğe göğermedikçe yürek?
Daha kaç teller kopsun sazlardan bu ses duyuluncaya dek?
Cevabı, dostum, rüzgârda bunun, cevabı esen rüzgârda.

Anonim*

* (der.) Can Yücel, *Her Boydan: Dünya Şiirinden Seçmeler*, Adam Yay., İstanbul, 1983, s. 163.

2. YİRMİNCİ YÜZYILDAKİ GELİŞMELER VE SOSYAL DEVLETİN GÜÇ KAZANMASI

Çamurlu ve balgamlı kaldırımlardan, portakal, elma kabukları, üzüm salkımları toplayıp, bunları yiyorlardı. Yeşil erik çekirdeklerini kırıyorlardı dişlerinin arasında, içinden çıkanı yemek için. Sonra fasulye tanesi iriliğinde ekmek kırıntıları, pislikten simsiyah olmuş elma koçanları ki, insan kırk yıl düşünse bunun elma koçanı olduğunu aklına getiremezdi; bunları atıyorlardı ağızlarına. Evet bu iki adam yerden topladıkları bu pislikleri ağızlarına atıyor, çiğniyor ve yutuyordu. Ve bu, Tanrının 1902 yılının, 20 Ağustosunda, saat akşamın altısıyla yedisi arası, dünyanın en büyük, en zengin, en kuvvetli İmparatorluğunun tam göbeğinde oluyordu.[1]

Jack London, Londra sokaklarında aylarca işsiz güçsüz gezerek yazdığı "Uçurum İnsanları" kitabında endüstrileşme sonrası İngiltere'de kentlerde yaşanan sefaleti böyle dile getirmektedir. Endüstrileşmenin başlarında her yerde sefalet, açlık, hastalık, ahlak düşkünlüğü vardır ve "sanayide çalışan işçilerin hayatı, açlık ve sefaletle başarısız bir dövüşten ibarettir" (London, 1973: 222). Dolayısıyla 20. yüzyılın ikinci yarısında Batı Avrupa'da varlık kazanan sosyal devlete, refah toplumuna, toplumsal uzlaşmaya gelmek hiç kolay olmamıştır; sürdürmek de pek kolay görünmüyor. 21. yüzyıla girdiğimiz günümüz de bile bu noktaya gelmekten hâlâ çok uzak birçok bölgenin ve toplumun bulunduğunu da biliyoruz.

20. yüzyılın ikinci yarısında gelişen modern devlet ve endüstri toplumu hakkında yukarıda bir şeyler söyledik. Endüstri toplumu veya modern toplum, gelişmiş bir endüstri sektörüne, zengin bir sermaye birikimine ve yoğun

[1] Jack London, *Uçurum İnsanları*, Arat Yayınevi, İstanbul, 1973.

bir "ücretli çalışan" kitlesine sahiptir; sınıflı bir toplum yapısı vardır, fakat demokratik mekanizmalarla bunların arasındaki çatışmayı uzlaştırmayı başarmıştır; bu nedenle, en azından ilkesel olarak, demokratik bir sistemi, insan hakları ile hukuk devleti üzerine inşa edilmiş bir devlet anlayışı olduğu gibi, devletin sınıflar arasındaki güç dengesine göre değişen nitelikte sosyal boyutları olduğu da kuşku götürmez. Daha önceki yüzyıllarda endüstrileşmiş ülkeler, hem 20. yüzyıl boyunca endüstrileşme ve sermaye birikimini sürdürmeye devam etmişler hem de bu dönemde toplumsal ve siyasal gelişmişliklerini pekiştirmeyi başarmışlardır. Bu açıdan çok daha elverişli koşullara sahip oldukları da açıktır, örneğin ekonomik üstünlük nedeniyle ekonomik büyüme kolaylıkla sürdürülebildiği gibi, siyasal demokrasinin gelişmiş olması nedeniyle elde edilen zenginliğin içeride paylaşımı daha sorunsuz olabilmiştir. Bu dönemin Keynesyen politikalarının, bu büyüme ile uzlaşmaya yardımcı olduğu da ortadadır.

Gelişmiş ülkelerin gösterdiği başarı, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında azgelişmiş ülkelere de modellik yapmış ve bu ülkeler de bir yandan ekonomik kalkınma, öte yandan demokratikleşme çabaları içinde toplumsal yapılarında Batı benzeri değişimlere gitmeye çalışmışlardır. Bu dönemde demokratikleşmeye çalışan ülkeler, bu çabalarının yam sıra, sosyal gelişme ve sosyal devlet istemini de duymakta, Batı Avrupa'yı örnek alarak anayasalarında temel haklarla sosyal haklara birlikte yer vermektedirler. Bunlardan biri de Türkiye'deki 1961 Anayasası'dır. Bu Anayasa ile, Türkiye'de devletin nitelikleri arasına yalnızca demokratiklik değil, sosyal devlet de katılmış bulunmaktadır. Oysa bu ülkelerdeki sosyo-ekonomik koşullardaki yetersizliklerin bu hakların hayat bulması için ciddi engeller oluşturduğu bir gerçektir; yaşananlar da bunu gösterecektir.

2.1. DEVLETİN SOSYAL NİTELİĞİNİ GELİŞTİREN ETMENLER

Yalnız Marksizm açısından değil, fakat çağdaş tüm tartışmalar açısından da merkezdeki soru, kapitalizmin ürettiği sınıf ayrımları ve sosyal eşitsizliklerin parlamenter bir demokrasi içinde nasıl ve hangi koşullar altında ortadan kaldırılabileceği sorusuydu.

Liberaller, demokrasinin sosyalizm getirebileceği korkusuyla bu hakları genişletme konusunda isteksizdiler. Sosyalistler, tersine, parlamentarizmin boş bir kabuk veya Lenin'in deyişiyle "boş konuşma"dan daha fazla bir şey olacağı konusunda kuşkuluydular.

Sosyal demokrasinin eşitlik ve sosyalizm için parlamenter reformizmi baskın bir strateji olarak benimsemesi iki argümana destek sağladı. Birincisi, işçilerin sosyal vatandaş olarak topluma etkili bir biçimde katılmaları için sosyal kaynağa, sağlık ve eğitime ihtiyaçları vardır. İkincisi de, sosyal politika yalnız özgürleştirici değil, aynı zamanda ekonomik etkinlik için de önkoşuldur. Marx'ı izleyerek, bu argümanda refah politikalarının stratejik öneminin kapitalizmdeki üretici güçlerin ilerlemesine katkı sağlamak olduğu düşünülebilir. Ancak, sosyal demokratik stratejinin özelliği, sosyal politikanın toplumdaki gücün hareket geçmesi gibi bir sonuç da vermesidir.

Sosyal demokratik model, böylece, çağdaş refah-devlet tartışmalarında önde gelen varsayımlardan birinin babası oldu: Parlamento ise, sınıf hareketliliği, eşitlik, özgürlük, adalet ve dayanışma gibi sosyalist ideallerin gerçekleşmesinin aracı oldu.[2]

Bu alıntının da gösterdiği gibi, devletin sosyal niteliğini geliştiren etmenler temelde sınıf mücadeleleri ve siyasal demokrasinin gelişmesine bağlanabilir. Batı'da ekonomik ve sosyal sorunlar artarken birçok siyasal ve toplumsal mücadele de yaşanmış ve devlet bu mücadelelerin sonucu

---

[2] Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990, s. 11-12

olarak yalnız bireysel ve siyasal hakları hayata geçiren "liberal" bir devlet olmaktan uzaklaşarak sosyal sorunlara önem veren, bunların çözümü için sosyal sorumluluk üstlenen bir nitelik kazanmıştır. Dolayısıyla kazanılan bu niteliklerde, ekonomik büyüme kadar işçi sınıfının büyümesi, güçlenmesi ve örgütlü bir mücadele vermesi gibi siyasal-toplumsal birçok gelişmenin payını unutmamak gerek. Şimdi, bu gelişmeye yol açan etmenlerden bazılarını biraz daha yakından irdeleyelim.

2.1.1. Ekonomik Büyüme, Keynesyen Ekonomi ve Kamu Harcamalarında Sosyal Boyutlar

Sosyal politikaların gelişmesinde, kuşkusuz gelişmiş ekonomilerde 20. yüzyılın ikinci yarısında da sürdürülen ekonomik büyüme önemli bir etmendir. Endüstriyel üretimde görülen artış, teknolojik gelişmeler ve dünya ticaretinde sürdürülen üstünlük Batı ekonomilerine bir büyüme hızı kazandırmıştır. Böylece 20. yüzyıldan sonra endüstrileşmiş ülkelerin çoğu her on yılda % 10 büyümüştür.

Bu dönemde artık "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" görüşünü terk eden devlet, başta eğitim, sağlık, sosyal güvenlik olmak üzere çeşitli alanlardaki kamu hizmetlerini artırarak bireyin kişisel gelişimini ve yaşam düzeyini yükseltecek yatırımlara gitmektedir. Soyut anlamda bireylerin eşitliğini ve doğuştan gelen eşit haklara sahip olduğunu ileri süren liberal yaklaşım yerine, bireylerin sosyoekonomik koşullarını iyileştirmeye yönelik politikalar uygulanmaktadır. İnsan hakları ve eşitlik anlayışının hayata geçmesi için devletin "pozitif" müdahalelerinin geçerli olduğu bir anlayışın önem kazandığı döneme girilmektedir.

İnsana soyut bir varlık olarak bakan ve soyut eşitlik anlayışını kabul eden liberal yaklaşım, doğuştan gelen veya sosyal koşullardan doğan eşitsizlikleri bir veri olarak

kabul eder, bunları değiştirmek gibi bir müdahaleden yana değildir. Herkes için aynı yasal düzenlemelerin geçerli olması, yani yasal eşitlik ortamının gerçekleştirilmesi gibi negatif bir eşitlik ve özgürlük anlayışını önemser. Oysa sosyo-ekonomik koşullardaki eşitsizliklere karşı kayıtsız kalındığında, en temel insan hakları da dahil olmak üzere herkesin insan haklarından yararlanabildiklerini düşünmek kolay olmadığı gibi, bu koşullarda yalnızca serbest piyasa mekanizması ve "görünmeyen el" aracılığıyla toplumsal iyiliğin yaratılacağını savunmak da epeyce zordur. Gerçekte ne bireyler eşit, ne de piyasa serbesttir; eşitsizliğin hüküm sürdüğü ortamda ise birilerinin bu mekanizmaları kendi işine gelecek biçimde kullanacağını bilmek de zor olmasa gerekir. Öte yandan, piyasacı çözümlerin bireyin dışında gelişen bir yığın toplumsal ve ekonomik sorun karşısında yetersiz kalması bir yana, 1929 ekonomik buhranının gösterdiği gibi piyasa bile işlemez hale gelebilmektedir. Özetle, liberalizmin gerek siyasal, gerek ekonomik anlayış olarak taşıdığı yetersizlikler, kendi içinde de bazı değişiklikleri kaçınılmaz kılmaktadır. Kamu müdahalesini gerekli gören ve tam istihdam, yüksek ücret gibi talep yaratmaya yönelik önlemleri ileri süren Keynesyen yaklaşım bunlardan biridir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem, Keynesyen ekonomi politikasının uygulandığı bir dönemdir. Bu politikaya göre, devletin talep yaratmak üzere ekonomide önemli bir rol oynaması istenmekte, işgücü kaynağına da eğitim, sağlık gibi konularda ciddi yatırımlar yapılmaktadır. Keynes, klasik görüşün aksine, piyasanın kendiliğinden dengeye geleceği görüşünü de, doğal olarak oluşacak tam istihdamı da reddetmektedir; aksine, dengeye ulaşmak için devletin maliye politikalarına ihtiyaç vardır. Yeni yatırımlar talebi de, istihdamı da kışkırtacak ve böylece tam istihdama ulaşılabilecektir. Bunun yanı sıra, pazarda yüksek bir talep için ücretlilerin alım gücünün de yüksek olması ge-

rekmektedir; bu nedenle tam istihdam gibi, yüksek ücretler de talebin canlı kalması için gereklidir. Öte yandan, verimlilik artışı açısından işgücüne yatırım yapılması da önemlidir. Kısacası Keynes, hem mikro politikaları yukarıya taşımakta ve iktisada makro bir hedef kazandırmaktadır hem de istenmeyen devleti başaktör olarak politikaların merkezine oturtmaktadır. Bu yaklaşımın benimsendiği gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tümünde de, bu dönemde hem devletin yatırımlardaki payı yükselmiş hem de kamu harcamalarında sosyal harcamaların oranı artmıştır.

Tablo: 1

1960 ve 1970'li Yıllarda OECD Ülkelerinde Sosyal Refah Harcamalarının Ulusal Gelir İçindeki Yeri (%)

	Eğitim		Gelir Aktarımı		Sağlık		Top.Refah.Harc.	
Ülkeler	1960 Başları	1970 Ortaları	1960	1970	1960	1970	1960	1970
Avustralya	2.4	3.8	4.7	4.0	2.5	5.0	9.6	12.8
Avusturya	2.6	4.0	14.1	15.3	2.9	3.7	19.6	23.0
Belçika	3.8	4.9	11.7	14.1	3.1	4.2	18.6	23.2
Kanada	3.5	6.5	5.4	7.3	2.5	5.1	11.4	18.9
Danimarka	4.0	7.0	6.5	9.9	3.7	6.5	14.2	23.4
Finlandiya	4.8	5.6	6.7	9.9	2.5	5.5	14.0	21.0
Fransa	2.1	3.2	11.8	12.4	3.1	5.3	17.0	20.9
B. Almanya	2.1	3.0	11.9	12.4	2.5	5.2	16.5	20.6
Yunanistan	1.7	2.3	6.0	7.1	1.8	2.3	9.5	11.7
İrlanda	3.0	4.9	5.3	6.4	2.8	5.4	11.1	16.7
İtalya	3.2	4.0	7.5	10.4	2.9	5.2	13.6	19.6
Japonya	3.0	2.6	2.1	2.8	1.9	3.5	7.0	8.9
Hollanda	2.8	5.9	8.6	9.1	2.8	5.1	14.2	29.1
Yeni Zelanda	2.8	4.4	7.6	6.5	3.3	4.2	13.7	15.1
Norveç	4.1	4.9	5.1	9.8	2.5	5.3	11.7	20.0
İsveç	4.0	5.9	6.0	9.3	3.6	6.7	13.6	21.9
İngiltere	3.7	4.4	4.4	7.7	3.2	4.6	12.6	16.7
Birleşik Amerika	3.6	5.3	5.5	7.4	1.2	3.0	10.3	15.7
OECD	3.2	4.9	7.3	9.5	2.7	4.9	13.2	18.8

Kaynak: P. Mach, "Selected Issues on Health and Employment", *International Labour Review*, 1979, S. 2, s. 137.

Özellikle Batı Avrupa'da sosyal taraflar arasındaki temel uzlaşma ve devletin sosyal bir nitelik kazanması gibi, kamu ve sosyal harcamalardaki artış da çok daha belirgindir. Örneğin 1957 yılında kamu harcamalarının ulusal gelir içindeki payı İngiltere'de % 35, Fransa'da % 31, Batı Almanya'da % 27, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) % 26'dır (Samuelson, 1961). Bu oranlar ileriki yıllarda da azalmayıp artarak devam etmiştir. Kamu harcamaları içinde de, gerek eğitim ve sağlık harcaması, gerek bireylere aktarılan ödemeler biçiminde olsun sosyal harcamaların arttığı görülmektedir.

Tablo 1'de görüldüğü gibi, 1960'lı ve 70'li yıllar eğitim, sağlık, gelir aktarımı olarak belirlenen sosyal harcamalar Batı Avrupa ülkelerinde ulusal gelirin beşte birine ulaşmakta, buna karşın ABD'de daha düşük kalırken (% 15 dolayında), Japonya'da % 8 gibi çok düşük düzeyde gerçekleşmektedir. Bu farklılıklar da, yukarıda da belirttiğimiz gibi, sosyal refahı yalnızca ekonomik gelişmenin bir fonksiyonu olarak gören yaklaşımları çürütmektedir.

2.1.2. Demokrasinin Güçlenmesi

Endüstrileşmenin getirdiği sosyoekonomik sorunlar kadar, iteklediği toplumsal dinamiklerin de sosyal politikaların gelişimine yol açtığını, bunun için de öncelikle demokrasinin bir araç olarak kullanıldığını biliyoruz. Bu nedenle önce sermaye, sonra da işçi sınıfı, verdikleri mücadele ile hem insan hakları hem de demokrasinin ilerlemesine katkıda bulunmuş ve aynı zamanda kendi meselelerini siyasete taşıyabilmişlerdir.

Stein Rokka'a göre Batı toplumlarında devlet dört aşamadan geçerek sosyal bir nitelik kazanmaktadır: Birinci aşamada ulusal birliğin kurulması (ulus-devletlere geçiş) parasal ve askeri gücün merkezde toplanması gerçekleş-

miştir; ikinci aşamada bu ulus bilincinin halk yığınları arasında da benimsenmesi yolunda çabalar harcanmıştır; üçüncü aşamada geniş halk kesimlerine demokratik haklar verilerek siyasal demokrasiye geçilmesi sağlanmıştır; dördüncü aşamada da devletin gelirin yeniden dağıtılmasında etkin bir rol oynaması, yani sosyal niteliği ortaya çıkmıştır (Flora ve Alber, 1992: 42). Kısaca uluslaşma ve demokrasinin gelişmesi, daha çok ulus-devlete ait görünen modern anlamdaki sosyal politikanın gelişmesi için önkoşul olarak görülmektedir. Demokrasinin gelişmesinde ise, hem insan haklarına dayalı düşünceler hem de toplumsal mücadelelerin rol oynadığını biliyoruz.

Liberalizmin bugüne dek uygulandığı biçimiyle daha çok, güçlü ve ayrıcalıklı kesimlere hizmet ettiğini yadsımak kolay değildir. Bu güçlü kesimlerin de, ayrıcalıklarını sürdürmek üzere hem demokratik hakların yaygınlaşmasından korktukları hem de liberalizmi gerçek niteliğinden uzaklaştırdıkları düşünülebilir. Çünkü liberal anlayıştan yola çıkıldığında da, buradaki özgürlük vurgusunun belirli bir eşitlik anlayışıyla tamamlanması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, Esping-Andersen'in deyişiyle demokrasi birçok liberal için Aşil'in topuğu anlamına gelmektedir (Esping-Andersen, 1990: 10). Gerçekten, işçi sınıfının büyümesi ve hem sendikal hem de siyasal anlamda güçlenmesi ile emek ve sermaye arasındaki güç dengesizliği önemli ölçüde değişirken, oluşan bu yeni denge siyasal demokrasinin işçi sınıfı tarafından da etkin biçimde kullanılmasını mümkün kılmaktadır. Bu nedenle yine Esping-Andersen, sosyal refah toplumu yönündeki değişimde temel ajam olarak sosyal sınıfları kabul eder ve sınıflar arasındaki güç dengesi ile toplumu harekete geçirme gücünün sosyal refah devletinin boyutlarını belirlemede önemli rol oynadığını söyler (Esping-Andersen, 1990: 16). Örneğin yukarıda Tablo 1'deki ülkeler arasında görülen ayrılı-

gın başka açıklaması yoktur. Avrupa'da işçi sınıfı için genel oy hakkının kazanılması çatışmanın siyasete tahvil edilmesi anlamına geldi ve bu sınıfın hem kitlelerle hem de sosyal demokrat düşüncelerle buluşması da parlamenter demokrasi içinde ideolojik ve siyasal anlamda güçlenmesinin yolunu açtı diyebiliriz. Bunun için Batı Avrupa'ya özgü bazı koşullardan ve buraya özgü bazı gelişmelerden söz etmek gerekmekte.

2.1.3. Ücretliler Toplumu ve Örgütsel Güçleri

Endüstrileşme ile başlayan işçileşme, endüstrileşmenin sürmesi ve hizmet sektörünün gelişmesiyle artarak sürmüş ve bildiğimiz gibi endüstri toplumu zaman içinde ücretliler toplumuna dönüşmüştür. Öte yandan ücretlilerin kendi aralarında birlik ve dayamşma oluşturmak için başlattıkları örgütlenme de, zamanla hem sendikal hakların sosyoekonomik haklar arasında anayasalarda güvence altına alınmasına hem de işçi sınıfının toplumsal bir güç kazanmasına yol açmıştır.

Ücretliler Toplumu

Günümüzde gelişmiş ülkelerde istihdamda yer alanların büyük çoğunluğu ücretli ve aylıklı olarak çalışandır. Bu toplumlarda tarım kesimi daraldığı gibi, ücretsiz aile işçiliği de kalmamıştır. Oysa, gelişmekte olan toplumlarda tarım kesiminin istihdamdaki payı hâlâ oldukça büyüktür ve sermaye yetersizliği nedeniyle çok sayıda küçük işletme ve serbest çalışan vardır. Bu nedenle bu ülkeleri ücretliler toplumu içinde düşünmek zordur.

Endüstrileşen ülkelerin birçoğunda aktif nüfusun yaklaşık olarak % 90'ının endüstri ve hizmet kesiminde çalışan ücretlilerden oluşması, ücretlilerle ilgili sorunları ve

ücretlilerin toplumdan beklentilerini toplumun temel politikası durumuna getirmektedir. Bu nedenle ücretlilerin satın alma güçlerinin ekonomik dalgalanmalar karşısında korunması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, artan ulusal gelirden daha hakça bir paylaşıma gidilmesi gibi konular sosyal politikanın başlıca ilgi alanı olmaktadır.

Öte yandan, ücretlilerin sayısındaki bu artış onları ekonomik, siyasal ve toplumsal açıdan önemli bir güç durumuna da getirmektedir. Siyasal yönden ücretliler demokraside önemli bir seçmen grubu olarak ortaya çıkmakta, ekonomik yönden ise, üretimin en önemli öğesi olan bu grup, aynı zamanda toplumdaki en önemli tüketici grubu oluşturmaktadır. Toplumsal açıdan da, endüstri ilişkilerinin bir tarafı olarak çalışma barışı ve toplumsal uzlaşmanın sağlanmasında en fazla söz sahibi olmaktadırlar.

Ücretliler, toplum içinde bu denli önemli bir sosyal sınıf olmalarının yanında sendikal örgütlenmeler aracılığıyla da devlet ve kamuoyu üzerinde önemli bir baskı grubu konumundadırlar. Ücretlilerin güçlü ve sınıf bilincine sahip örgütler kurmaları, devleti ücretlilerle ilgili sorunlar karşısında daha duyarlı olmaya itmektedir. Öte yandan demokratik sosyalizmi benimsemiş işçi sendikalarının bu görüşleri ve siyasal partilerle yakın işbirliği, siyasal partiler ve siyasal iktidarlar üzerinde büyük etkisi olan gelişmelerdir.

1950 sonrasında sürüp giden ekonomik büyüme Batı toplumlarında sendikaların da güçlenmesine yol açmıştır. Daha önce belirtildiği gibi İkinci Dünya Savaşı sonrasında OECD ülkelerinde büyüme hızı, önceki dönemin 2.5 katına yükselmiştir. Büyümenin hızla sürdürüldüğü bu dönemde yığın üretime dayalı endüstrileşme yoğun emek istihdamına yol açar, ücretlilerin sayısı hızla artarken, örgütlenme haklarının genişlemesiyle de ücretlilerin örgütlenme ve etkinlik kapsamı genişlemiştir. Kısacası, endüst-

riden sonra, hizmet sektörü ve kamu sektöründe de gelişen sendikacılık, dayanışma içinde oldukları emekten yana siyasal partilerin de zaman zaman iktidara gelmeleriyle hem ekonomik hem de siyasal açıdan etkin bir konuma ulaşmıştır.

1970 ortalarına dek uzanan bu dönemde uygulanan Keynesyen ekonomi ve sosyal refaha yönelik politikalar ise, hem ücretlilerin hem de sendikaların güçlenmesine yol açarken, onların kapitalist ekonomi ile uzlaşmalarında da önemli bir rol oynamıştır. Gerçekten bu dönemde ücretlilerin gerçek ücret artışı ulusal gelir artışının üstünde olmuş, sendikalar ise ekonomi ve sosyal politikaların belirlenmesinde bir sosyal taraf olarak kabul edilmişlerdir.

Sendikalaşma ve Sendikaların Artan Rolü

Sendikacılık hareketi başlangıçtan bu yana işçi sınıfının veya *işçi hareketinin* (labour movement) bir kanadım oluşturmuştur. İşçiler arasında çalışma koşullarına tepki olarak başlayan örgütlenme, siyasal oluşumlarla da birleşerek birçok toplumun siyasal ve toplumsal yapısını değiştirmiştir. Önceleri kendiliğinden bir araya gelme biçiminde ve geçici nitelik gösteren örgütlenmeler zamanla kararlı ve sürekli örgütlenmelere dönüşmüş ve sendikal örgütlenme siyasal ve toplumsal açıdan işçi sınıfının temsilcisi rolünü üstlenmiştir.

Endüstrileşmenin ilk başladığı İngiltere'de ilk örgütlenme hareketleri de görülmüştür. İşçilerin ilk bir araya gelişleri, 1792'de bir ayakkabıcının başlattığı ve "Londra Yazışma Derneği " adını taşıyan dernektir. Bu derneğin yayılma eğilimi göstermesi 1799'da derneğin kapatılmasıyla sonuçlanmış ve 1780 yılında her türlü örgütlenme yasağı getiren "Birleşme Yasası" çıkarılmıştır. Ancak, örgütdenmeler ve işi bırakma eylemleri sürmüş ve 1824 yılında İngil-

tere'de sendikalaşma serbest bırakılmıştır. ABD'de 1842, Fransa'da 1884, Almanya'da 1869 yıllarında sendikaların kurulması yasal olanağa kavuşmuştur.

İşçiler arasında ilk örgütlenme nitelikle işgücü olan meslek sahibi işçiler arasında görülmüş, bu işçiler onları işveren karşısında daha güçlü konuma getiren nitelikleri sayesinde örgütlenerek işveren karşısında pazarlık etme ve kendi isteklerini kabul ettirme olanağı bulmuşlardır. Meslek sahipleri arasında başlayan sendikalaşma, daha sonra nitelikli ve niteliksiz tüm işçileri kapsayacak biçimde genişlemiş ve zamanla endüstri veya işkolu sendikacılığı denilen ve meslek veya iş ayırımına bakmadan aynı işkolunda çalışan tüm işçileri kapsayan işkolu sendikacılığına dönüşmüştür. Günümüzde de asıl olan işkolu sendikacılığıdır; ancak bunun yanı sıra işyeri ve meslek sendikacılığı da vardır. İşçi sendikalarının bir araya gelerek ulusal düzeyde oluşturdukları örgütlenmelerle konfederasyonlar doğmuş ve çok sayıda sendikayı, dolayısıyla çok sayıda işçiyi bir araya getiren bu konfederasyonlar, demokratik bir toplumda güçlü bir toplumsal kesimi ve baskı grubunu oluşturmuşlardır.

Sendikaların en önemli etkinlikleri, örgütlü bulundukları işyerleri ve işkollarında işverenlerle temsil ettikleri tüm işçiler adına toplu pazarlık yapmalarıdır. Bu pazarlıklarla elde edilen hakların zamanla genişlemesi ve yasal düzenlemeye dönüşmesi de mümkün olmaktadır. Öte yandan, gerek emekten yana olan siyasal partilerle girdikleri yakın ilişki, gerek baskı grubu olarak güçleri nedeniyle hükümet politikalarını da etkileme gücüne ulaşmakta ve bu yolla da devletin sosyal niteliklerini veya sosyal politikalarını geliştiren bir rol oynamaktadırlar. Bu nedenle, işçi sınıfının gerek sendikalar, gerek siyasal partiler aracılığıyla kazandıkları konum güçlendikçe, sosyal politikaları belirleme güçleri de artmaktadır. Bunun için, hem sayısal ge-

lişme ve örgütsel güçlenme hem de siyasallaşmanın belirleyici olduğu da açıktır.

Tablo: 2
1950-1980 Yılları Arasında Bazı Ülkelerde Ücretliler İçinde Sendika Üyeliği (%)

Ülkeler	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Avusturya	60	60	60	63	67	65
Belçika	60	60	60	65	70	73
Kanada	30	30	28	30	35	35
Danimarka	60	62	62	64	70	72
F. Almanya	38	37	36	36	39	41
İngiltere	44	44	44	50	53	56
Hollanda	44	43	41	40	42	41
Norveç	62	62	63	62	61	62
İsveç	62	65	68	73	80	87
ABD	32	31	28	27	25	25

Kaynak: John P. Windmuller, *Collective Bargaining,* ILO, 1987, s. 19.

Tablodan da görüldüğü gibi, 1950-1980 arasında ABD dışında tüm ülkelerde sendika üyeliğinde artış söz konusudur. ABD ise coğrafi alanın genişliği, yasal zorluklar, heterojen bir işçi sınıfının varlığı gibi birçok nedene bağlı olarak sendikalaşma açısından bugün de en alt sıralarda yer almaktadır.

Sayıca artan ve güçlü örgütler aracılığı ile toplumsal konumu ve rolünü güçlendiren ücretliler ve örgütleri, sosyal politika uygulamalarını da geliştirmek olanağını bulmuşlardır. Önceleri daha temel sorunlara özgü uygulamalar olarak daha kısıtlı alanlarda kalan sosyal politika uygulamaları, ücretlilerin güçlenmesi ile daha geniş kapsamlı politikalara dönüşmüştür. Kısaca işçi sendikaları içinde örgütlenen ve güçlenen işçi sınıfı, sosyal politika alanındaki birçok uygulamayı başlatan ve geliştiren bir rol oynamıştır.

Bugün sosyal politika uygulamalarının kapsamı başka gruplara doğru genişlese de, ücretliler yine de sosyal politikaların başlıca hedef kitlesidir. İster liberal, ister sosyal devlet anlayışını benimsemiş olsun, hiçbir siyasal iktidar aktif nüfusun % 80-90'ını oluşturan, güçlü örgütler ve çoğulcu demokrasi anlayışı içinde seslerini etkin biçimde duyurma olanağı bulunan işçi sınıfının sorunlarına ilgisiz kalmayı düşünmemektedir. Ancak bugün işçi sınıfının veya ücretlilerin çok değişik ve karmaşık bir sınıf durumuna gelmesi, bu grup içinde çıkarların farklılaşması nedeniyle sınıfsal dayanışmanın azaldığı söylenebilir. Bu nedenle de daha liberal politikaların uygulanması kolaylaşmakta, sosyal politikalarda geri adımlar atılabilmektedir.

2.1.4. Sosyal Hakların Gelişimi

Sosyal politikaların gelişiminde sosyoekonomik hakların kabul edilmesi de önemli rol oynamıştır. Ancak sosyoekonomik haklarla ilgili tartışmalar bugün de bitmiş değildir. Daha önce de değinildiği gibi, önce yaşama hakkı, mülkiyet hakkı, düşünce ve ifade özgürlüğü, girişim özgürlüğü gibi hak ve özgürlüklerle başlayan insan hakları, bu hakların hayata geçmesi için kaçınılmaz olarak siyasal haklarla bütünleştirilmiştir. Daha sonra ise, bireyin soyut bir varlık yerine somut bir varlık olarak ele alınabilmesi gereği duyulmuş ve onun sosyoekonomik koşullarını iyileştirmeye yönelik bazı haklarla donatılması ihtiyacı doğmuştur. Ancak, İkinci Dünya Savaşı'm izleyen yıllarda ekonomik ve sosyal hakların anayasalarda ve uluslararası bildirilerde yer almasına karşın, bu konuda bugün bile ne gerçek bir iyileşme sağlanabilmiş, ne de tartışma ve tereddüt bitmiştir. Örneğin, birçok uluslararası bildiride ekonomik, sosyal ve kültürel haklara yer verilse de, en gelişmiş ülkelerde bile

sosyoekonomik hakları güvence altına alacak uygulama ve denetim mekanizmalarından söz etmek mümkün değildir.

Sosyal-ekonomik haklar neler? Bunlar içinde en başta *eğitim ve sağlık* hakları gelmekte, *çalışma hakkı, sendikal örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakları, sosyal güvenlik hakkı* ise bu hakların ana gövdesini oluşturmakta, annenin ve çocuğun, özürlü ve yaşlıların korunması gibi haklar da yine bu haklar arasında yer almaktadır. Görüldüğü gibi, temelde bu haklar bireyi sosyoekonomik bir varlık olarak gören ve bireyi çevreleyen sosyal-ekonomik koşulların iyileştirilmesini hedef alan haklardır. Bu hedeflerin gerçekleşmesi de devlete bazı yükümlülükler yükler. Özetle bu haklar, devlete bazı görevler yükleyen "pozitif" nitelikli haklar olmaktadır. Örneğin çalışma hakkının hayata geçmesi, hem eğitim olanaklarından işsizlik sigortasına kadar uzanan birçok kurum ve güvencenin varlığına bağlıdır hem de her şeyden önce ekonomik büyümeye bağlandığından ekonomik politikalarla iç içedir. Öte yandan, bu hak ve özgürlükler yalnızca kendi başlarına önemli olmayıp insanın tüm hak ve özgürlüklerini kullanabilmesi açısından da önem taşırlar. Pek çok yazarın, bu nedenle, "sosyal haklar, klasik hakların da gerçekleşebilme şartlarını sağlarlar, klasik hakların var olabilmesi için zorunlu temeli oluştururlar" demeleri bundandır (Tanör, 1978: 105)

Soyut özgürlüklerin bireyleri çaresizlikten ve baş edemeyeceği sorunlardan kurtaramayacağı düşüncesi, ilk kez İngiltere'de 1943 yılında yayımlanan Beveridge Raporu'nda somut biçimde dile getirilmiştir. Yoksulluktan kurtulma ve sosyal güvenliği sağlamak amacıyla hazırlanan Rapor'da bireyin yoksulluk, hastalık, bilgisizlik, pislik ve işsizlik gibi beş büyük sorunla karşı karşıya olduğu ve bu sorunlarla mücadelesinde ancak devletin yardımcı olabileceği belirtilmiştir (Tunaya, 1980). Beveridge, Jack London'ın Lond-

ra sokaklarında gördüğü sorunları, artık bir uzman ve bürokrat olarak dile getirmekte ve bunların çözümü için devletin yapması gerekenleri sıralamaktadır. Buna göre, devlet tam çalışmayı sağlamalıdır, ücretli çalışanlar için yeterli bir gelir ve sosyal güvenlik sistemi oluşturmalıdır. Özetle, bir liberal olmasına karşın Beveridge de, Marshall gibi, devletin bir "sosyal yönetim" anlayışı olmasını istemektedir ve bu anlayış çerçevesinde ilk yapılması gerekenleri sıralamaktadır. Beveridge Raporu'ndan sonra İngiltere'de hükümetlerin aldığı önlemler gibi, birçok Batı Avrupa toplumunda da hükümetler yoksulluktan kurtulma ve toplumdaki herkese belirli bir sosyal güvenlik sağlama programlarıyla işe başladıklarını görüyoruz.

Böylece, bir yandan sosyal-ekonomik hakların anayasalarda yer alması ve devlet politikalarıyla kurumsallaşması dönemi açılırken, öte yandan bu hakların kabulüyle sosyal devlet de hukuki bir temel kazanmakta, "sosyal vatandaşlık" anlayışına da "sosyal vatandaşlık" boyutu eklenmektedir. Bu nedenle, sosyal refah devletinin geliştiği toplumlarda vatandaşlık yalnızca temel haklar ve siyasal haklarla tanımlanmaz; vatandaşlığın bir de ekonomik refahtan ve güvenlikten asgari düzeyde de olsa pay alma hakkı vardır. Avrupa'daki refah devletleri de, büyük ölçüde, sosyoekonomik hakların veya sosyal vatandaşlığın kurumsallaşma derecesi ve biçimine göre ayrışırlar.[3]

---

[3] Sosyal politikaların gelişmesi konusunda Uluslararası Çalışma Örgütü'nden (UÇÖ) ve oynadığı olumlu rolden de söz etmek gerekir. Özellikle istihdam ve çalışma koşulları açısından asgari standartların belirlenmesi ve bu standartların uluslararası düzeyde uygulanabilir hale gelmesi konusunda UÇÖ'nün büyük katkıları olduğu yadsınamaz. Dolayısıyla, sosyal politikayla ilgili bu kitapta UÇÖ'ye yer vermek gerektiği açık. Ancak ben UÇÖ konusuna doğrudan yer vermek yerine, bu konuda daha kapsamlı çalışmalar yapan arkadaşım Zeki Erdut'un bir yayınından faydalanmayı tercih ettim (bkz. Okuma Parçası: 3).

2.2. DEVLETİN SOSYAL NİTELİĞİNDE GELİŞİM

Batı'da refah devletinin gelişimi, sosyalizm yolunda bir adım olarak anlaşılmamalıdır. Aksine o, göreceli de olsa birbiriyle tutarlı bulunan üç taraflı yapının,- (yani) kapitalist piyasa ekonomisi, demokratik kitle politikası ve refah devleti.- gelişmesi olarak yorumlanabilir.[4]

Bir önceki bölümde endüstrileşme sonrası ortaya çıkan düşünce akımlarına kısaca değindik. Bu akımların devlete ilişkin yaklaşımlarını özetlersek, gerek liberalizmin gerek Marksizmin devlete kuşku ile baktıklarını söylemek gerek. *Liberalizm*, devleti hem insan hak ve özgürlüklerinin hem de piyasanın gelişmesini engelleyici bir güç olarak görmekte ve "özgürlükler" adına olabildiğince sınırlı bir devletin varlığını esas almaktadır. *Marksizm* ise, devleti egemen sınıfların elinde bir araç olarak değerlendirdiğinden, kapitalist toplumda sermayenin aracı olan bir devletten emek adına bir şey beklenemeyeceğini ileri sürmektedir. Batı Avrupa'da her iki akımın kazandığı güç ve aralarındaki mücadele sonrasında, üçüncü bir yol bulunduğuna da daha önce değindik. İşçi sınıfının siyasal haklarını kazanması, Marksizm içinde reformcu bir kanadın güçlenmesine yol açmış ve böylece "liberalizm ile sosyalizm" arasında bir sentez olarak nitelendirebileceğimiz *demokratik sol* düşünceler ortaya çıkmıştır. Avrupa'nın yaşadığı sınıf mücadeleleri, savaşlar ve yıkımlar sonrasında toplumsal uzlaşmayı büyük ölçüde liberal-sosyal sentezde bulduğunu ve bu sentez çerçevesinde bir toplum modeli geliştirdiğini de söylemek gerek. Kuşkusuz aşamalı olarak gerçekleşen bu model içinde devlete bakış her iki yaklaşımdan da farklı

---

[4] Peter Flora, "On The History and Current Problems of the Welfare State", *The Welfare State and Its Aftermath*, (der.) S. N. Eisenstadt, O. Ahimeir, Croom Helm, 1985, s. 12.

olmaktadır; sınıflararası mücadele, siyasete aktarılmakta ve sınıflar demokratik yollarla mücadelelerini sürdürmektedirler. Devlet de sınıflar-çıkarlar arasında daha dengeleyici ve adil bir rol üstlenmektedir. Bu rolün gereği olarak da "sosyal devlet" anlayışı ortaya çıkmaktadır. İlk bölümde devletin bu dönüşümünün tarihsel izlerini bulmaya çalıştık; bu bölümde de sosyal devletin varlık kazanması ve gelişmesini sağlayan 20. yüzyıldaki gelişmeleri ele alacağız.

2.2.1. Refah Devletinin Gelişme Aşamaları

Refah devleti şöyle tanımlanmaktadır: Bireylere ve ailelere asgari bir gelir güvencesi veren, onları toplumsal tehlikelere karşı koruyan, onlara sosyal güvenlik olanakları sağlayan, toplumsal konumlan ne olursa olsun tüm vatandaşlara eğitim, sağlık, konut gibi sosyal hizmetler alanında belirli bir standart getiren devlettir (Flora ve Alber, 1990: 29). Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi tüm bu alanlar sosyal politikanın önemli uygulama alanlarıdır. Yoksulluğa karşı, işsizliğe karşı mücadele, asgari bir geçim düzeyinin sağlanması, sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yardımlar, eğitim, sağlık, konut politikaları gibi uygulamalar sosyal politikanın temel uygulama alanlarıdır. Bu uygulamaların ulaştığı düzey ve sağladığı güvenlik de toplumun refah toplumu olarak ulaştığı gelişme düzeyini göstermektedir.

Refah devleti kavramı ilk kez Almanya'da 19. yüzyılın sonunda sosyal güvenlik alanında alınan önlemler nedeniyle kullanılmaya başlanmıştır. Ancak kavramın gerek gelişimi, gerek yaygın anlamda kullanımı İkinci Dünya Savaşı sonrasındadır. Daha önce de değinildiği gibi kapitalist ekonomilerde endüstrileşme ile ortaya çıkan sorunlar, artan eşitsizlik ve güvensizlik karşısında siyasal hakların da gelişmesiyle devletin seyirci kalamayacağı düşüncesinden

hareketle gelişen bir kavramdır. Gerisinde devletin toplumsal güçler arasında dayanışmayı güçlendirmek üzere oynaması gereken bir rolü olduğu düşüncesi yer alır.

Başlangıçta daha sınırlı bir hedef ve kapsamı olan refah devleti, sosyal politikanın genişlemesine paralel olarak zamanla yaygınlaşıp genişleyecektir. Refah devletinin gelişiminde başlıca dört aşamadan söz edilmektedir (Heclo, 1990: 396-400). 1870'lerde başlayan dönem, *bir başlangıç, bir deneyim kazanma* dönemidir. Bu dönemde işçi sınıfı ve işçi hareketi büyümekte, güçlenen ve hak arayan işçi sınıfı ile birlikte toplumsal çözülme ve tıkanıklıklar yaşanmaktadır. Bunlara çözüm aramak üzere siyasal haklar üzerinde durulmakta, sınıf ve kitle partileri güç kazanmaktadır. Bu nedenle de işçi sınıfı ve yoksullar üzerinde odaklaşan sosyal güvenlik gibi politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu politikaların arkasındaki ideoloji de özgürlük, eşitlik ve güvenlik kavramlarını bir araya getirmek ve bunlar arasında toplumsal bir uzlaşma sağlamaktır.

1930'lardan 1940 sonlarına dek uzanan ikinci aşama, getirilen uygulamaları *pekiştirme-sağlamlaştırma* aşamasıdır. Bu dönemde yaşanan Birinci ve İkinci Dünya Savaşları nedeniyle ekonomik sorunlar ağırlaşmış, ancak yine savaşlar nedeniyle toplumsal güçler arasında uzlaşma ve dayanışmanın önemi ön plana çıkmıştır. Bu dönemde tüm hükümetlerce toplumsal uzlaşma yönündeki politikalar sürdürülmüştür. Yine bu dönemde, daha önceki aşamada olduğu gibi özgürlük, eşitlik ve güvenlik kavramlarını bir arada tutmak ve uzlaştırmak isteyen anlayış önemini korumuştur.

Üçüncü aşama 1950'lerden 1960 sonlarına veya 1970 ortalarına dek uzanan, *büyüme-yayılma* dönemidir. Bu dönem, birçok kez yinelendiği gibi, ekonomik büyüme ve Keynesyen politikalarla refah devletinin gelişmesi için uy-

gun koşullar taşıyan bir dönemdir. Bu dönemde toplumdaki her sınıf, her grup ekonomik büyümeden daha iyi bir pay alma mücadelesi vermiş, bundan da kazançlı çıkmıştır. Hızlı ekonomik büyüme refah devletinin maddi kaynaklarını yaratırken, büyüyen ve güçlenen işçi sınıfı, ya emekten yana siyasal partilerin iktidara gelmesi ya da sendikaları aracılığı ile ve güçlü bir baskı grubu olarak gelirin yeniden bölüşümünde etken bir rol oynamıştır. Gerçekten İkinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle Batı Avrupa'da hem refah devleti gelişmiş hem işçi sınıfı açısından toplumsal uzlaşmanın koşulları sağlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa toplumları açısından ortak özellikler taşıyan bu dönem, uygulanan ekonomi politikası nedeniyle, "Keynesyen refah devleti" veya "Keynesyen uzlaşma" terimiyle de adlandırılmaktadır (Jessop vd. 1986: 4).

Sosyal politikanın ve refah devletinin yayılma dönemi olan bu dönemde yüksek bir istihdam düzeyi sağlandığı gibi, ücretlilerin ücret ve çalışma koşulları yükselmiş, sosyal güvenlik uygulamaları zenginleşmiş ve genişlemiştir. Batı toplumunda, adeta artık eşitlik, özgürlük ve güvenlik kavramlarının tehlikede olmadığı duygusu ortaya çıkmıştır. Ancak olumlu görünen bu gelişmeler, 1970 ortalarına gelindiğinde bazı tehlikelerle ve kısıtlamalarla karşılaşmıştır.

Bir yandan ekonomik duraklama, öte yandan ulaşılan refah düzeyinin getirdiği rahatlık sonucu, hem sosyal politika uygulamalarında, az da olsa, bazı kısıtlamalar ortaya çıkmış hem de refah devleti konusunda tartışmalar gündeme gelmiştir. Refah devletinin gelişiminde dördüncü aşama olarak görünen bu *sorgulanma ve yeniden biçimlenme* dönemi hâlâ sürüp gitmektedir. Bu döneme geçmeden önce sosyal politikanın hangi alanlarla genişleyip zenginleştiğini irdelemek de yararlı olacaktır.

2.2.2. Sosyal Devlet, Sosyal Vatandaşlık ve Temel Hedefler

Sosyal devletin geliştiği dönemde, yukarıda değindiğim gibi, devletin artık bir *sosyal yönetim* anlayışını benimsediğini, bu anlayış çerçevesinde eğitim, sağlık, konut ve ekonomik güvence gibi birçok konuda herkes için asgari düzey sağlama çabası içine girdiğini biliyoruz. Bu çabaların, hem toplumsal bütünleşmeyi sağlama gibi sosyal bir gereklilik olarak görüldüğü hem de ekonomik gelişmenin altyapısının sağlanması, insan gücüne belirli bir nitelik ve güvence getirilmesi gibi amaçla yürütüldüğü ortadadır. Ancak gerek sosyal devletin boyutları ve sosyal yönetim anlayışı, gerek benimsenen hedefler açısından gelişmiş ülkeler arasında bile büyük farklılıklar olduğu bir gerçek; bu açıdan bazıları sosyal yardım, bazıları sosyal güvenlik devleti olurken, ancak bazılarında gelişmiş bir sosyal refah anlayışı ortaya çıkabilmektedir. Gelişmekte olan ülkeler ise, sağlanan haklar ve gerçekleşen politikalar açısından gelişmiş ülkelerden büyük ölçüde ayrılmaktadır. Bu ülkelerde sosyal devlet ilkesi anayasal olarak kabul edilmiş olsa bile, devletin gerçekten sosyal devlet niteliği kazanması pek mümkün olmamaktadır. Sosyal devlet anlayışının gelişimi, yukarıda belirttiğim gibi en başta sosyo-ekonomik yapıdaki değişimlere ve toplumsal dinamikler arasındaki güç ilişkilerine bağlıdır. Emeğin toplumsal ve siyasal açıdan güçlenemediği ülkelerde sosyal devlet anlayışını, sosyal politikaların gelişmesi pek mümkün değildir. Öte yandan ekonomik gelişmişliğin, yalnız parasal kaynaklar açısından değil, toplumsal güçlerin, dolayısıyla demokrasinin gelişimi gibi siyasal yapıya ilişkin faktörleri de etkileyen bir dinamik olduğunu hesaba katmakta yarar var. Bu yaklaşım içinde, ekonomik açıdan azgelişmişliğin çoğu zaman toplumsal ve

siyasal açıdan azgelişmişlikle birlikte varolduğunu unutmamak gerekir.

Sosyal devletin geliştiği ilk dönemden bu yana, her ülkeye göre değişse de, uygulanan sosyal politikaların en temel amacının vatandaşlar için *asgari bir düzeyin* (national minimum) sağlanması olduğu görülmekte. Öncelikle eğitim, sağlık, barınma, ücret ve çalışma koşulları açısından herkes için asgari bir düzeyin güvence altına alınması için çaba gösterildiğini görüyoruz. Toplumsal altyapının iyileştirilmesinin hem herkese fırsat eşitliğinin sağlanması hem de ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleşmesi açısından önemi çok iyi bilindiğinden, asgari gelir, asgari ücret, asgari eğitim ve sağlık gibi hedefler sosyal devletin temel politikaları arasına girmektedir. Ancak asgari düzeyin ne olacağı konusu tartışmalı olduğu gibi, bu konudaki görüşler taraflara ve ülkelere göre de epeyce değişmektedir. Örneğin herkes için zorunlu temel eğitimin neyi kapsayacağı, asgari ücreti hesaplarken hangi kriterlerin kullanılacağı, çalışma yaşamında ücretlileri koruyucu kuralların neler olacağı gibi birçok konuda hem ülkelere hem de dönemlere göre büyük farklılaşmalar ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, sosyal devlet açısından şu özelliklerin önem taşıdığı söylenebilir:

a) Sosyal devlet, ekonomi politikalarını sosyal politikalarla birlikte düşünme ihtiyacı duyar:

- Her şeyden önce sosyal politikalarla, siyaset veya devlet aracılığıyla vatandaşlar arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizlikleri azaltmak amaçlanmaktadır. Bu nedenle ekonomi politikalarının ve piyasanın işleyişinin tümüyle sosyal ihtiyaçlardan ve tercihlerden bağımsız olması düşünülemez. Ekonominin bu anlayışla yönetimi ile siyaset, vatandaşlara piyasa karşısında koruma sağlayan veya piyasanın yarattığı eşitsizlikleri azaltmayı amaçlayan bir işlev üstlenmektedir.

- Bu yolla devletin gelirin yeniden dağılımında oynadığı rol de farklı bir nitelik kazanmaktadır. Bilindiği gibi devlet, her ülkede ve her durumda yasalar ve politikalar aracılığıyla gelirin yeniden dağılımında önemli bir işlev üstlenir; bu açıdan siyasetin gelirin yeniden bölüşümü gibi bir işlevi olduğu açıktır. Sosyal devlet ise, kazandığı boyutların genişliğine göre değişen ölçüde, gelirin yeniden dağılımında daha eşitlikçi ve âdil bir bölüşümü önemseyen devlet anlamını taşımaktadır. Tam istihdam sağlandıkça, sağlık, eğitim, konut gibi ihtiyaçların karşılanmasında sosyal devlet işlev gördükçe, gelir dağılımındaki adaletsizliğin azalacağı açıktır.

b) Sosyal devlet, benimsediği bu hedefleri çeşitli araçlarla gerçekleştirir:

- Kaynak yaratmak ve gelir dağılımındaki adaletsizliği düzeltmek üzere vergi ve maliye politikasını kullandığı gibi, işsizliği önlemek üzere istihdam politikasını, sosyal sorunları veya sosyal adaletsizliği azaltmak üzere sosyal güvenlik sistemi ile sosyal hizmetler, sosyal yardımlar, gelir transferleri gibi birçok aracı kullamr.

- Bunlara bağlı olarak devletin sosyal niteliğini belirleyen önemli göstergelerin başında, kamu harcamaları ve bu harcamalar içinde yer alan sosyal harcamaların boyutu gelir.

- Ancak kamu harcamalarının düzeyi dışında, harcamaların yöneldiği sorunlar ve harcamaların niteliği de sosyal devlet anlayışının kapsamını gösterir. Örneğin işsizliği önlemeye yönelik (aktif istihdam politikaları) harcamalarla, işsizliği telafi etmeye yarayan (pasif istihdam politikaları) harcamalar, harcama düzeyi ne olursa olsun farklı eğilimleri göstermesi açısından önemli olmaktadırlar.

c) Soysal devlet için, vatandaşlığın siyasal yanı gibi sosyal boyutu da önemli olmaktadır.

- Vatandaşların sosyo-ekonomik koşullarını iyileştirmek veya onlar için asgari bir geçim düzeyini güvence altına almaya yönelik tüm bu politika ve uygulamaların hukuksal temelinin, yukarıda değindiğimiz sosyo-ekonomik haklara dayandığı bilinmekte. Sosyo-ekonomik hakların gerçekleştiği veya kurumsallaştığı ölçüde yerleşen sosyal devlet anlayışı içinde vatandaşlık da sosyal bir nitelik kazanmaktadır.

- *"Vatandaşlık, bir toplumun üyelerine verilen bir statüdür. Bu statüyü elinde tutan herkes, bu statünün içerdiği tüm haklar ve görevler açısından eşittir... Vatandaşlığın üç tür öğesi vardır: sivil öğe, bireysel özgürlükle ilgili hakları sağlar; siyasal öğe, gücün kullanımına katılma hakkını verir; sosyal öğe, ekonomik refah, sosyal güvenlik ve kültürel mirastan asgari düzeyde de olsa bir pay alınmasına ilişkin haklar tarafından kurumsallaşır"* (Marshall, 1965)

- Sosyal refah devletinde vatandaşlık, Marshall'ın belirttiği gibi, sosyal bir boyut kazanmış, devlet de bu nedenle birçok yükümlülük üstlenmiştir. Kuşkusuz ancak bu yükümlülükler yerine getirildiğinde, yani devlet eğitim ve sağlık politikalarından ekonomi politikalarına, ücret düzeylerinden gelir dağılımına, çalışma koşullarının düzenlenmesinden sosyal güvenlik önlemlerine kadar uzanan geniş bir alanda eşitlikçi politika izlediğinde vatandaşlığın sosyal boyutu gelişebilir.

d) Sosyal devleti demokrasinin ve toplumsal güç ilişkilerinin bir işlevi olarak görebileceğimiz gibi, uygulanan sosyal politikaları da demokrasinin gelişmesi ve güç ilişkilerinin dengelenmesine hizmet eden politikalar olarak değerlendirmek gerek.

- Sosyal politika çerçevesinde benimsenen eşitsizlik ve adaletsizliklerin azaltılması gibi bir hedef, hem toplumsal dengenin ve uzlaşımn sağlanmasına hem de demokrasinin işlemesine katkı sağlayacak niteliktedir. Sosyo-ekonomik

koşulları iyileşen bir toplumda siyasal hakların kullanımında iyileşme sağlanacağı, siyasal vatandaşlığın gelişeceği açıktır.

- Sosyal politika, toplumsal uzlaşma ve bütünleşme sağlayarak da demokrasinin gelişmesine hizmet eder. Demokratikleşme sürecinde en başta endüstri toplumunun iki temel sınıfı olan emekçi ve sermayedar arasında uzlaşma istendiğini biliyoruz. Sosyal politikanın bir sınıf politikası olarak doğması bu uzlaşma arayışının eseridir. Bu nedenle demokrasinin yam sıra sosyal politikalar, toplumsal bütünleşmeyi sağlamak ve sisteme inancı kurmak için kullanılan "uzlaşma aracı" olmaktadır.

- Öte yandan demokrasinin gerçekten geliştiği toplumlarda toplumsal eşitsizlik ve adaletsizliğin büyümesine izin verilmesi düşünülemez; bir başka deyişle, demokrasinin dayandığı siyasal eşitlik fikri, "sosyal eşitlik" istemini de kışkırtır ve devletin bu yolda etkin rol oynaması gerekli hale gelir. Sosyal politikalar bu ihtiyacı karşılamaya hizmet ederler.

Kuşkusuz yukarıda sıralanan tüm bu özelliklerin gelişmiş bir sosyal devlet anlayışı içinde varlık bulacağını biliyoruz. Ekonomik açıdan gelişmekte olan ülkelerde, birçok kez yinelediğim gibi, ne demokratik ne de sosyal gelişmeler devletin sosyal bir nitelik kazanması açısından yeterlidir. Bu ülkelerde genel olarak uzun vadeli ve belirli amaçlara hizmet etmeyi amaçlayan politikalar yerine, kısa vadeli ve geçici nitelikte ya da o günkü koşulların ve dengelerin ortaya çıkardığı "popülist" nitelikte politikalar ağırlık kazanmaktadır. Bu nedenle, bu ülkeleri sosyal devlet ve sosyal politikalar açısından "vaatler devleti" olarak nitelendirmek daha doğru görünmektedir. Ayrıca bu ülkeler, küreselleşme sürecinde neo-liberal politikalardan en çok etkilenen ülkeler olduklarından, şimdi "vaatler"den bile geri adım atıldığı söylenebilir.

2.2.3. Devletin ve Sosyal Politikaların Uzlaşma Sağlamadaki Rolü

Sosyal devletin ve uyguladığı sosyal politikaların önemli bir işlevi de ortaya çıkış nedenlerine de bağlı olarak emek-sermaye çatışmasında uzlaşma sağlayıcı/kolaylaştırıcı bir rol oynamalarıdır.

Kapitalist toplumlar sınıflı toplumlardır ve farklı sınıfsal çıkarlar arasında çatışma da kaçınılmazdır. Batı'nın gelişme çizgisi içinde bu çatışma büyük ölçüde siyasete devredilmekte ve demokratik yollardan bu çatışmayı uzlaşmaya dönüştürecek çözümler beklenmektedir. Bu nedenle modern devlet, bir yandan büyüme ve sosyal gelişme açısından önemli bir işlev üstlenmekte, öte yandan siyasal demokrasi ve sosyal devlet anlayışı ile toplumsal uzlaşmanın sağlanmasına ve sürdürülmesine çalışmaktadır. Kuşkusuz devletin kimden veya neden yana bir uzlaşma sağlayacağı meselesi, siyasal-toplumsal güç dengelerine ve buna bağlı olarak iktidara gelen hükümetlere göre değişecektir. Yine de hemen her demokratik toplumda devletin toplumsal dinamikler arasında denge ve uzlaşma sağlayıcı bir rolü vardır; ekonomik ve sosyal politikalar bunun araçlarıdır.

İlk olarak, çalışma ilişkilerinde devlet yasal ve kurumsal anlamda düzenleyici olarak böyle bir uzlaşmanın asgari standartlarını oluşturmayı amaçlar. Endüstrileşmenin başlarında çalışma yaşamındaki olumsuz koşulları düzeltmeyle başlayan bu konum, giderek kapsamlı bir iş hukukuna evrilmiş ve devlete, *düzenleyici* olarak çok etkin bir rol kazandırmıştır. Bu rolün sosyo-ekonomik hakların ve sosyal devlet anlayışının gelişmesiyle birlikte genelde emeği koruyucu bir nitelik kazandığını da söylemek gerekir. Yine de, oynanan rolün ülkelere ve zamana, aynı ülke içinde farklı iktidarlara göre değiştiği ve bu durumun emek açı-

sından destekleyici veya engelleyici bir nitelik kazandığı açıktır. Yani bireysel iş hukukunda asgari çalışma standartlarından iş güvencesine, kolektif iş hukukunda sendikal örgütlenmeden toplu pazarlık süreçlerine veya grev hakkına kadar birçok alan düzenlenirken, buralarda serbestlik getirici veya yasaklayıcı olunması benimsenen yaklaşıma göre değişmektedir. Dolayısıyla sosyal tarafların gücü veya güçsüzlüğü, yalnız karşılıklı ilişkilerde veya toplu pazarlıklarda değil, daha önce belirttiğimiz gibi siyasal iktidarların etkilenmesi ve temel yasal düzenlemelerin biçimlenmesi açısından da önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

İkinci olarak, sosyal politikaların birçoğu ücretli çalışanlara yönelik ve onları koruma amaçlı politikalardır. Örneğin istihdam politikası, sosyal güvenlik sistemi, asgari ücret veya asgari geçim düzeyi gibi politikalar, esasında emeğin yaşam koşullarını destekleyerek çalışma yaşamında emek ve sermaye arasındaki ilişkileri yumuşatmakta ve iki toplumsal sınıf arasındaki uzlaşmaya katkı sağlamaktadır. Yukarıda da değindiğimiz gibi, gelişmiş Batı toplumları 1945 sonrasında GSMH'nin en az üçte birini devlete vergi olarak aktarmış, yaklaşık dörtte birini de sosyal harcamalara ayırmışlardır. Uygulanan bu politikaların sosyal taraflar arasında uzlaşma sağlanmasına katkı sağladığı açıktır.

Üçüncü olarak, devlet her toplumda önemli bir işverendir. Kamu iktisadi kuruluşlarının yaygın olduğu ülkeler ve dönemlerde devlet çok sayıda işçi çalıştırdığı gibi, kamu hizmetlerinin yaygınlaşması nedeniyle memur statüsünde çalışanlar da artmaktadır. Günümüzdeki eğilimin özelleştirmelerden yana olduğunu biliyoruz; bu nedenle özelleştirme uygulamalarıyla kamuda işçi statüsünde çalışanlar azalırken, memur statüsünde çalışan sayısının tersine arttığı görülmektedir. Kamu personeli arasında sendi-

kalaşma eğilimi de hayli yüksek olmakta ve birçok ülkede güçlü bir kamu sendikacılığı gelişmektedir. Hatta özel sektör çalışanları arasında sendikalaşma oranları düşerken, kamu sendikacılığı yükselmeye devam etmektedir.

Çalışma ilişkilerinde devletin işveren olarak oynadığı rol iki alanda önem kazanmaktadır: *İstihdama ilişkin politikaları* ve *kamu sektöründe yaptığı toplu pazarlıklar*. Yüksek istihdam genel olarak emeği ve sendikacılığı güçlendirdiğinden, devletin istihdama yaklaşımı çalışma koşullarını etkileyen çok önemli bir etmendir. Öte yandan kamu sektöründeki toplu pazarlıklar, hem kapsadığı geniş kesimler nedeniyle ülkedeki genel ücret düzeyi açısından belirleyici olmakta hem de dolaylı yoldan özel sektördeki toplu pazarlıkları etkilemektedir. Ne de olsa devlet siyasal bir aktördür ve bu konumuyla kamu sektöründe yapılan toplu pazarlıklarda da siyasal etkilerin az veya çok rol oynaması kaçınılmazdır. Bu nedenle, geçmişte kamu sektöründeki pazarlıkların çoğu zaman özel sektörden daha iyi haklar getirdiği görülmektedir. Ancak kamu sektörünün bugünkü konumu farklıdır ve gerek özelleştirmeler gerekse düşük ücret politikasıyla devletin işveren rolünde de gerileme olduğu açıktır. Asgari ücretin belirlenmesinde de devletin önemli etkisi bulunmaktadır. Toplu sözleşme kapsamının sınırlı kaldığı gelişmekte olan ülkelerde asgari ücret çalışanların büyük bölümünün ücretini belirlediğinden, devletin ücretler üzerindeki denetimi daha da büyümektedir.

Dördüncü rol, devletin toplu iş uyuşmazlıklarında oynadığı uzlaştırıcı roldür. Ekonomik büyüme ve istikrar açısından iş uyuşmazlıklarının etkisi büyüktür ve herhangi bir işletmede ortaya çıkan iş uyuşmazlığı yalnızca o işletmenin sahiplerini ve çalışanlarını ilgilendirmez, genel ekonomik dengeler açısından da bazı sonuçlar doğurur. Bu nedenle, iş uyuşmazlıklarında tarafları uzlaştırmayı amaçla-

yan mekanizmaların kullanılması tüm ülkelerde karşılaşılan yaygın bir uygulamadır. Bu uzlaştırma, bazen toplu pazarlıkların tıkanması durumunda başvurulması gereken gönüllü veya zorunlu arabuluculuk gibi bir uygulama olur; bazen de grev yasaklarının bulunduğu sektörlerde zorunlu hakem uygulaması olarak karşımıza çıkar. Genel olarak üç tarafın da temsilcilerine yer verilmesine özen gösterilen bu kurullardan çıkan kararlara uymak, arabuluculuk uygulamasında olduğu gibi, bazen isteğe bağlıdır, bazen de hakemlik uygulamasında olduğu gibi, kararlara uymak zorunlu tutulur.

Gerçekte devletin uyuşmazlıklara müdahalesinin sendikal hakları engelleyici niteliği olduğunu da unutmamak gerekir. Sendikal hakların güvenceye kavuşması için devletin bu tür müdahalelerinin en az düzeyde tutulması önemlidir. Örneğin, çok kritik birkaç alan dışında grev yasaklarının bulunmaması esastır. Öte yandan devletin yasaklayıcı müdahalesi ile taraflar arasında zorunlu bir "barış" ortamı sağlansa da, bu barış, iki taraf arasındaki eşit ilişkilerin ve güç dengesinin getireceği "diyalog" ve "uzlaşma" anlamına gelmez; aksine bu "zoraki barış" iki taraf arasındaki anlaşmazlığın ve çatışmanın artmasına yol açar. Bilindiği gibi, gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda devlet müdahalesi ve yasaklayıcı tutumlar oldukça yüksektir. Buna karşın, emeğin protesto eylemleri de oldukça fazladır, hak arayışını karşılıklı müzakerelerden çok sokaklarda ve direnişlerde sürdürdüğü de görülmektedir.

Gerileyen Sosyal Devlet ve Geri Plana Atılan Sosyal Uzlaşma

Günümüzün koşulları, devletin konumu ve rolünü değiştirmektedir. Örneğin kamu sektörü ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve neo-liberal politikaların güç kazanması

nedeniyle devletin hemen her ülkede çalışma ilişkileri alanındaki rolünün hem değiştiğini hem de azaldığım söylemek gerekir; gelişmekte olan ülkelerde ise zaten tam genişleyememiş haklar ve düzenlemeler daha da gerilemektedir. Örneğin bu ülkelerde sendikacılığın gelişmesi açısından genel olarak özel sektör engelleyici bir rol oynadığından, kamu sektörü sendikacılık için asıl mücadele alanına dönüşmüş ve ithal ikameci politikaların hüküm sürdüğü dönemlerde devletin sendikalara ve toplu pazarlıklara bakışı engelleyici olmaktan çok destekleyici olduğundan sendikaların ve toplu pazarlıkların gelişmesi sağlanabilmiştir. Şimdi ise, hem sektör daralmakta hem de hükümetlerin tavrı değişmektedir. Bir yandan çalışanları koruyucu yasal düzenlemelerden geri adımlar atılmakta, öte yandan endüstri ilişkilerinin başlangıcındaki "seyirci" devlete dönülmektedir. Özelleştirme ise, yalnız istihdam azalması, taşeronlaşma, sendikasızlaştırma gibi sonuçlara yol açmamakta, kamu hizmeti anlayışının da değişmesini ifade etmektedir.

Özelleştirme ile daha az işgücüyle çalışmaya geçilmekte, piyasaya uyum sağlamak adına da işgücü maliyetini düşürmek üzere sendikasızlaştırma, taşerona iş verme, geçici işçi çalıştırma, esnek istihdam ve esnek ücretlendirme gibi uygulamalar gündeme gelmektedir. Özel sektörde sendikalaşmanın epeyce zor olduğu, buna karşın kamu sektöründe sendikalaşma olanağının bulunduğu Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde sendikaların özelleştirmeye karşı yoğun bir tepki gösterdikleri, fakat zamana yayılarak da olsa özelleştirme politikasından vazgeçilmediği bilinmektedir. Sonuç olarak bu ülkelerde özelleştirme sonucunda, gerek kamudaki istihdamın ve sendikacılığın, gerekse toplu pazarlık kapsamının daralması ile sendikacılığın niceliksel ve niteliksel anlamda gerilediği bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca yalnız devletin üretici faaliyet-

lerinin özelleştirilmesi ile yetinilmemekte, sosyal hizmetlerde de özelleştirme ve piyasalaşma eğilimi güç kazandığından, genel olarak devlet ve kamu hizmeti anlayışında büyük bir nitelik değişimi ortaya çıkmaktadır: Ekonomik ve sosyal ihtiyaçlar piyasa tarafından karşılanacaktır; devletin bu alanlarda bir işlev görmesi beklenemez.

Özetle, içinde bulunduğumuz küreselleşme ve liberalleşme süreci, bu süreç içinde dünya piyasasıyla bütünleşme hedefi, hemen her toplumda devletin hem sosyal politika anlayışını hemde çalışma ilişkilerine bakışını değiştirmiştir. Bu değişimin gelişmekte olan ülkelerde daha çok hissedildiği de bilinmektedir. Bu ülkelerin yabancı sermayeye duydukları büyük ihtiyaç, ileri teknoloji üreten ülkelerin dayattığı şartlar, benzer malları üreten azgelişmiş ülkelerin kendi aralarındaki kaçınılmaz rekabet koşulları, bir yandan devletin ekonomik alana müdahaleden vazgeçmesini, kamu hizmetlerinden geri çekilmesi ve harcamalarını kısmasını istemekte, öte yandan çalışanları koruyucu standartların sürekli olarak aşağıya doğru bastırılmasını zorlamaktadır. Bu baskılar karşısında ulusal hükümetler giderek küresel ekonominin dayatmalarını uygulayan ajanlara dönüşmektedirler. Bu durumda da, emek ve sermaye arasında az veya çok denge arayan ya da çalışma yaşamında emeği koruyan devlet anlayışından geriye hiçbir şey kalmamaktadır. Bu ülkeler zaten emek ve sermaye arasında güç dengesizliğinin büyük olduğu ve devletin sosyal niteliğinin gelişmediği ülkelerdir. Küreselleşme sürecinde ise, toplumsal güçler arasındaki güç ilişkileri daha da bozulurken devlet de seçimini çok daha açık biçimde sermaye ve piyasadan yana yapmaktadır. Artık devletin, bu güçler arasında daha dengeli ve uzlaşma sağlayıcı bir rol oynamaya ne niyeti ne de gücü vardır. Dolayısıyla bugün için değişen küresel politikalara bağlı olarak devletin denge ve uzlaşma sağlayıcı rolünün genel olarak gerilediği, bu geri-

lemenin küresel piyasaya bağımlı olan gelişmekte olan ülkelerde çok daha fazla hissedildiğini söylemek doğru olur.

Bu koşullarda bile, bir yandan kendi geleneğinin sonucu olarak, öte yandan ağırlaşan ekonomik koşulların dayatmasıyla sosyal taraflar arasında denge ve uzlaşma sağlayıcı rolü oynama çabasında olan ülkeler de yok değil; bunun kuşkusuz yararları vardır. Bu çabaların kurumsallaştığı ve etkinlik kazandığı yer olarak da, yine Avrupa toplum modelini anmak gerekiyor.

Avrupa Toplum Modelinin Bir Bileşeni Olarak Sosyal Ortaklık ve Sosyal Uzlaşma

Batı Avrupa geleneği veya toplum modelinde devlet, daha önce de değindiğimiz gibi, emek ve sermaye arasındaki uyuşmazlıkları azaltmak ve onları sistemle bütünleştirmek üzere taraflarla çok daha yakın ve doğrudan ilişkilerin gelişmesine özen gösterir (Koray ve Çelik, 2007). Bu nedenle Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda sosyal ve ekonomik kararların alınmasında çoğu zaman tarafların görüşüne de yer verilmekte, taraflar birer *sosyal ortak* (social partner) olarak kabul edilmekte ve ortaya *sosyal diyalog* denilen bir anlayışla, *ortaklık yönetimi* uygulaması çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak, gerek ulusal, gerekse sektörel ve işletme düzeyinde tarafları ilgilendiren önemli kararlarda tarafların katılımını sağlayacak birçok mekanizma devreye girmektedir. AB'nin merkezinde yer alan ülkelerde görülen bu anlayışın AB düzeyinde de ortaya çıktığı ve sosyal taraflar arasında bu düzeyde bir sosyal diyaloğun işleyebilmesi için AB organlarının da çaba harcadığı görülmektedir.[5]

[5] Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde ve AB düzeyinde sosyal diyaloğu var eden, işlemesini sağlayan koşullarla, bu diyaloğu var eden araç ve mekanizmalar hakkında ayrıntılı bir incelemeyi şu kitapta bulmak mümkün: Aziz Çelik ve

Bu anlamda Batı Avrupa ülkelerinin birçoğunda, özellikle emek ve sermayenin *sosyal ortak* (social partner) olarak kabul edildiğini, onları temsil eden örgütsel güçlerle devleti bir araya getiren kurumsal yapılara gidildiğini ve zaman zaman bu güçleri temsil eden toplumsal taraflarla üçlü anlaşmalar yapıldığını görüyoruz. Böyle bir yapının ortaya çıkabilmesi için, kuşkusuz birçok koşul gerçekleşmelidir: Örneğin sosyal tarafların emek ve sermayeyi gerçekten temsil eden bir güç konumuna gelmeleri gereklidir. Bu açıdan daha çok birleşmiş, merkezileşmiş bir sendikacılık ve toplu pazarlık yapısı olan ülkelerde *sosyal diyalog* ve *sosyal anlaşmalar* işlerlik kazanabilmektedir. Aksi halde, yani tarafların üyeleri üzerinde etkili bir otorite kuramadıkları veya tek bir düzeyde bir araya geldikleri ortamda sosyal diyaloğun sonuç vermesini beklemek mümkün değildir. Öte yandan, yine iki tarafın siyasal, ekonomik ve toplumsal sistemin temel esasları konusunda uzlaşmış ve belirli bir güç dengesini gerçekleştirmeleri de gerekir. Göreceli de olsa güç dengesinin sağlanmadığı koşullarda taraflar arasında gerçekçi bir diyalog kurmak mümkün olmamaktadır. Bunun yanı sıra, sosyal diyalog ve uzlaşmanın etkili olabilmesi için sosyal tarafların güçlü bir örgütlenme ve birleşme içinde olmaları gerektiği gibi, "birlikte karar verme" mekanizmalarının çok düzeyli hayata geçmesi de gerekmektedir. Son olarak, liberal politikaların görece ağırlıklı olduğu ülkelerde ve dönemlerde, bu tür üçlü yapılar veya anlaşmaların gündeme gelmesi ve başarılı olması da zor görünmektedir. Liberal anlayış içinde zaten devletin ekonomik ve sosyal rolü oldukça sınırlı bir biçimde algılandığı gibi, sosyal tarafların oluşumu, güçleri ve aralarındaki ilişkiler de bu tür mekanizmaların işlerlik kazanmasına engel olmaktadır.

Meryem Koray, *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog*, Belediye İş Yayınları, Ankara, 2007.

Bu tür özelliklerin daha çok Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerinde görüldüğünü, sonuç olarak bu ülkelerde çalışma yaşamıyla ilgili *demokratik korporatizm* denilen bir sistemin ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Ancak 1980-1990 sonrasının getirdiği sorunlar nedeniyle korporatist geleneği olmayan Güney Avrupa ülkelerinde de korporatist eğilimlerin canlandığı, işçi ve işveren örgütleriyle hükümetler arasında çalışma ilişkileriyle ilgili kararların alınmasında bu üç taraflı kurumsallaşmış ilişkilerin kullanılmaya başlandığı da görülmektedir (Grote vd, 1999: 37).

Gerçekten birçok hükümet, zaman zaman ekonomik büyümeyi güvence altına almak, enflasyonist eğilimleri önlemek, işgücü piyasası ile ilgili önlemleri hayata geçirmek üzere tarafların desteğine ve bunun için ulusal düzeyde bazı anlaşmalara ihtiyaç duymaktadır. Karşılıklı tavizlere dayalı bu anlaşmaların emekten veya sermayeden yana bir nitelik kazanması ise, tarafların gücü kadar konjonktürel koşullara da bağlıdır. Örneğin geçmişte daha çok emek lehine kazanımlar getiren üçlü anlaşmaların, küresel rekabetin arttığı günümüzde istihdamın korunması karşılığında sendikaların ücret artışından vazgeçmesi gibi bir değişim içine girdikleri görülmektedir. Değişen bu koşullara karşın, emeğin temsilcileri açısından tek taraflı alınan kararlar yerine karar alma sürecinde yer almak ve verilen bazı tavizlere karşılık bazı hakları koruma olanağına sahip olmak önemli olduğundan, sosyal diyalog ve sosyal ortaklık modeli bugün de bir değer taşımaktadır.

Avrupa'nın kendi geleneği içinde geliştirdiği diyalog ve ortaklık anlayışının AB düzeyinde de işlemesi istendiğinden, bir yandan AB örgütlenmesi içinde Ekonomik ve Sosyal Komite gibi emek ve sermaye temsilcilerinin yer aldığı bir danışmanlık kurumu yer almakta, öte yandan Bakanlar Konseyi, Komisyon gibi AB kurumlarının ilgili konularda tarafların görüşlerine başvurması gibi süreçler işletilmektedir. Hatta daha da ileri gidilerek, 1993 tarihli

Maastricht Anlaşması'yla taraflara daha etkin bir rol verilmektedir (Koray, 2005: 282): Buna göre komisyon istihdam, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal koruma gibi ücretlileri ilgilendiren konularda bir teklif hazırlamadan önce sosyal taraflarla görüşmek zorundadır. Bu durumda taraflara, ya ayrı ayrı görüş bildirme olanağı tanınmış ya da isterlerse kendi aralarında görüşüp pazarlık yaparak ortak bir karara varmalarının yolu açılmıştır. Eğer taraflar aralarında bir anlaşmaya varabilirlerse, bu anlaşmanın AB düzeyinde geçerli olacak bir yönergeye dönüşmesi, yani AB hukukunun bir parçası durumuna gelmesi de mümkündür. Sosyal tarafların bugüne dek, ebeveyn izni, kısmi çalışma ve belirli süreli çalışmaya ilişkin üç çerçeve anlaşması imzaladıkları ve bunların AB yönergesi durumuna geldiğini görüyoruz. Bunun dışında iki taraf arasında AB'den bağımsız, fakat Avrupa düzeyinde ikili ilişkilerin artması da istenmekte ve birçok sektörde iki taraflı düzenli görüşmeler desteklenmektedir. AB'nin aday ülkelerle müzakere yürütürken bu ülkelerde de sosyal diyaloğun gelişmesini istediği, müzakerelerde buna dikkat ettiği ve devlet ile ilgili tarafların bu alandaki kurumsal kapasitelerini arttıracak projelere destek verdiği de görülmektedir.

2.2.4. Sosyal Devlet ve Bazı Göstergeleri

Sosyal politikanın gelişme boyutlarını sosyal harcamalar ve uygulanan politikalar kadar, ortaya çıkan sonuçlar açısından da ölçmek mümkün. Bu konuda ilk akla gelenler de, ülke içinde gelirin nasıl dağıldığı, işsizliğin, yoksulluğun ve dışlanmışlığın hangi boyutta olduğu gibi konular olmaktadır. Bu temel göstergeler dışında, okullaşma oranları, sağlık ve sosyal güvenlik kapsamı, çalışma koşulları, sosyal yardımlar gibi daha birçok kriter o ülkedeki sosyal politikanın kapsamı ve boyutları konusunda bir şeyler söyleyebilir. Ele alınması gereken birçok boyut olduğundan

ülkelerarası karşılaştırmalar yapmak kolay değildir. Yine de bazı kategoriler içinde ve bazı alanları karşılaştırarak birkaç sonuç çıkarabiliriz. Küresel düzeyde bir fikir edinmek için en başta gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler veya bölgeler gibi bir sınıflama anlamlı görünmekte. Bu çerçevede bir yandan sosyal harcamalar, öte yandan eğitim, sağlık, istihdam yapısı gibi temel göstergeler esas alınarak sosyal gelişme konusunda bazı fikirler edinilebilir.

Aşağıda sınırlı da olsa böyle bir kıyaslamayı yapabilmek amacıyla Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlardan elde edilen verileri kullanarak hazırlanan birkaç tablo yer almakta.

Tablo 3 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerden bazılarında Gayri Safi Yurtiçi Hasıladan (GSYİH) vergiye giden payları ve devletin toplam harcamaları içinde eğitim, sağlık, konut ve sosyal güvenlik gibi sosyal harcamalara ayrılan payları göstermektedir. Bu tabloda açıkça görüldüğü gibi, üst gelir grubunda yer alan gelişmiş ülkelerde örneğin 1997 yılında GSYİH içinde verginin payı % 20'lerden % 40'lara kadar çıkmaktadır. 1997 yılında GSYİH içinde vergi geliri AB üyesi olan Belçika'da % 43 ile en yüksek düzeyde gerçekleşmekte, AB üyesi olan Almanya'da ise % 26.7 düzeyinde kalmaktadır. Ayrıca, 1990'lı yıllarda gelişmiş ülkelerde GSYİH içinde vergiye ayrılan payda önemli gerileme görülmezken, gelişmekte olan ülkelerde bu yönde eğilim çok daha açık biçimde ortaya çıkmaktadır. Yine de, 1980 sonrası liberalleşme politikaları nedeniyle hemen her ülkede vergi konusu en önemli konu olmakta, hemen her ülkede vergi politikalarının dolaysız vergilerden dolaylı vergilere yönelmesi gibi bir değişim yaşanmaktadır; bunun yanı sıra harcamalarının kısıtlanması yönünde baskılar görülmektedir. Vergi gelirinin GSMH içindeki payı, hem vergi politikalarının niteliğini hem de devlet harcamalarına ilişkin kaynağın büyüklüğünü göstermesi açısından önemli.

Tablo: 3

Gelir Gruplarına Göre Bazı Ülkelerde GSYİH İçinde Vergi Gelirlerinin Payı ve Toplam Harcamaların Dağılımı

	GSYİH içinde / %		Toplam Harcamalar içinde / %			
	Vergi geliri		Mal ve Hizmetler		Sosyal Hizmetler	
ÜLKELER	1980	1997	1980	1997	1980	1997
Düşük Gelirli Ülkeler						
Etiyopya	12.8	11.9	85.9	52.4	19.6	30.8
Hindistan	9.0	10.8	20.4	20.5	5.5	8.7
Pakistan	13.3	12.9	36.6	50.0	-	-
Çin	-	4.9	-	-	-	2.6
Mısır	28.8	21.5	34.1	31.2	20.9	31.6
Malezya	23.5	19.4	33.5	40.5	26.8	42.5
Alt Orta Gelirli Ülkeler						
Tunus	23.9	24.8	38.3	37.9	34.2	46.6
Polonya	-	35.2	-	25.3	-	71.4
İran	6.9	6.7	57.3	55.8	36.7	41.1
Çek Cumhuriyeti	-	32.7	-	14.3	-	71.3
Rusya Federasyonu	-	17.9	-	-	-	31.1
Üst Orta Gelirli Ülkeler						
Türkiye	14.3	15.2	46.6	32.7	23.8	19.0
Brezilya	17.8	-	16.1	-	32.3	-
Macaristan	44.8	32.5	19.4	18.6	26.7	43.2
Meksika	13.9	12.8	30.2	25.9	42.0	50.1
Arjantin	10.4	11.2	57.1	21.4	28.6	63.6
Şili	25.6	18.9	40.2	28.8	57.6	66.2
Yüksek Gelirli Ülkeler						
Yunanistan	22.6	20.6	44.3	29.3	51.2	36.8
Portekiz	24.1	31.1	32.0	40.8	46.0	-
İsrail	44.9	36.8	46.2	35.0	25.7	59.9
İspanya	22.1	28.3	37.6	16.4	64.8	49.2
Singapur	17.5	15.9	47.6	36.7	24.1	23.2
Avustralya	19.5	23.2	21.1	21.9	45.5	60.7
İngiltere	30.6	33.4	30.2	29.6	43.7	51.7
İtalya	29.3	42.2	17.1	18.5	48.8	-
Fransa	36.7	39.2	30.1	23.6	69.4	-
Avusturya	31.2	34.4	25.6	24.2	70.0	65.7
Almanya	-	26.7	33.9	31.6	68.8	-
Norveç	33.7	32.5	17.9	20.3	36.8	50.2
İsveç	30.1	36.9	15.8	14.0	58.2	58.1
Japonya	11.0	-	12.6	-	-	-
Belçika	41.2	43.0	22.2	18.6	60.2	-
ABD	18.5	19.8	28.3	22.2	48.8	53.5

Kaynak: *World Development 1999/2000*, s. 256, 257.

Gelişmekte olan alt ve orta gelir grubundaki ülkelerin çoğunda vergi gelirinin milli gelir içindeki payı zaten düşüktür (% 15-25 arasında); eski Doğu Bloğu ülkelerinde ise daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır (örneğin Polonya % 35).

Yine aynı tabloda devlet harcamaları içinde sosyal hizmetlere ayrılan paylara bakıldığında da birçok gelişmiş ülkede sosyal harcamaların kamu harcamalarının en az yarısını oluşturduğunu görüyoruz: İsveç'te % 58, İngiltere'de % 51, İspanya'da % 49.2. Buna karşın daha alt gelir grubundaki ülkelerde bu harcamalar epeyce farklılık göstermektedir. Arjantin (% 63.6), Şili (% 66.2) gibi ülkelerde sosyal harcamalar oldukça yüksek bir oranda gerçekleşirken, Türkiye (% 19) gibi bazı ülkelerde çok düşük düzeyde kalmaktadır. Bu farklılığı yaratan en önemli neden de Arjantin ve Şili'de kendini finanse edemeyen sosyal güvenlik sistemine devletin önemli katkılar yapması zorunluluğu olmaktadır.

Kuşkusuz gelişmiş ülkelerin sosyal harcamalara ayırdığı payın yüksek olmasından daha da önemli olan, bu ülkelerin en az 50, hatta 100 yıldır sosyal gelişmeye ve sosyal hizmetlere verdikleri önem ve yaptıkları katkılardır. Bu ülkeler, İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana her yıl milli gelirlerinin yaklaşık üçte birini eğitim, sağlık ve refah harcamaları için ayırmışlardır; örneğin bu ülkelerde artık herkes için dokuz-on yıllık bir temel eğitim sağlanmış ve eğitimin taşıdığı niteliksel özellikler çağın gelişmelerine göre durmadan iyileştirilmeye çalışılmıştır. Bunun gibi sağlık açısından da, en başta toplum sağlığını daha baştan koruyacak önlemlere önem verilmiş ve bu önlemlerin geliştiği ülkelerde insanın ömrü uzarken, azgelişmiş ülkelerde hâlâ çocuk ölümleri, anne ölümleri ve salgın hastalıklarla uğraşıldığı bilinmektedir.

Bunun için yaşam kalitesine ilişkin göstergelere bakmak bir parça fikir vermektedir. Üst gelir grubundaki ül-

kelerde bizim yakın zamana dek ortaokul diye adlandırdığımız ikinci basamak eğitim, çok uzun süre önce birinci basamakla birleşmiştir (1998 yılından bu yana Türkiye'de de sekiz yıllık ilk öğretim programı uygulanmaktadır) ve bu çağ nüfusun neredeyse tamamı bu eğitimi alma olanağı bulmaktadır. Benzer durum eski Doğu Bloku ülkeleri için de geçerlidir. Bunun gibi, insan ömrü uzamış, bebek ölümleri ortadan kalkmış, sağlık koşulları açısından koruyucu bir standart sağlanmıştır. Gelişmiş ülkelerde ve Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti gibi eskiden Sosyalist Blokta yer alan ülkelerde okuma yazma bilmeyen kalmamış durumdadır. Oysa gelişmekte olan ülkelerin hem eğitimden, hem de sağlıktan yana göstergeleri pek iyi değildir (UN, 2005): Örneğin Pakistan'da 1000 bebekten 95'i, Hindistan'da 71'i ölmektedir. Yine Pakistan'daki yetişkin kadın nüfusun % 75'i, Hindistan'da % 61'i, Mısır'da % 60'ı okuma yazma bilmemektedir.

Kuşkusuz düşük ekonomik gelişme, sosyal sorunların büyüklüğü kadar sosyal harcamaların yetersiz kalmasının da en temel nedenidir. Ancak bu ülkelerin çoğunda ekonomik kalkınmaya öncelik verilmesi nedeniyle, bir yandan sermaye ve gelir üzerinden alınan vergilerin (doğrudan vergilerin) düşük kaldığı, hatta toplanamadığı bilinmekte, öte yandan sosyal harcamalara büyük bir öncelik verilmediği görülmektedir. Bir de bu ülkelerin önemli bir bölümünün büyük iç ve dış borçları olduğu düşünülürse, bu ülkelerde kısıtlı olan kamu bütçesinin daha çok nerelere harcandığı/harcanacağını da anlamak kolaylaşmaktadır. Bu çerçevede sosyal gelişmeye hizmet edecek bir sosyal harcamanın ortaya çıkması mümkün değildir; kısacası, sosyal harcamalar hem yetersizdir hem de hükümetlerin inisiyatifine kalmış "popülist" harcamalar niteliğindedir.

Birleşmiş Milletler'in yaptırdığı ve ortalama yaşam süresi, okullaşma oram, gelir dağılımının özelliği gibi göstergelere dayanarak hazırlanan Beşeri Kalkınma Endeksi Ra-

poru'na göre, beşeri kalkınma açısından Norveç ilk sırada yer almakta, onu sırasıyla; İzlanda, Avustralya, Lüksemburg, Kanada, İsveç, İsviçre, İrlanda, Belçika ve ABD izlemektedir (UN, 2005: 223): İlk 10 ülkeyi izleyen öteki 10 ülkenin de Japonya ile öteki Avrupa ülkeleri olduğu görülmektedir. Arjantin (34), Meksika (53), Brezilya (63) gibi Güney Amerika ülkelerinin ortalarda yer aldığı sıralamada, Yunanistan 24, Bulgaristan 55, Romanya 64. sırada yer almaktadır. Buna karşın Türkiye 94. sırada yer alarak, komşularına göre çok gerilere düşmüş bulunmaktadır. En alt sıralarda Niger, Mali, Brundi, Çad, Etiyopya gibi Afrika ülkeleri yer almakta, onları da çoğunlukla öteki Afrika ülkeleri izlemektedir. Bu arada Sudan (141), Pakistan (135), Fas (124), Mısır (119), İran (99), Tunus (89), Cezayir (72) gibi birçok Müslüman ülkenin alt sıralarda yer aldığı görülürken, eski Doğu Bloku ülkelerinin birçok gelişmekte olan ülkeye göre iyi durumda bulunduğu da anlaşılmaktadır (Slovenya 26, Çek Cumhuriyeti 31, Macaristan 35, Polonya 36 gibi).

Gelişmekte olan ülkelerin bu yetersiz insani göstergelerinin, hep yinelediğimiz gibi yalnız ekonomik gelişmenin yetersizliğini değil, toplumsal yapılanma ve demokratikleşme düzeyindeki yetersiz koşulları gösterdiğini de unutmamak gerekir. Bu nedenle, sosyal politikaları ve sosyal gelişmeyi ekonomik gelişmeden çok siyasal gelişmelerin bir ürünü olarak gören güç ilişkileri yaklaşımını anımsamakta yarar var (bkz. Okuma parçası: *Güç İlişkileri Yaklaşımı ve Avrupa Refah Devleti*). Böyle bakıldığında, yetersiz sosyal göstergelerin, demokratikleşme ve sosyal politikaların azgelişmişlik açısından hem bir neden hem de bir sonuç oldukları karşımıza çıkmaktadırlar. Yukarıda özetlemeye çalıştığımız Batı toplumlarının gelişimini ve yaşanan deneyimleri, bu açıdan önemsemek gerekiyor.

Ancak günümüzün değişen koşullarında giderek büyüyen ve genişleyen devlet en çok eleştirilen aktörlerden

biri olmakta ve sürekli olarak küçülmesi istenmektedir. Kuşkusuz en liberal anlayışın egemen olduğu ülkeler ve dönemler açısından bile devletin azalan rolünden söz etmekten çok, rol ve etkinliklerindeki değişimden söz etmek daha doğru olur. Gerçi, 21. yüzyıla girerken her ülkede yalnız kamu iktisadi teşekküllerinden değil, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinden, kamu harcamalarının kısıtlanmasından da söz edildiğini görüyoruz; bu nedenle devletin ulusal bir ajan olarak rolünde ciddi bazı gerilemeler oldu. Ancak devletin, hem uluslararası ilişkiler ve uluslararası ticaret açısından hem de ulusal kaynakların kullanımı ve dağılımı açısından oynadığı rolde önemli bir gerileme söz konusu değildir. Kuşkusuz küresel bağların artması nedeniyle bugün gerek ulusal gerekse küresel düzeyde bazı yeni aktörler devrededir ve uluslararası kuruluşlar, küresel şirketler ve uluslararası bilgi ve dayanışma ağları gibi yeni aktörler ulus devletlerin yanı sıra önemli etki ve rollere sahip olmaya başlamışlardır. Yine de siyasal haklar, vatandaşlık statüsü, demokratik süreçler gibi bireye ait temel hak ve güvenceler bugün de yalnızca ulusal düzeyde geçerlidir; siyasal yoldan hak arama veya koşulları etkileme olanağı yalnızca ulusal düzeyde mümkün olmaktadır. Bu nedenle ekonomik kararların ulus üstü düzeye kayması ve ulus devletin sosyal boyutlarının gerilemesi, ulusal düzeyde siyasal hakların ve demokratik mekanizmaların da işlev kaybı anlamına gelmektedir. Bu haklar ve süreçler kullanılmakta, fakat sosyal ihtiyaçlara yanıt verecek sonuçlar getirememektedir.

21. yüzyıldaki gelişmelere ve bozulan dengelere gelmeden önce, "20. yüzyılın ikinci yarısında güçlenen sosyal refah devletinin göstergeleri nelerdir?" sorusuna da yanıt aramak gerekir. Bir sonraki bölümde sosyal politika alanında ele alınan temel sorunlara ve uygulanan politikalara değineceğiz.

Okuma Parçası: 2

Güç İlişkileri Yaklaşımı ve Avrupa Refah Devleti[6]

Batı Avrupa ülkeleri yaşadıkları deneyimlerden sonra, bir yandan siyasetin sorun çözme kapasitesi, öte yandan kurumsallaşması açısından oldukça farklı bir noktaya gelmişlerdir. En başta da emek ve sermaye sınıfları arasındaki çatışmayı siyasete tahvil ederek "kurumsallaştırmışlar", böylece iki temel toplumsal güce dayalı bir siyasal/toplumsal model ortaya koydukları gibi, farklı çıkarları bir araya getiren mekanizmalar ve karar organları oluşturarak çok düzeyli, çok taraflı ve "müzakereci bir demokrasi" anlayışını da hayata geçirmişlerdir. Siyasetteki bu anlayış ve yapılanmanın Batı Avrupa'ya özgü bir toplumsal model ortaya çıkardığı, bu modelin AB düzeyinde bazı uzantıları olduğu da ortada. Çok kalın çizgileriyle anımsamak istersek, bu model sosyal tarafların ve taraflar asında *kurumsallaşmış ilişkilerin* ve *sosyal diyaloğun* önem kazandığı ve buna bağlı olarak çok taraflı karar verme mekanizmalarıyla *demokratik-korporatist* bir yapılanmanın ve *müzakereci bir demokrasi* anlayışının öne çıktığı, ekonomi veya piyasa karşısında *siyasetin etkin bir rol oynadığı* ve ekonomi politikalarının sosyal politikalarla bütünleştirilmeye çalışıldığı, dolayısıyla kapitalizmin *refah kapitalizmi*, piyasanın az veya çok *sosyal piyasa ekonomisi* anlamını kazandığı bir model olmaktadır. Devletin *refah devleti* veya *sosyal devlete* dönüşmesi de bu anlayış ve yapılanmanın bir sonucu olmaktadır.* Bu nedenle ve bu araçlar kullanılarak da siyaset ve demokrasi toplumsal taraflar arasında denge kuran ve bu dengeleri gözeten bir işlevsellik kazanmaktadır. Yaratılan bu model, toplumsal taraflar arasında genel bir *consensusa* dayalı olduğu gibi, bu temel uzlaşmanın dayanağı da, hem bu güç dengesi hem de dengenin sürdürülmesi açısından yarattığı *toplumsal eşitliğe* ve *toplumsal demokrasiye* yönelik sonuçlar olmaktadır.

---

[6] Meryem Koray, "Sosyal Devlet ve Güç İlişkileri Yaklaşımı", *Türk Harb-İş*, Haziran 2005'te yayımlanan makaleden kısaltılarak alınmıştır.

* Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Meryem Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, 2. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2005.

Özetle, Avrupa toplum modeli, bir yandan piyasa ekonomisi öte yandan demokratik ve çoğulcu bir siyasal yapı gibi çağımız toplumlarına özgü nitelikler taşımakla birlikte, siyasetin yapılanması ve kazandığı işlev burada refah devleti anlayışını siyasetin bir ürünü olarak ortaya çıkarmaktadır. Bu model çerçevesinde, her iki temel toplumsal taraf arasında toplumsallaşma ve siyasallaşma açısından belirli bir "güç dengesi" sağlandığından, ekonomi politikalarıyla sosyal politikaları birbirine yakınlaştıran bir anlayışın öne çıkması ve temel çıkarlar arasında dengeyi bozmayacak çıktıların üretilmesi temel amaçlar arasındadır; bunun derecesini de toplumdaki güç dengeleri belirlemekte. Kısacası emeğin siyasal ve toplumsal açıdan kazandığı güç, bu modelde temel hak ve özgürlüklerin yanı sıra sosyoekonomik hak ve özgürlüklerin de siyasal bir önem kazanmasına ve siyasal demokrasinin gelirin yeniden dağılımında daha adil ve dengeli sonuçlar üretme gibi bir işlev kazanmasına yol açmıştır diyebiliriz. Bu modelde "refah devleti", kapitalist ekonomi ile çoğulcu demokrasi gibi iki temel yapısal niteliğin yanında üçüncü yapısal nitelik olarak öne çıkar ve bu iki temel yapı ve iki temel toplumsal taraf arasında uzlaşma sağlayıcı bir rol üstlenir. Piyasa ekonomisi, siyasal demokrasi aracılığıyla toplumsallaşır ve işleyişinde "sosyal piyasa ekonomisi" denilebilecek bir nitelik kazanır. Siyasal demokrasi, siyasallaşmış toplumsal çıkarlar aracılığıyla refah devletini inşa eder ve refah devleti aracılığıyla, hem toplumsal eşitliği ve toplumsal demokrasiyi kurumsallaştırır hem de sistemin inandırıcılığını ve işlevselliğini yeniden kurar.

Güç İlişkileri Yaklaşımı Açısından Avrupa Refah Devleti

Biliyoruz ki refah devleti Batı Avrupa'da endüstrileşmeyle ilgili sorunların ortaya çıkmasından çok daha sonra gerçekleşebildiği gibi, bu tür sorunları yaşayan her ülkede de varlık gösterebilmiş değildir. Bu nedenle refah devletine duyulan ihtiyaç endüstrileşmenin ve kapitalistleşmenin yarattığı sorunlara bağlansa ve çıkış noktası olarak demokrasinin gelişmesi gösterilse de, işçi

hareketi ve bu hareketin siyasallaşması, bu hareketin sendikalarla ve emekten yana partilerle kurduğu yakınlık, ele geçirdiği toplumsal/siyasal güç gibi gelişmeleri dikkate alan *güç ilişkileri yaklaşımı (power relations approach),* modern anlamdaki refah devletinin ortaya çıkmasında çok daha açıklayıcı olmaktadır (Korpi, 1978: 40; Esping-Andersen, 1990: 11). Örneğin Amerika ve Avrupa'daki farklı refah anlayışı ve uygulamalarını, kapitalistleşme, demokratikleşme ve modernleşme boyutlarıyla açıklamak mümkün değildir; ancak bu iki kıtada yaşanan işçi sınıfı hareketi ve toplumsal mücadelenin farklılığı ile bazı ipuçları bulunabilir.

Dolayısıyla, Avrupa toplum modeli içinde devletin refah devleti niteliği en çok görülen ve konuşulan kısım olsa da, aslında modeli farklılaştıran emek ve sermaye olarak toplumsal tarafların elde ettikleri güç ve böylece siyasal demokrasinin kullanmada ve sonuçlarından yararlanmada sağlanan göreceli de olsa denge. Bu nedenle, çok zaman bir neden veya bağımsız değişken olarak ele alınıp irdelenen refah devletinin, aslında "bağımlı bir değişken" olduğu ve arkasındaki toplumsal güçler arasında kurulmuş bulunan "göreceli güç dengesine" dayalı olarak ortaya çıktığını unutmamak gerekmekte. Bu model içinde siyasal/toplumsal örgütlenme, temel toplumsal taraflar arasındaki güç mücadeleleriyle biçimlendiği gibi, Keynesyen ekonomi anlayışıyla belirlenen ekonomi politiği de bu iki toplumsal tarafın benimsediği ideolojilerin bir sentezi olarak ortaya çıkmıştır. Emek ve sermeye, bu modelde *siyasal ve sivil toplum örgütlenmesinde omurgayı* oluşturmakta, ekonomi politik de iki tarafın çıkarları arasında çeşitli araçlar kullanarak bir uzlaşma yaratmaya yönelik olmaktadır. Örneğin devlet, yükselen demokratik talepler doğrultusunda vatandaşlığın ekonomik ve sosyal boyutlarını oldukça kurumsallaştırmış, yani *vatandaşlık yalnızca siyasal değil sosyal boyutlar* da kazanmıştır. Böylece siyaset, liberal ve sosyal yaklaşımlar arasında veya özgürlük ile eşitlik ve güvence arasında, rekabet ile dayanışma arasında, negatif haklar ile pozitif haklar arasında farklı bileşimlerde de olsa bir sentez ve uzlaşma yaratmak gibi bir rol üstlenmek durumunda kalmıştır. Sonuç olarak bu modelde siyasal demokrasi, hem sosyal kaygıları ku-

rumsallaştıran hem de "yeniden bölüşümde" toplumsal eşitlik ve toplumsal refahı dikkate alan bir işlev kazanmaktadır. Türkiye açısından toplumsal tarafların konumu ve devlet anlayışları açısından bu modelle büyük farklar olduğu gibi, demokrasinin bu işlevinin ne kadar ihmal edildiği de anımsanmaya değer.

Refah Devleti Modelleri

Esping-Andersen'in sosyal hakların kurumsallaşması ve temel ihtiyaçların piyasa dışına çıkarılması gibi ölçütlere bakarak yaptığı sınıflandırmaya göre, Avrupa'da üç tür refah devleti modeli ortaya çıkmaktadır: Anglosakson veya liberal model, korporatist model ve sosyal demokrat model (Esping-Andersen, 1990: 26-33).

Liberal model: Mütevazı ve yoklamalı sosyal yardımların (yani ihtiyaç sahiplerinin bazı yollarla saptanmasına bağlı olarak yapılan ödemeler "means tested") ve mütevazi sosyal güvenlik ödemelerinin yer aldığı bir model. Bu modelde programların amacı piyasayı ve piyasaya girişi güçlendirmektir; bunu da ya herkese düşük bir asgari gelir güvencesi vererek ya da aktif olarak özel refah programlarına katkıda bulunarak yapar. ABD, Kanada ve Avustralya bu modelin tipik örnekleridir. 1980 sonrası İngiltere de bu modele yaklaşmış bulunmaktadır.

Korporatist model: Bu model, tarihsel olarak korporatist bir yapıya sahip Almanya, Fransa, Avusturya ve İtalya gibi ülkelerde ortaya çıkan bir modeldir. Modelde devletin refah hizmetlerinde önemli ölçüde piyasanın yerini aldığı görülmekle birlikte, var olan statü ve sınıf farklılıkları refah uygulamalarıyla da sürdürülür. Sosyal haklar, büyük ölçüde sınıf ve statüye bağlanmıştır. Aynı zamanda geleneksel aile yapısının da sürdürülmesine özen gösterilir, bu nedenle çocuk bakımı ve bunlar gibi aileye yönelik hizmetler kısıtlıdır. Kısacası, bu model, organik ve hiyerarşik bir yapıyı koruyan, aile, kilise ve mesleğe dayalı bir refah anlayışını destekleyen ve gerektiğinde onları tamamlayan, fakat onların yerini almayan bir refah devleti anlayışıdır (Kleinman, 2002: 37).

Sosyal demokrat model: Sosyal hakların en çok kurumsallaştığı ve yaygınlaştığı, sosyal ihtiyaçların en çok piyasa dışından

sağlanabildiği modeldir; modelin ortaya çıkmasındaki başlıca güç de bu ülkelerde sosyal demokrasinin toplumsal desteği ve uzun süreli iktidarıdır. Burada piyasa ve devlet arasında, işçi sınıfı ve orta sınıf arasında ikili bir yapıyı kabul etmek yerine, yüksek standartlarda bir toplumsal eşitliğin sağlanması amaçlanır. Bu nedenle, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar yüksek tutulduğu gibi, hakların kullanılmasında da geniş bir eşitlik gözetlenir. Mavi yakalı, beyaz yakalı veya devlet personeli arasında hakların kullanılması ve hizmetlerden yararlanılması açısından bir farklılık yoktur; refah devleti herkesi kapsayan bir genel dayanışma (universal solidarity) sistemi kurmanın başlıca aracı konumundadır. Öte yandan bu modelde, çalışma yaşamı ve refah politikaları çok daha iç içe geçmiş ve refah rejimi çalışma eksenli olarak kurulmuştur. Tam istihdam güvencesine bağlı bir rejim kurulmuş durumda. Çünkü bir yanda çalışma hakkı ile gelir güvencesi hakkı eşit statüde, öte yanda bu dayanışmacı, yaygın ve kurumsallaşmış sosyal hizmetlerin getirdiği büyük maliyetin karşılanması için devlet bütçesine akması gereken büyük bir gelire ihtiyaç var. Bu nedenle istihdam düzeyinin yüksek, buna karşın ödemelerin düşük kalması gerekiyor.

Modellerin gerisinde yatan nedenler olarak Esping-Andersen şu açıklamayı getiriyor (Esping-Andersen, 1990; 29-33): Refah devletinin oluşumunda işçi sınıfı hareketi belirleyici olmakla birlikte, işçi sınıfının toplumsal gücü harekete geçirme gücü, yani siyasal bir güce dönüşebilmesi, başka sınıflarla ittifak yapıp siyasal bir koalisyon oluşturabilmesi ve böylece istediği reformları hayata geçirebilme gücü bulabilmesi her ülkede farklı gerçekleşti. Bu açıdan İkinci Dünya Savaşı sonrasında orta sınıf en önemli sınıf olarak ortaya çıktı, ancak orta sınıfla yapılan koalisyonların liberal veya sosyal ağırlıklı olmasını belirleyen de işçi sınıfının toplumsal gücü oldu. Örneğin gerek sosyal demokrat, gerek korporatist model işçi sınıfının orta sınıfla yaptığı koalisyona dayanmaktadır; fakat iki modelde hem devletin hem de sınıfların konumu açısından farklı tarihsel/toplumsal koşullar yaşandığından uygulamalar açısından farklı iki model ortaya çıkmaktadır. Buna karşın ABD ve Kanada'da siyasal açıdan belirleyici olan, sayıca küçük, fakat politik olarak güçlü "sosyal taba-

ka" (social stratum) olmaktadır. Bu ülkelerdeki refah devletinin liberal karakteri de bu sınıfın gücüyle ilgilidir. Esping-Andersen bu tür sınıf koalisyonlarını, yalnız modellerin geçmişteki oluşumları açısından değil, fakat gelecekteki gelişmeleri açısından da açıklayıcı bir nitelik olarak görmektedir.

Leibfried de, benzer bir biçimde, Avrupa Birliği üyeleri açısından refah devleti modellerini dörde ayırmaktadır (Leibfried, 1993: 139-143): İskandinav modeli, Bismark modeli, Anglosakson modeli ve Latin çevresi modeli.

İskandinav modeli, *"çalışma merkezli toplum"* modelidir. Bu model çalışma hakkını merkeze alır, refah politikalarını buna göre düzenler ve her yönden işgücü piyasasına girmeyi destekler. Sosyal hizmetler açısından da yaygın ve cömert bir modeldir. Çalışma hakkı ve sosyal vatandaşlık birçok yönüyle kurumsallaşmış durumdadır. Bismark modeli, Almanya, Avusturya gibi ülkelerde ortaya çıkmakta ve *"kurumsallaşmış refah modeli"* olarak nitelendirilmektedir. Bu ülkelerde refah stratejisi, sosyal sorunların karşılanması, işgücü piyasasından ayrılmanın tazmin edilmesi ağırlıklıdır. Yani burada, "tazmin edici " stratejiler öne geçmiş durumdadır. Devletin sosyal demokrat modelde işveren olarak oynadığı rol de, burada tazmin edici role dönüşür. İngilizce konuşulan ülkelerde görülen Anglosakson modeli, *"artıkçı-residualist"* bir modeldir. ABD, Kanada gibi ülkelerin yanı sıra İngiltere de bu gruptadır. Refah devletinin ne işveren ne de tazmin edici rolü vardır. Devlet, bireyi işgücü piyasasına girebilmek açısından eğitim, özendirme ve nitelik geliştirme gibi faaliyetlerle desteklese de bunları daha çok bireysel bir sorumluluk ve zorunluluk olarak görür. Bu ülkelerde sosyal hakların yaygın biçimde kurumsallaşması ve uygulanması da söz konusu değildir; devlet ancak en son çare olarak "tazmin edici" bir rol üstlenir. Dolayısıyla bu ülkelerde "sosyal vatandaşlıktan" söz etmek de pek mümkün değildir. Latin çevresi ülkeler, İspanya, Portekiz, Yunanistan, bir dereceye kadar (özellikle Güney olmak üzere) İtalya bu gruptandır. Bu grup *"gelişmemiş-rudimental"* refah devleti olarak adlandırılabilir. Bu ülkeler bir açıdan artıkçı modele yakındırlar ve herkes için iş bulmak ve işgücü piyasasına girebilmek asıldır. Ancak aynı zamanda, Anglosakson ülkelerde

olmayan geleneksel yardım hizmetleri (kiliseler gibi) ve aile dayanışması vardır. İşgücü piyasası tarım ağırlıklı, sosyal güvenlik uygulaması yetersiz olsa da, bu ülkelerde uygulanan refah politikaları bazıları için gelir kaynağı durumundadır; bu nedenle refah politikaları da "geçim ekonomisiyle" uyum içindedir. Yani bu ülkelerde, refah devletinin kurumsal yapısı da, sosyal koşulları da çok yetersizdir; fakat buna karşın anayasalarında modern refah devleti doğrultusunda vaatler bulunmaktadır; bu nedenle bu ülkeleri "kurumsallaşmış vaatler" ülkesi olarak da adlandırmak doğru olur.

Leibfried, bu sınıflandırmayı aslında Avrupa Birliği'nin gerçekleştirmeyi amaçladığı sosyal bütünleşme çerçevesinde yapmaktadır. Bir yandan bu kadar farklılıklar taşıyan Avrupa'da sosyal bütünleşmenin taşıdığı zorlukları sorgulamakta, öte yanda bütünleşmenin bu modeller çerçevesinde aşağıya doğru mu, yoksa yukarıya doğru mu olacağı sorusunu sormaktadır. Bu soru, bugün çok daha büyük önem taşımaktadır; çünkü şimdi, sosyal bütünleşme açısından çok daha olumsuz koşullar taşıyan birçok ülke AB üyesi olmuş durumdadır. Öte yandan 1990 başlarında kaleme alınan bu yazının üzerinden dokuz-on yıl geçtiği düşünülürse, özellikle AB üyesi olan Akdeniz ülkeleri açısından durumun hayli farklılaştığını da söylemek gerek. Örneğin son on yılda bu ülkelerde GSMH içinde sosyal harcamalara ayrılan payların öteki AB üyelerinden çok hızla arttığı ve AB düzeyine yaklaştığı görülmektedir. Bu nedenle, Güney Avrupa ülkelerinin, ekonomik gelişmeyle birlikte artık korporatist modelin bir versiyonu durumuna geldikleri görüşünde olanlar da vardır (Kleinman, 2002, 339). Onların yerini şimdi yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri almakta ve bu genişleme şimdi Avrupa refah devletinin sürdürülmesinden de, Avrupa'da sosyal bir bütünleşme sağlanmasından da giderek daha fazla kuşku duyulmasına neden olmakta.

Değişen Koşullar ve Yeni Tartışmalar

1980 sonrası birçok ülke için olduğu gibi Avrupa ülkeleri için de hem iç hem de dış koşullarda önemli değişimler söz konusudur.

Hızlı teknolojik gelişmeler üretim ilişkilerini toplumsal ve küresel düzeyde değişime uğratmakta, örneğin hem istihdam yapısını değiştirmekte, hem işsizliğe neden olmakta hem de emeğin parçalanması ve farklılaşmasını artırmaktadır. Avrupa'da da bir yandan yeni ekonomilere ve bilgi toplumuna geçiş çabaları sürmekte, öte yandan yoğun işsizlik, yaşlı nüfusun artması, sosyal güvenlik harcamalarının giderek yükselmesi gibi sorunlar yaşanmaktadır. Tüm bunlar, piyasa ile refah devleti veya piyasa ile çalışma ilişkileri arasında dengeli bir ilişki kurulmasını sağlayan toplumsal güçler arasındaki ilişkileri de, güç dengesini de değiştirmektedir. Örneğin nitelikli işgücü arttıkça, bireysel pazarlık gücünü kullanan ve farklı standartlar isteyen bir işgücü ortaya çıkmakta ve geçmişe göre daha parçalanmış, bölünmüş ve toplumsal gücü zayıflamış bir emek veya işgücüyle karşılaşılmaktadır. Özellikle istihdam yapısındaki değişiklik nedeniyle, İskandinav ülkeleri dışında hemen tüm Avrupa'da sendikalılaşma oranında düşme görüldüğü gibi (Weddington vd. 1997: 466), beyaz yakalılar ile sendikalılaşmamış kesimlerde emekten yana partilere oy verme eğilimi de zayıflamaktadır (Armingeon, 1997: 588). Bu durum emeğin toplumsal ve siyasal gücünü zayıflatırken, sermaye hem emek arasında artan rekabetin getirdiği avantajdan yararlanmakta hem de kazandığı hareketlilik nedeniyle sınırlayıcı koşul ve kuralların baskısından kurtulmaktadır. Böylece giderek emekten de, ulusal devletten de bağımsızlaşan bir güç durumuna gelmektedir. Öte yandan ekonomik politikaların ve kararların büyük ölçüde ulusüstünde belirlenmesi nedeniyle, siyasetin bu dengesizliği giderecek bir işlev görmesi de giderek zorlaşmaktadır.

Kısaca, çalışma yaşamında sendikal örgütlenme açısından zorluklar artmakta, toplu pazarlık gücü zayıflamakta, koruyucu önlem ve standartlar yerine esnek uygulamalara gidilmektedir. Öte yandan, işgücünün nitelikli-niteliksiz, mavi yakalı-beyaz yakalı, örgütlü-örgütsüz, çalışan-işsiz, kadın-erkek gibi ayırımlarının artması, genel olarak emeğin toplumsal ve siyasal gücünü zayıflattığı gibi, örgütlenmiş işgücü de artan ekonomik tehditler karşısında toplumun işsiz ve yoksul kesimiyle ilişkisini önemli ölçüde koparmaktadır. Bir başka deyişle, daha güvenceli çalışma

koşulları olan işgücü üzerinde tehditlerin artması bu ücretli grubu açısından toplumsal refah anlayışının dayanağını oluşturan "dayanışma ahlâkını" geriletmektedir. Tüm bunların refah devletinin arkasındaki toplumsal ve siyasal desteğin zayıflaması anlamına geldiği açıktır. Şimdilik, sosyoekonomik hakların kurumsallaşmış olması ve kamuoyunun desteği nedeniyle sosyal refah politikalarının bu gerilemeleri telafi etme gücünün önemli ölçüde korunduğu söylenebilir. Örneğin yapılan araştırmaların gösterdiği gibi, Avrupa kamuoyunun % 90'ı refah devletinin eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, istihdam gibi konularda sorumluluğunun devam etmesinden yana bir tavır sergilemektedir (Kleinman, 2002: 19). Ancak, artan iç ve dış baskılar karşısında ne yönde bir kırılma olacağını kestirmek bugün için mümkün değildir.

Aslında 1970'ler sonunda iç ve dış koşullarda yaşanan değişim yalnızca Avrupa'yı değil tüm gelişmiş ekonomileri bir biçimde etkilemiştir; bu nedenle de genel olarak küreselleşen kapitalizmin her ülkede devletin sosyal boyutları üzerinde ne gibi etkiler yaptığı birçok çalışmaya konu olmuştur. Bu konulardaki görüşleri birkaç başlıkta toparlayabiliriz. Örneğin, bazılarına göre refah kapitalizminde bireylerin yükselen ihtiyaçları ile sermaye birikimi arasında ciddi bir meşruiyet krizi doğmuştur ve sistemin bu biçimde kendini sürdürmesine, yani geniş anlamda bir refah devleti üzerinde uzlaşma sağlanmasına artık olanak kalmamıştır (Altvater; Huebner; Stanger, 1986: 27; Jacobi, 1986: 58). Bu nedenle, kapitalizm ve demokrasi arasında uzlaşma sağlayan sosyal devlet anlayışının kendi sınırlarına vardığı da söylenmektedir (Flora, 1985: 23). Esping-Andersen'e göre ise, sosyal refah devleti üzerinde küresel ekonominin yarattığı sorunlar, gelirin yeniden dağıtımında oynadığı rolde ortaya çıkan kısıtlamalar ve bu anlayışın gerisindeki siyasal uzlaşmada ortaya çıkan çatlaklar gibi üç önemli sorun rol oynamaktadır (1997: 237). Bu nedenle de yalnızca küreselleşme değil, işgücü piyasasında yaşanan değişiklikler nedeniyle de çalışmaya bağlı eşitlikçi anlayış ve buna bağlı sosyal vatandaşlık anlayışı yerine, ömür boyu eğitim ile gelir güvencesini bir araya getirecek yeni bir bileşime ve bu bileşim üzerinde oluşacak yeni bir uzlaşmaya ihtiyaç bulunduğunu söylemektedir (1997).

Bu genel tartışmaların yanı sıra, sosyal refah devletiyle ilgili tartışmaların en yoğun yaşandığı yerin Batı Avrupa olduğu da bir gerçek. Bir yandan bu ülkelerin refah devletine olan bağlılıkları, öte yandan refah devletinin bu ülkelerde kazandığı boyutlar nedeniyle, bu ülkelerde değişen koşulların yarattığı baskıların ve yaşanan tartışmaların daha yoğun olması da anlaşılabilir bir durumdur. Şimdilik İngiltere dışında Batı Avrupa ülkeleri arasında refah devleti uygulamalarında radikal bir değişim yaşandığı söylenemese de, özellikle küreselleşmenin ve küreselleşmeyi izleyen ekonomik-parasal bütünleşmenin üye ülkelerin sosyal politikaları üzerinde baskılar yarattığı bilinmekte ve bu konuda hararetli tartışmalar da devam etmektedir. Küreselleşme ve onu izleyen ekonomik ve parasal bütünleşmenin Avrupa refah devleti üzerindeki etkileri konusundaki görüşleri ise şöyle sınıflandırmak mümkün (Palier ve Sykes, 2001: 4-8): Bir görüşe göre, birçok ülkede olduğu gibi bu ülkelerde de piyasanın küreselleşmesi ulus devletin otonomisini sınırlıyor, ekonomi uluslararası olurken siyaset ve sosyal yapı ulusal düzeyde kalıyor, ekonomik öncelikler öne geçerken sosyal koruma geriliyor; dolayısıyla küreselleşmenin mantığı ulusal toplumun ve demokrasinin mantığı ile çatışıyor. Bazıları ise, küreselleşmenin Avrupa refah devleti üzerinde çok sınırlı bir etki yaptığını düşünmekte. Bunlara göre, refah devleti üzerindeki sınırlayıcı etkilerin önemli bir bölümü ekonominin yapısal bir değişim geçirmesinden kaynaklanmakta, bu nedenle ashında küreselleşmeye bağlanan birçok etki gerçekte başka bir kaynaktan gelmektedir (Clark, 2001). Örneğin, Avrupa refah devletinde siyasal pazarlıklar hâlâ önemini korumakta ve hükümetler her zaman siyasal baskıları dikkate almak zorunda kalmaktadırlar. Özetle, bu görüşe göre, küreselleşmenin refah devleti üzerindeki etkisi hayli abartılmaktadır. Hatta bazıları, refah devletinin tüm zayıflık ve yetersizliklerine karşın, büyük bir ekonomik dönüşümün yaşadığı bu dönemde sosyal ve siyasal acıları yumuşattığını ve değişen koşullara uyum kapasitesini artırdığını da ileri sürmektedir (Klein, 1993: 12). Üçüncü görüş ise, küreselleşmenin farklı refah modellerine göre farklı sonuçlar doğurduğunu söylemektedir. Örneğin Esping-Andersen'e göre, refah modelleri daha sonra ortaya çıkan değişikliklere karşı da

kendi yollarına bağlı kalmakta (path dependency) ve ona göre bir yol izlemektedirler (Esping-Andersen, 1997).

Günümüzdeki Gelişmelere Güç İlişkileri Yaklaşımıyla Bakarsak...

Aslında refah politikalarındaki gerilemeyi ve politika değişikliklerinde ülkelere göre ortaya çıkan farklılığı anlamak açısından yine güç ilişkilerine bakmak gerektiğini göstermektedir. Örneğin Korpi ve Palme, yaptıkları araştırma sonucunda genel anlamda Avrupa refah devletinde ciddi bir gerilme olduğu düşüncesine vardıkları gibi, ülkelere göre değişen farklılıkları da büyük ölçüde siyasal yapı ile ilişkilendirmektedirler. On sekiz ülkede çok değişkenli bir analizle 1975-95 yılları arasında refah devleti uygulamalarındaki kesintileri irdeleyen iki araştırmacı (Korpi ve Palme, 2003: 436); çok özetle, sağlık sigortası, iş kazası sigortası ve işsizlik sigortası gibi üç temel sigorta dalını ele almakta, bu dönem içinde bu sigorta dallarında ortaya çıkan kesintilerle ele alınan değişkenler arasında ilişki kurmaya çalışmaktadırlar. Buna göre, örneğin 1975'teki başlangıç noktasında en düşük ödemeyi yapan ülkelerde daha sonraki dönemde de kesintilerin daha yüksek olduğu, tüm sigorta dallarında en yüksek kesintinin liberal modele doğru bir dönüşüm geçiren İngiltere'de ortaya çıktığı, buna karşın cömert ödemeleriyle bilinen sosyal demokrat modelde (başta İsveç olmak üzere, Finlandiya ve Norveç) en düşük kesintiyle karşılaşıldığı gibi sonuçlara varmaktadırlar; araştırma sonuçlarına göre, merkez-sağ hükümetler büyük kesintiler açısından en yüksek riski temsil ederken, hangi model içinde olurlarsa olsunlar sol hükümetler en düşük riski temsil etmektedirler.

Benzer bir sonuç, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi açısından farklı partilerin etkisini inceleyen bir çalışma da ortaya çıkmakta. On dört ülkede belirli bir zaman serisi içinde aktif nüfusu kapsayan ve haneler üzerinden vergi ve transfer öncesi gelir ile vergi ve transfer sonrası gelir arasındaki değişimi inceleyen araştırmacılar, bu araştırmada işsizlikten ücret pazarlıklarına, sendika yoğunluğundan farklı parti iktidarlarına kadar

uzanan birçok değişkenin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini ölçmeye çalışmışlar (Bradley; Huber; Moller; Nielsen; Stephens, 2003): Birçok değişkenin farklı etkiler gösterdiği bu araştırmada, tüm refah devletlerinin (liberal refah devleti de olmak üzere) gelir dağılımı üzerinde olumlu etkisi bulunduğu görülmüş, ancak gelir dağılımındaki eşitsizliklerin azaltılmasında en etkin olan değişkenin sol parti iktidarları olduğu ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, araştırmacılar kendi bulgularının da güç ilişkileri yaklaşımını destekler sonuçlar verdiğini söylemektedirler.

Özetle, güç ilişkileri yaklaşımı geçerliliğini hâlâ korumaktadır ve taraflar arasındaki güç ilişkileri ve güç dengesi az ya da çok değiştiğinden, aslında Avrupa'da çanlar yalnızca çıktılar açısından değil benimsenen model açısından da çalmaktadır. Gerçi, toplumsal modelin dayandığı yapı ve benimsenen uzlaşmanın varlığını önemli ölçüde koruduğu söylenebilir; ancak bu uzlaşmanın artık farklı öğeler içerdiği ve liberal ve sosyal sentezde şimdi farklı bileşimlerin arandığı bilinmektedir. Bu arayış, yalnızca liberal parti ve politikalarında değil, İngiltere örneğinde ortaya çıktığı gibi sosyal demokrat anlayışta da "üçüncü yol" arayışlarıyla kendini göstermektedir. Uygulamaya baktığımızda, *ilk olarak* çalışma eksenli Keynesyen politikalar yerine rekabet eksenli politikaların gündeme geldiğini görüyoruz (Rhodes, 1996: 318). Bunun yanı sıra işsizliğin kabulü, emek ve sendikalar açısından yoğun bir baskının ve güç ilişkilerindeki dengesizliğin ana nedeni olmaktadır. Bu nedenle Korpi, Avrupa refah devletinde 1980 sonrasında önemli bir gerileme veya radikal bir değişiklik olmadığı iddialarına karşın, yoğun işsizliğin Batı Avrupa refah devletindeki gerilemeyi gösteren önemli bir mihenk taşı olduğunu söylemektedir (Korpi, 2003: 593). Öte yandan, işsizlik ile gelir dağılımındaki eşitsizlik arasında güçlü bir ilişki bulunduğu da ortaya konmaktadır (Bradley, vd., 2003). *İkinci olarak*, refah devleti ve benimsediği hedeflerin ilerlemesi durmuş, tam aksine, hedeflerde en başta tam istihdamdan vazgeçmek gibi daha mütevazı hedeflere doğru bir gerileme yaşanmıştır. *Üçüncü olarak*, her ülkede az veya çok olmak üzere refah ihtiyacının karşılanmasında kullanılan araçlar değişmiş ve bu açıdan piyasa-aile-devlet karışımında aileden ve piyasadan yana az

ya da çok bir kayma ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak, Avrupa'da da istihdamın giderek zor bulunur bir meta olması sermayenin gücünü artırmakta, buna karşın emeğin siyasal/toplumsal gücünü zayıflatmaktadır. Gerçekten, istihdam meselesini yalnızca ekonomik ve toplumsal bir sorun değil, toplumsal taraflardan birini ekonomik ve toplumsal anlamda ciddi biçimde zayıflatan bir olgu olarak görmek gerekir. Bu nedenle Korpi, işsizliğin kabulünü refah devletinde gerilemeyi gösteren önemli bir işaret olarak vurgularken haksız değildir. Kuşkusuz, birçok yazarın belirttiği gibi değişimlerin ölçüsü benimsenen refah modellerine göre epeyce farklılaşmaktadır. Ancak, bütçe açıkları ve yüksek harcamalar uluslararası piyasa ve sermaye hareketliliği tarafından hemen cezalandırıldığından, İskandinav ülkelerinde de giderek kamu harcamalarında kısıtlamalara gidilmesi zorunluluğu duyulmakta veya bazı hizmetler piyasaya devredilmekte; sonuç olarak bu değişim sürdükçe İsveç modelinin de yıkılacağı korkusu duyulmaktadır (Stevenson, 2002).

Okuma Parçası: 3

Uluslararası Çalışma Örgütü[7]

Küreselleşme bağlamında uluslararası rekabetin ekonomik zorunluluklarının giderek egemen olduğu bir dünyada uluslararası örgütlerin en eskisi olan UÇÖ, günümüzde Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü'ne göre ikinci plana itilmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte, UÇÖ'nün sosyal adaleti geliştirme temel görevi bulunmaktadır. Üç yanlılık ilkesine dayanan tek uluslararası örgüttür. UÇÖ hükümet, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşur. Kural koyma etkinliği, insan haklarını tanıma ve çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesine dayanan insani bir idealin sürdürülmesinde rol oynamaktadır. Bu görünüm içinde, üye devletlerin sosyal politikalarına yol gösterme ve dünyada sosyal gelişmeleri hızlandırma amacı taşıyan uluslararası normlar hazırlamaktadır. Bu normlar uluslararası sosyal politikaya temel oluşturmaktadır.

UÇÖ'nün uluslararası topluluğa sunduğu hizmetlerin anlamı ve önemi giderek artmaktadır. UÇÖ istihdam ve çalışmayı etkileyen her şeyle ilgili küresel bir bilgi merkezidir. Çalışma yaşamı ile ilgili kural koyma faaliyetinin odağıdır. Sosyal politika ile ilgili uluslararası tartışma ve görüşmelerde insan haklarının korunduğu yerdir. İnandırma hizmetlerinin. bilgi iletişim ve politikaların hazırlanmasının kaynağıdır.*

UÇÖ görevlerini yerine getirmek için kural koyma etkinliğini tamamlayan diğer araçlara da başvurmaktadır. Gerçekten, normların hazırlanması ve gözden geçirilmesi geniş bir belgeleme ve güvenilir araştırma programlarına dayanmayı da gerektirir; mesleki eğitim ve bilgilerin yayılması üye devletleri ve sosyal tarafları çalışmaya ilişkin çeşitli sorunlar ve diğer önemli sosyal sorunlar konusunda aydınlatma olanağı tanımaktadır; teknik işbirliği ise, UÇÖ'nün üye devletleri normları onaylamaya özen-

---

[7] Zeki Erdut, *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002.

* BIT., Décent, s. 5.

dirmesine ve uygulamaya koymaya yardım etmesine olanak tanımaktadır.

I. TARİHSEL GELİŞİM

1919 Versailles Anlaşması'ndan doğan, UÇÖ'nün tarihi; uluslararası düzeyde üç taraflılığın sağlamlaştırıldığı yıllar olan 1919-1943, Soğuk Savaş ve üçüncü dünyanın ortaya çıktığı 1944-1988 ve yeni bir siyasal coğrafya ile küreselleşmenin belirginleştiği 1989'dan günümüze kadar olan süreç göz önünde tutularak üç temel döneme ayrılabilir.

1919 yılında, UÇÖ yarısından çoğu Avrupa dışında bulunan, özellikle Latin Amerika ülkeleri yanında Çin, Hindistan, İran, Japonya ve Polonya olmak Üzere kırk üç ülkenin katılımıyla kurulmuştur. 1919-1939 yılları arasında Milletler Cemiyeti'ne bağlı özerk bir kuruluş olarak etkinlik gösterecek olan örgüt; Birinci Dünya Savaşı'ndan önce, savaş boyunca ve Rusya'da 1917 devriminden sonra Avrupa'yı sarsan çeşitli sosyal hareketlere yenilikçi bir alternatif olarak görülmüştür. Temel işlevi uluslararası çalışma normları aracılığıyla çalışma koşullarını iyileştirmektir. UÇÖ genel kurulunun (Konferansın) ilk oturumu 1919 yılında Washington'da toplanmıştır. 6 sözleşme ve 6 tavsiye kabul edilmiştir. Günümüzde 183 sözleşmeye ulaşılmasına karşın, bu sözleşmelerin 87 adeti 1919-1949 yılları arasında kabul edilmiştir. Bu sözleşmelerin uygulanmasında UÇÖ, hükümetler ile çalışan kesim ve işveren örgütleri arasında danışmaları özendirmiştir. Ayrıca, UÇÖ'nün ilk genel müdürü Albert Thomas (1919-1932) ilk dönemde salt uluslararası çalışma normlarının hazırlanmasıyla değil, aynı zamanda uygulanmasıyla da uğraşıldığını belirtmiştir.

1944 yılında UÇÖ demokratik ülkelerle komünist blok ülkeleri arasında bölünen uluslararası siyasal dengeye yerleşmiştir. Örgütün karşılaştığı temel sorun üç yanıtlığın -ve dolayısıyla siyasal ve sosyal bir demokrasi biçiminde- evrensel bir değer taşıyıp taşımayacağı üzerinde odaklanmıştır. Sendika özgürlüğü ilkesi konusunda Doğu ülkelerinin delegasyonunun temsil yetkisi güçlükle ve karşı konularak yeniden doğrulanmıştır. 1945 yılın-

da kurulan Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu uluslararası sendikal örgütlerin en çok temsile yetkili ve en güçlü olanıdır. Uluslararası İşverenler Örgütü (OIE) planlı ekonomiye sahip ülkelerin işveren delegasyonlarını, girişim özgürlüğüne sahip olmadığı ve devletin sadece memurları olduğu gerekçesiyle, gerçek işveren temsilcileri olarak asla kabul etmemiştir. Bu dönemde ortaya çıkan gerilime karşın, UÇÖ tüm taraflar arasında görüş alışverişinin ve diyaloğun bir odağı olarak kalmıştır.

1946 yılma gelindiğinde, UÇÖ, Birleşmiş Milletler Örgütü ile yapılan bir anlaşma uyarınca UÇÖ, Anayasası'nda öngörülen amaçlara ulaşmak için gerekli önlemleri almakla yetkili bir uluslararası uzmanlık kuruluşuna dönüşmüştür.

1960-1970 yılları arasmda UÇÖ'ye, özellikle sömürgeden kurtulan, yaklaşık altmış yeni üye devlet katılmıştır. Önemli teknik işbirliği faaliyetlerinde bulunan UÇÖ bu ülkelerde hem gelişmeye katkıda bulunan hem yaşam düzeyini yükselten ve hem de çalışma normlarının en iyi biçimde uygulamanın aracı olan bir kurum olarak algılanmıştır. Gerek toplumsal kuruluşların, özellikle çalışan ve işveren örgütlerinin gelişimi, gerekse bu örgütlerin istihdamın artışında ve sosyal korumanın iyileştirilmesinde olduğu gibi, pazarlık ve öneri yeteneklerinin de hızla gelişmesi sağlıklı bir piyasa ekonomisinin temel simgeleri olarak algılanmıştır. Soğuk Savaş bağlamında üstü örtülü rekabet bu hızlı gelişime tümüyle aykırı da değildir. Asya'da hızla büyüyen ülkelerde çoğulculuk ve demokrasiden uzak kavram ve modeller ilan edilmiş, UÇÖ normlarının onaylanması yetersiz bir düzeyde kalmıştır. 1950-1973 yılları arasında dünya ekonomisinde sürekli bir büyümeyle diğerlerinden ayrılan sanayileşmiş ülkelerde UÇÖ normlarının en iyi biçimde uygulanması da içinde olmak üzere ücret artışları, sosyal korumanın iyileştirilmesi ve iş güvencesi aracılığıyla gelir dağılımı dengelenmeye çalışılmıştır.

1989 Kasımında Berlin duvarının yıkılması dünyada tümüyle yeni bir siyasal coğrafyanın temellerini atmıştır. Polonya'da Dayanışma Sendikası'nın açık savunmasına karşın, Soğuk Savaş'm sona ermesi UÇÖ'yü Batı'nın güçlü desteğinin önemli bir doğrulamasından yoksun bırakmıştır. Yeni bazı gelişmeler

geçmişe dayanmakla birlikte, UÇÖ'nün konumunda değişiklikler ortaya çıkarmıştır. UÇÖ'nün değerleri ve faaliyetleri liberal düşüncenin baskın hale geldiği yeni ekonomik bağlamda bir meşruiyet kazanmaya zorlamaktadır.* Bu anlamda, örgütün yapısının ve işlevlerinin incelenmesi yararlı olacaktır.

II. KURULUŞ AMAÇLARI

UÇÖ 1919 yılında kurulurken iki temel amaçtan yola çıkılmıştır. Bunlardan birincisi, sınıf mücadelesi ideolojisinden çok, insancıl ve reformist bir yaklaşım benimseyerek çalışanların durumunu iyileştirmektir. İkincisi ise, çalışma koşullarını birbirine yaklaştırarak ülkeler arasında rekabet koşullarını denkleştirme kaygısıdır.** Ancak, UÇÖ gibi evrensel ve tutkulu amaçlara ulaşmak üzere oluşturulmuş bir kuruluşun başlangıçta öngörülenlerle sınırlı kalması beklenemez. Zaman içinde ortaya çıkan sorunları çözebilmek için bu amaçlar kümesinin de değiştiği, çeşitlendiği *ve* derinleştiği bilinmektedir. Gerçekten, günümüzde dört temel amaç örgütün işlevlerine ışık tutmakta ve üye ülkelerde insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyine ulaşmak için yol göstermektedir.

A. İnsan Haklarını Koruma

UÇÖ Anayasası ve Filadelfiya Bildirgesi'nde "insan hakları" deyimi yer almamakla birlikte, insan haklarını koruma düşüncesi sürekli olarak ortaya konulmuştur. Böylece, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nden önce, UÇÖ yurttaşlıkla ilgili (sivil) ve siyasal hakları (özellikle zorla çalıştırmayı yasaklayan 1930 tarihli 29 sayılı Sözleşme ile ya da Filadelfiya Bildirgesi'nde doğru-

---

* Philippe Egger, Jean Majeres, "Justice sociale et libéralisations", *Revue tiers Monde*. t. XXXVIII, 1997, s. 604-605.

** RIT., "Perpectives: Commerce international et normes du travail: le Directeur général du BIT fait le point", *Reue internationale du Travail*, c. 135, S. 2, 1996, s. 251.

lanan, "ırkı, inancı ya da cinsiyeti ne olursa olsun, tüm insanlar özgürlük ve saygınlık, ekonomik güvence ve fırsat eşitliği içinde maddi refahını ve manevi gelişmelerini sürdürme hakkına sahiptir") olduğu kadar, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları da (1919 yılında kabul edilen 1 ve 2 sayılı Sözleşmeler sırasıyla iş süresinin sınırlandırılması ve işsizlikle ilgilidir) savunmaya başlamıştır. Ancak genel bir biçimde, UÇÖ'nün kural koyma etkinliğinin tümü insan haklarının korunmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Sendika özgürlüğü, örgütlenme ve toplu pazarlık haklarının eylemli olarak tanınması, istihdam ve meslekte ayrımcılığın kaldırılması, sosyal koruma hakkı, iş sağlığı ve güvenliği vb. haklar sıralanabilir.* Bu çeşitli alanlarda UÇÖ salt hakları tanımlamamakta, aynı zamanda tanıma gereksinmesi olan ülkelere (damşma hizmetleri ve teknik işbirliği aracılığıyla) yardımda da bulunmakta ve denetim usullerini uygulamaya koymaktadır.

B. Dünya Barışı Arayışı

Bu amaç UÇÖ Anayasası'nın başlangıcının ilk cümlesinde doğrulanmıştır: "Evrensel ve kalıcı bir barış salt sosyal adalet temeline dayalı olarak kurulabilir." Ardından adaletsizlik, sefalet ve yoksunlukların yol açacağı tehlikeye dikkat çekilmiş, daha sonra devletleri UÇÖ'yü kurmaya yönelten adalet ve insanlık duyguları bir araya getirmiştir. Düşünce, ülke içinde sosyal barışı kolaylaştırarak, yoksullukla mücadele etme, sosyal gelişmeyi sağlama ve uluslararası alana yansıma tehlikesi bulunan gerilimleri, özellikle kamu görevlilerinin iç güçlükleri aşmak bahanesiyle çeşitli maceralara başvurma tehlikesi bulunanları, ortadan kaldırmaya ya da yatıştırmaya dayanmaktadır.** UÇÖ'nün dünya barışına sağladığı katkı ellinci kuruluş yıldönümü vesilesiyle 1969 yılında Nobel Barış Ödülü ile ödüllendirilmesine gerekçe oluşturmuştur.

---

* Nicolas Valticos, "Normes internationales du travail et droits de l'homme. Où en est-on à l'approche de l'an 2000?", *Revue internationale du Travail.* c. 137, S. 2, 1998, s. 152.

** Alain Euzéby, "L'OIT a quatre-vingts ans: quatrième âge ou nouvelle jeunesse?", *Droit Social.* S. 1, Janvier 2000, s. 62.

C. Sosyal Adaletin Gerçekleştirilmesi

Sosyal adalet deyimi, kuşkusuz oldukça geniş ve çeşitli yorumlara konu olabilecek bir kavramdır. Ayrıntılarına girmeden, salt UÇÖ Anayasası'nın başlangıcındaki işsizlikle mücadele ve "uygun yaşam koşulları sağlayan bir ücreti güvence altına almaya" veya sosyal yardımlar sağlamaya yollama yapılmalıdır. Filadelfiya Bildirgesi'nde ise, "emek mal değildir"; "nerede olursa olsun yoksulluk insanların refahı için bir tehlike oluşturur"; ya da "yoksullukla mücadele her ulus tarafından tükenmek bilmez bir kararlılıkla ve ortak refahı sağlamak üzere sürekli ve ortak bir uluslararası çabayla sürdürülmelidir" gibi temel ilkeler içermektedir.

Sosyal adalet UÇÖ'nün her tür etkinliğinin yönelmiş olduğu idealdir. Bu çalışma alanı sürekli olarak gelişime açıktır ve tüm dünyada, çeşitli düzeylerde, güncelliğini koruyan bir yere sahiptir.*

D. İnsanın Ekonomiye Üstünlüğünün Doğrulanması

İnsanın piyasadan üstünlüğü iddiası, uluslararası rekabet baskılarının işletmelerin rekabetinde her ne pahasına olursa olsun bir amaç oluşturduğu düşünüldüğünde, günümüzde özgün bir nitelik kazanır. Oysa, uluslararası rekabet gerekçesi kesinlikle UÇÖ'nün kuruluşunun doğrudan kaynağıdır. Bir ülkenin ürünlerinin maliyetini artırarak sanayiini zora sokacağını bahane eden ile çalışma koşullarını iyileştirmeyi amaçlayan ulusal mevzuatların ve uygulamaların karşıtlığına yanıt vermek söz konusudur. Bu düşünce, UÇÖ'nün öncülerinin (özellikle R. Owen ve D. Le Grand) temel gerekçesidir. Anayasanın başlangıç kısmında açıkça belirtilmiştir: "Herhangi bir ulus tarafından gerçekten insancıl bir çalışma düzeninin kabul edilmemesi, kendi ülkelerinde çalışanların durumunu iyileştirmek isteyen diğer ulusların çabalarına engel oluşturur". Bu gerekçe ülkelerin sosyal gelişme yolunda topluca ilerlemesini ya da en azından çalışma koşulla-

* *Ak*, s. 63.

rının iyileştirilmesine gerçekten olanak tanımak için odaklanmasını gerektirecektir.

Ayrıca, insanın üstünlüğü düşüncesi Filadelfiya Bildirgesi ile de doğrulanmıştır: "Irkı, inancı ve cinsiyeti ne olursa olsun tüm insanların maddi refahını ve manevi ilerlemelerini özgürlük ve onur, ekonomik güvenlik ve fırsat eşitliği içinde gözetme hakkı vardır; ulusal ve uluslararası alanlardaki tüm çalışma programları ve alınan önlemler, özellikle ekonomik ve mali nitelikli olanlar, bu bakımdan ölçülmeli ve bunlar ana amacı desteklemeğe yaradığı ölçüde kabul edilmelidir."

Bu dört ana eksen ve UÇÖ'nün kural koyma etkinliğine sıkı sıkıya bağlı amaç, ekonomik düzen düşüncelerinin tümüyle baskın hale geldiği bir dünyada zararlı olarak kabul edilmeye başlamıştır. Oysa, ekonominin küreselleşmesi UÇÖ'nün rolünü kesinlikle geçmişten daha gerekli kılmaktadır.

Gerçekten, küresel ekonomiye insani bir görünüm kazandırmak gerektiğinde ısrar edilmektedir. Papa II. Jean Paul, "Ortak küresel refahı ve ekonomik ve sosyal hakların yaşama geçirilmesini güvence altına alma sorumluluğu taşıyanı belirlemek" gerektiğini, bu işin bizzat piyasaya bırakılamayacağını, insani gereksinmelerin pek çoğunun piyasada yer alamayacağını" belirtmiştir. Klaus Schwab, "Mali piyasalar çılgın haldedir; hükümetleri küçük düşürmektedir, sendikaların ve sivil toplumun diğer aktörlerinin gücünü azaltmaktadır ve tümüyle kendisinden kurtulan güçler ve karar süreçleri karşılaştırıldıklarında kendine özgü yalın biçimde son derece zarar görebilirlik duygusu yaratmaktadır".*

* BIT., Décent, s. 5.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Türkiye'de Sosyal Politika: Oluşumu, Özellikleri ve Sınırları



DÜNYANIN EN TUHAF MAHLUKU

Akrep gibisin kardeşim,
korkak bir karanlık içindesin akrep gibi.
Serçe gibisin kardeşim,
serçenin telaşı içindesin.
Midye gibisin kardeşim,
midye gibi kapalı, rahat.
Ve sönmüş yanardağ ağzı gibi korkunçsun kardeşim.
Bir değil
beş değil
yüz milyonlarsın maalesef.
Koyun gibisin kardeşim,
gocuklu celep kaldırınca sopasını
sürüye katılıverirsin hemen
ve adeta mağrur koşarsın salhaneye.
Dünyanın en tuhaf mahlukusun yani,
hani şu derya içre olup
deryayı bilmeyen balıktan da tuhaf.
Ve bu dünyada bu zulüm
senin sayende.
Ve açsak, yorgunsak, al kan içindeysek eğer
ve hâlâ şarabımızı vermek için üzüm gibi eziliyorsak
kabahat senin
-demeye de dilim varmıyor ama-
kabahatin çoğu senin canım kardeşim.

Nâzım Hikmet*

---

* (der.) Vala Nureddin, *Bu Dünyadan Nâzım Geçti*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1975, s. 440.

3. TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA: OLUŞUMU, ÖZELLİKLERİ VE SINIRLARI

32'de Elazığ Cezaevi'nde bir Memed'imiz vardı bizim. Kara, kavruk bir oğlan. Sovyet sınırındaki bir karakolda askerlik yapmış. Sonra gelmiş memlekete; bir gün kahvede, "Rusların karakolları fena değildi, aç değildiler" gibi bir söz etmiş. "Komünist oldun" deyip bizim yanımıza tıktılar bunu. Beş vakit namazında. Cin gibi bir oğlan. "Okuman yazman var mı?" dedik. "Harfleri tanıyorum da birbirine vuramıyorum" dedi. Okuyamıyordu. Epeyi kaldı bizimle... Bir gün "ne vakit gözü açılacak, ne vakit gerçekleri görecek bu halk" gibisine dertleşiyoruz. "Baba" dedi, "Bu millet de benim gibi, harfleri tanıyor da, daha birbirine vuramıyor."[1]

Türkiye'de sosyal politikanın gelişimini değerlendirebilmek için, yine hem Türkiye'deki ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeleri irdelemek hem de bu gelişmelerin arka planında rol oynayan aktörleri gözden geçirmek gerekmektedir. Kuşkusuz, Türkiye'deki gelişmelerde de hem iç hem dış dinamikler rol oynamıştır; ancak iç dinamiklerin gelişimi Batı'ya benzemediği gibi, her iki alandan gelen etkilerin her zaman biriyle uyuştukları da söylenemez. Öte yandan, kendine özgü birçok kısıtlama yaşarken, birden çok hedefi gerçekleştirme çabası ve zaman darlığı içinde Türkiye'nin çelişkileri de çoktur. Bu paradokslar nedeniyledir ki Türkiye'de hemen her konuda niyet ile kısmet çok zaman birbirinden farklılaşmıştır. Yaşanan demokrasi deneyimi bunun en belirgin örneğidir. Benzer bir düşünceyi, devletin sosyal niteliği ve sosyal politika uygulamaları için de söylemek mümkündür. Örneğin Türkiye'de devle-

[1] Vedat Türkali, *Bir Gün Tek Başına*, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1975, s. 112.

tin ta Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana "kendine özgü" bir sosyal niteliği ve sosyal boyutu olduğunu söylemek de mümkündür, hâlâ bir sosyal devlet olamadığını da. Bu çelişkili ve karmaşık durumun kuşkusuz birçok nedeni bulunmakta, ancak bu çelişkili durumlar nedeniyle Türkiye'yi tanımlamak da, ona bir ad vermek de kolay olmamaktadır.

İkinci temel özellik de tüm toplumsal gelişmelerde devletin oynadığı egemen ve belirleyici roldür. Cumhuriyet'in kuruluşundan çok partili yaşama, modern bir toplumdan ekonomik kalkınmaya kadar birçok alanda ve birçok konuda önemli rol oynayan aktör, büyük ölçüde bu asker veya sivil aydın ve bürokratlar olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde önem kazanan asker ve sivil bürokrasi, yakın zamana dek Türkiye'deki değişimlerin arkasındaki temel güç olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumun ekonomik ve sosyal gelişmesinin geç başlaması ve yavaş sürmesi nedeniyle, 20. yüzyılın sonunda bile siyasal otorite karşısında sivil toplumu ve toplumsal güçleri dengeleyecek gelişmelerin ortaya çıktığını söylemek zor. Örneğin bu belirleyici rolün 1980 sonrasında değiştiğini söylemek mümkünse de, azaldığını söylemek o kadar kolay değildir. Bu nedenle Türkiye'de devletin sosyal anlayışı ve niteliğinin gelişmesine büyük ihtiyaç gösteren koşullar olmasına karşın, yalnızca ekonomik yetersizlikler değil, ondan da önemlisi bu yönde gelişmeyi sağlayacak toplumsal güçlerin zayıflığı önemli bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.1. DEVLETİN SOSYAL NİTELİĞİNİ KISITLAYAN ARKA PLAN

Bu yüzyılın başında Batı Avrupa'daki gelişmeler, siyasal alanda olmaktan çok ekonomik alanda Osmanlı İmparatorluğu'na (para ve fiyat devrimi biçiminde) çarptığı halde bunun yarattığı bunalımın bu çarpmanın sonucu olduğu 18. yüzyılın başına dek kimsenin aklına gelmemiştir. Batı, hatta Avrupa diye bir dünya birimi, Avrupa'nın kendisinde bile yoktu. Osmanlıların "kefere" sözcüğü altında topladığı Avrupa halklarına ve devletlerine karşı üstünlük duyguları o denli aşırı idi ki, bunların ticaret temsilcilerine, kendi ekonomileri ve siyasal örgütlerinin temellerini etkileyecek imtiyazlar vermekte bir sakınca görmedikleri gibi timar sisteminin, kapıkulu örgütünün, bürokrasi ve maliyenin altüst olmasının 18. yüzyıl Avrupa'sının ekonomik etkilerinin sonucu olduğunu önden görecek güçte bir anlama olmamış, bu yüzden, bu sezişe karşın, eylem yönünden başarılı bir girişim olmamıştır.[2]

Yukarıdaki alıntı, yüzünü Batı'ya dönen Avrupa'ya karşın kendi içine dönük ve dışarıdaki gelişmeleri izlemekten aciz kalan Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarda çöküş nedenleri arasında, Batı'da sürüp giden ekonomik yapıdaki değişimleri göremeyişinin nasıl önemli rol oynadığını vurgulaması açısından ilginçtir. Aslında siyasetten önce ekonomideki geri kalış, daha doğrusu teknolojik ve ekonomik gelişmelerin farkına varamayış bugün de hâlâ aşmaya çalıştığımız ekonomik ve sosyal açıdan geri kalmışlığımızın temel nedeni gibi görünmekte. 16. yüzyıldan bu yana Avrupa'da biriken para artık endüstriyel üretime yönelir ve ürettiklerine pazar ararken, Osmanlı padişahları da "kefereye" Osmanlı topraklarına serbestçe giriş izni vermektedir. Sonuç el tezgâhlarında yapılan üretimin ve el sanatlarının yok olması olmaktadır; ancak padişah ve bürokrasi

---

[2] Niyazi Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1973, s. 34.

bunun ya farkında değildir ya da bunu umursamamaktadırlar. Öte yandan ekonomik alandaki değişimin getireceği sosyal farklılaşma da olmadığından, devlet karşısında sivil toplum veya toplumsal sınıflar oluşup güç kazanamamakta, siyasal demokrasinin gelişmesi yolundaki çabalar da daha çok bir avuç aydının eline kalmaktadır. Tüm bunların, devletin sosyal niteliğinin yeterince gelişmemesinin ve uyguladığı sosyal politikaların yetersiz kalmasının gerisinde rol oynadıkları da ortada. Bu nedenle Türkiye'de devletin sosyal niteliğini ve sosyal politikaların neden gelişemediğini açıklamak için, ülkenin siyasal, ekonomik ve toplumsal özelliklerini ve yetersizliklerini açıklamak gereklidir.

3.1.1. Geç Endüstrileşme, İstikrarsız Büyüme ve Yetersiz Kamu Harcamaları

Osmanlı döneminin sosyoekonomik açıdan yetersiz mirası üzerine kurulan Türkiye'de, Cumhuriyet'in ilk yıllarından bu yana endüstrileşme ve ekonomik kalkınma öncelikli bir politika olmuş, ancak bunun için de başta sermaye yetersizliği olmak üzere birçok engelle karşılaşılmıştır. Yetersiz koşulların, ilk önce devlet eliyle endüstrileşme çabalarına yol açtığını da biliyoruz. Devletçilik uygulamaları 1933'te Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile başlamış ve Plan oldukça başarılı olmuşsa da, arkadan gelen savaş nedeniyle daha sonraki yatırımlar büyük ölçüde ertelenmiş ve 1940-1945 arasında ekonomik gelişme açısından önemli bir mesafe alınamamıştır (Boratav, 1990: 63). Savaş sonrasında ise, liberal politikalara dönüşüm başlamış ve kamu sektörünün yanında özel sektörün de büyüdüğü karma bir ekonomik yapı ortaya çıkmıştır. 1960 sonrasında, bir yandan yine planlı kalkınma dönemine girilmiş, öte yandan ithal ikameci politikalarla özellikle tüketim mallarında yoğunlaşan

bir endüstrileşme yaşanmıştır. Bu dönemde gerek kamu, gerek özel sektörde yapım (imalat) endüstrisindeki yatırımlar ağırlıklı olmuş ve 1960-1980 döneminde her yıl endüstride % 30-40 (TOBB, 1990) arasında seyreden yatırımlarla üretim ve istihdam yapısında önemli bazı değişimler meydana gelmiştir.

Örneğin 1960-1980 döneminde üretimin sektörel dağılımına baktığımızda şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır: Tarım sektörünün GSYİH içindeki payı 1960-1980 döneminde yaklaşık % 25'e düşerken, endüstrinin payı % 13'ten % 24 dolayına çıkmış, hizmet sektörünün payı da % 46 iken % 52 olmuştur (DİE, 1993). İthal ikameci politikaların uygulandığı ve devletin önemli bir yatırımcı olduğu bu dönemde kamu kesimindeki yatırımların ağırlıklı kısmı da endüstri sektörüne yönelmiş ve sonuçta yapım endüstrisinin toplam payı % 15'ten % 36'ya yükselmiştir (TOBB, 1990). Bu dönemde özel sektörün endüstriyel yatırım payının daha düşük kaldığı da görülmektedir. Tüm bu dönem boyunca devletin endüstrileşmeyi, yalnız yatırımcı olarak değil, çeşitli araçlarla teşvik edici ve destekleyici bir rol oynadığını da unutmamak gerekir.

Endüstri sektörü geliştikçe kuşkusuz istihdam yapısı da değişmiş ve endüstrileşme ile birlikte işçileşme de artmıştır; ancak başlangıçtaki yasaklar gibi özel sektördeki küçük ve orta ölçekli yapı da örgütlenme ve sınıf bilincinin gelişmesi açısından olumsuz rol oynamıştır. 1960'ta % 75 dolayında olan tarımdaki istihdam, 1980'de % 57.9'a gerilemiştir; ancak hâlâ çok büyük bir oranı temsil ettiği açıktır. Örneğin 2005 ve sonrasında bile tarımdaki istihdam hâlâ toplam istihdamın üçte birine yakındır, buna karşın endüstrideki istihdam beşte bir dolayındadır. Bu nedenle, tarım sektöründeki daralma ve kırlardan kente göç, endüstri sektörünün çekim gücünden çok tarımdaki ge-

çinme olanaklarının kısıtlanmasından kaynaklanmakta ve kentlerde gecekondulaşma dönemi de başlamaktadır.

1980 sonrasında ise, bir yandan ekonomi politikası değişmiş ve ithal ikameci politikalardan dışa açık büyüme politikalarına geçilmiş, öte yandan bu politika değişiminin bir gereği olarak dünya piyasalarına uyum temelli bir anlayış izlenmiştir. Bu uyum ve bütünleşme arayışının ekonomik ve sosyal sorunları arttırması da kaçınılmaz olmuştur. Örneğin 1980 sonrasında ihracatın arttırılması ve iç talebin kısılması istemleriyle reel ücretlerin düşürüldüğü, buna karşın fiyatların hızla arttığı yüksek enflasyonlu yıllar başlamış, buna bağlı olarak gelir dağılımındaki eşitsizlik daha da büyümüştür. Öte yandan, endüstri sektöründe kamu yatırımlarının azaldığı ve kamu kuruluşlarının özelleştirildiği bir döneme girilmiştir. Devletin yatırımcı olmaktan elini çektiği bu dönemin, devlet anlayışı ve yapılanması açısından ciddi bir değişim anlamına geldiği açıktır. Artık kamunun değil, piyasanın egemenliği kurulmak istenmektedir; ancak büyük eşitsizliklerin olduğu bir ülkede piyasanın bu eşitsizlikleri daha da arttıran etkisi olduğu iyi bilinmektedir Bu dönem süresince özel sektörün endüstriden çok hizmet sektöründe büyüdüğü bir gerçektir. Kısaca bu dönemde, bir yandan küçük işletme ağırlıklı, montaj sanayii ile emek yoğun sektörlerde yoğunlaşan bir endüstrileşme varlığını korumuş, öte yandan bankacılık, ticaret ve turizm sektörü gibi alanlar başta olmak üzere hizmet sektörü büyümüştür. Bu uyum sürecinin kırılgan bir ekonomide krizlere yol açması da kaçınılmazdır. Türkiye'de de, daha birçok ülke gibi, 1990 başlarında ve 2000'li yıllara girerken ciddi ekonomik krizler yaşanmıştır. Buna karşın 2001 krizinden sonra kamuda ve ekonomik politikalarda yeniden yapılanmaya giren Türkiye'de, bu dönem sonrasında oldukça yüksek ve istikrarlı bir büyüme sağ-

landığı, ihracat artışının gerçekleştiği, daha yüksek bir yabancı sermaye girişinin yaşandığı görülmektedir. Ancak bu olumlu göstergelere karşın, dış ticaret açığının büyüdüğü, borçların azalmadığı görüldüğü gibi, işsizlik, yoksulluk ve gelir dengesizliği gibi sorunların da azalmayıp arttığı bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu koşullar nedeniyle ekonomik kırılganlığın sürdürüldüğü söylenebilir.

Tüm bu gelişmeler sonunda toplumsal açıdan gelinen nokta ile ilgili kısa bir özet yapmak gerekirse; tarım ağırlıklı yapısını kırmak için uzunca bir süredir uğraşan Türkiye'de 2000'li yıllara gelindiğinde bile tarımda çalışanlar toplam istihdam içinde önemli yere sahiptir. 2007'ye gelindiğinde tarımın istihdamdaki payı % 27 dolaylarına inmiştir; ancak bu durumda bile tarımdaki istihdamın hâlâ oldukça yüksek olduğu açıktır. Endüstri sektöründe çalışanlar ise, % 19 düzeyinde kalırken, hizmet sektöründe istihdam yaklaşık % 47'ye ulaşmıştır (TÜİK, 2007). Öte yandan kırsal nüfus azalmış ve kentsel nüfus büyümüş olsa da, kentlerde özellikle katma değer yaratan sektörler açısından ciddi bir gelişmenin yaşandığı söylenemez; büyüyenin daha çok ticaret sektörü olduğu ve bunun da istihdam yaratma kapasitesinin sınırlı kaldığını söylemek daha doğru olur. Kısaca, yetersiz endüstrileşme, sermaye yetersizliği ve borç sarmalı gibi çarpık kentleşme, bölgesel dengesizlik, işsizlik gibi temel sorunları devam eden Türkiye'de, bu dönem içinde yalnız tarımdaki gizli işsizliğin değil, kentlerdeki açık işsizliğin de büyümesi ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin artmasının yanı sıra etnik ve dinsel talepler nedeniyle toplumsal ayrılıkların baş gösterdiği bir toplumsal yapı karşımıza çıkmaktadır. Tüm bunların sosyal bütünleşmeyi zayıflatan sonuçları olduğu açıktır.

Tablo: 4
Bütçe Büyüklükleri (1989-2007)

	1989	1994	1997	2004	2007
Bütçe Açığı/GSMH	3.3	3.9	7.6	7.1	9.4
Faiz Hariç Açık/GSMH	40.3	3.8	0.1	0.2	-0.2
Bütçe Giderleri/GSMH	16.9	23.2	27.4	33.1	28.5
Faiz Hariç Bütçe Gideri/GSMH	13.3	15.5	19.6	19.1	17.7
Personel Gideri/GSMH	5.4	7.0	7.1	6.7	6.7
Faiz/GSMH	3.6	7.7	7.7	13.6	10.8
Bütçe Geliri/GSMH	13.6	19.3	19.8	25.9	19.2
Vergi Geliri/GSMH	11.1	15.1	16.1	20.9	17.2
Bütçe Geliri/Bütçe Gideri	80.7	83.3	72.2	78.2	67.3
Vergi Geliri/Bütçe Gideri	65.7	65.1	58.9	63.1	60.1

Kaynak: *TC Maliye Bakanlığı 2007 Yılı Bütçe Gerekçesi*, s. 53.

Bu yapıyı düzeltecek politikalar da pek söz konusu olamamaktadır. Her şeyden önce, devletin geliri de, niyeti de çok kısıtlıdır. Örneğin, Maliye Bakanlığı'nın verilerine göre, Türkiye'de 1960 sonlarında GSMH içinde % 10 dolayında kalan vergi geliri, 1990 sonlarında ancak % 17'ye çıkabilmiştir.

Tablo 4'te görüldüğü gibi, bütçe açığı, yani gelir ve gider dengesizliği sürekli büyümektedir. Örneğin 2004 yılında bütçe geliri bütçe giderinin % 78'ini karşılarken, 2007 yılında karşılama oranı % 67 dolayına düşmüştür. Borç ödemeleri sürmekte ve faiz ödemeleri GSMH'nin 2004'te yaklaşık % 13'ünü, 2007'de % 11'ünü bulmuştur. Bütçe gelirleri ise, GSMH'nin % 19'u gibi çok küçük bir bölümünü oluşturmakta, vergi geliri de 2007 yılında % 17 dolayında kalmaktadır. Kamu bütçesinin vergi toplama ve gelir sağlama açısından aczini gösteren bu durum, devletin gelir dağılımındaki eşitsizlik ve adaletsizliği giderme konusundaki aczini de gözler önüne sermektedir.

Öte yandan, vergi gelirindeki yetersiz artışın da büyük ölçüde Katma Değer Vergisi (KDV) ve Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) gibi dolaylı vergilerden sağlandığı bilinmektedir. KDV ve ÖTV gibi dolaylı vergilerin payı vergi geliri içinde % 70'lere ulaşır ve gelir vergisi gibi vergilerin payı sürekli olarak azalırken, gelir vergisinin yarısından fazlasını da ücretlilerden alınan gelir vergisi oluşturmaktadır. Gelirin değil, tüketimin vergilenmesine ağırlık veren bu vergi politikasının ciddi bir vergi adaletsizliğini yansıttığı açıktır. Ancak beyana bağlı gelir vergisi doğru dürüst toplanamadığından, toplanamayan vergi tüketim vergisi olarak alınmaya çalışılmaktadır. Kısacası Türkiye'de büyük bir kayıtsız ekonominin varolduğu bilinmekte ve sık sık dile getirilmektedir; ancak bu ekonomiyi kayıt altına almak başarılamamaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nm hazırladığı çalışmaya göre avukat, doktor, diş hekimi gibi birçok serbest meslek sahibi, kuyumcu, emlak komisyoncusu, mobilyacı, yedek parçacı, otel, lokanta, eğlence yeri işleten, spot piyasada satış yapan, deri imalatı ile uğraşan, tekstil ve konfeksiyon sektöründe çalışan, gayrimenkul kiraya veren gibi çok sayıda iş sahibi yeterince vergi ödemediği gibi işportacılar, iş takipçileri, otopark işletenler, canlı hayvan ticareti yapanlar, küçük onarım işleriyle uğraşanlar, inşaat işçileri gibi çok sayıda kişi de vergi idaresinin bilgisi dışında, yani kayıtsız çalışmaktadır (ÇSGB, 2004: 11-12).

Şu habere bir bakın: *"Tespit edilen kaçak oranı, ...yabancılara mülk satışı incelemelerinde % 86, serbest bölgelerde faaliyet gösteren şirketlerde % 89.8, sigorta acentelerinde % 82.2, gayrimenkul satan mükellefler (yurt içi müteahhitler) nezdindeki incelemelerde % 63.7, faktoring şirketlerde % 42.8, banka incelemelerinde % 14.2"* (*Radikal,* 8 Haziran 2008).

Şimdi, bu durumda kaynak yetersizliğinden söz etmek biraz garip olmaktadır.

Türkiye'de kamu gelirinin yetersizliği gibi, yatırım ve harcamaların dağılımı da sosyal sorunlara bakış açısından bir parça bilgi vermektedir. 1980 başlarına kadar kamu yatırımları içinde eğitimin payı % 4 dolayındadır; ancak 1990 sonrasında % 10 düzeyine çıkabilmiştir. Benzer bir durum sağlık harcamaları için de geçerlidir. Örneğin 1983'te toplam harcamalar içinde sağlığa yalnızca % 1.3 düzeyinde bir pay ayrılmıştır, günümüzdeki payı da ancak % 4 dolayında kalmaktadır. Oysa 70 milyon dolayında nüfus, çoğunluğu genç, geniş ve dağınık bir coğrafya, bölgesel dengesizlik gibi koşullar düşünüldüğünde sosyal harcamaların çok daha yüksek olmasının gerektiği ortadadır.

1980 sonrası dışa açık büyüme ve liberalizasyon doğrultusunda ihracatı destekleyen politikalara önem verilen ve iç talepte kısıtlamaya gidilen bir dönem olduğunu biliyoruz. Bu politikalar sonrasında ise, bir yandan borçlar artarken öte yandan kayıtsız ekonomi büyümüş ve gelirler azalırken ödemelerin arttığı bir döneme gerilmiştir. Sonuç olarak gelir yetersizliği kadar faiz yükünün de artmasıyla devlet bütçesine bir anlamda ipotek konulduğu yıllar gelmiştir. 1990 sonlarında devlet bütçesinin yaklaşık yarısının faiz ödemelerine ayrıldığı görülmektedir. 2000'li yıllarda faizlerin bütçe üzerindeki yükü azalsa da, kamu bütçesinin yetersizliği ve bütçe açığının büyüklüğü ortadadır. 2007 yılında bütçe geliri, bütçe giderinin % 67'sini karşılamaktadır. Gelirler arttırılamadığından kamu harcamalarının kısıtlanması tek yol olmakta, bu nedenle en başta sosyal harcamalar kısıtlanmakta, sosyal güvenlik sistemi değiştirilmeye çalışılmaktadır. Örneğin uzun süredir tartışılan ve uzun vadede sosyal güvenlik sistemini büyük ölçüde değiştirecek olan Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Si-

gortası Yasası 2008 yılında yasalaşmıştır; bu yasayla beklenen, sosyal güvenlik sisteminin bütçe üzerindeki yükünün azaltılmasıdır.

3.1.2. Devletin ve Bürokrasinin Egemen Rolü

Geçmişten bugüne kadar gerek Osmanlı'da, gerek Türkiye'de baskın rol oynayanlar devlet ve bürokrasi olmuştur. Merkezci bir devlet yapısı, devletin elinde toplanan ve özel mülkiyetin gelişmesini önleyen toprak rejimi, yeni deniz yollarının bulunmasıyla gerileyen ve çoğunlukla Müslüman olmayan azınlıkların elindeki ticaret hayatı, bilimin ve sanatın gelişmesini önleyen dinsel inançlar ve gelenekler gibi birçok faktör nedeniyle, Osmanlı'da hem sermaye birikimi hem de toplumsal değişim yetersiz kalmış, toplumun en dinamik kesimi de dış dünya ile ilişkilerde bulunan aydın ve bürokratik kesim olmuştur. Bu nedenle, Türkiye'de Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde başlayan, Cumhuriyet döneminde de sürdürülen "iradeci modernleşme" çabalarının gerisinde, toplumun dinamik kesimini oluşturan asker, sivil aydın ve bürokratları görmek anlaşılabilir bir durumdur. Batı'dakinin aksine, önce Osmanlı'da, sonra Türkiye'de değişim yönündeki istek ve reformlar burjuvaziden değil, devletin içinde yer alan asker ve sivil bürokratlardan gelmiştir. Yalnız İmparatorluk döneminde değil, Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra modern bir toplumun gerektirdiği reformların yapılmasına, hatta oradan günümüze kadar birçok alanda Türkiye'de çağdaşlaşma hareketinin öncülüğünü üstlenen büyük ölçüde hep bürokratlar olacaktır.

Böyle bir ekonomik yapı ve böyle bir siyasal kültür üzerine devletçi-seçkinci bir anlayışla kurulan Cumhuriyet'in (Kongar, 1998: 131-136), bu nedenle hem sınıfsız-imtiyazsız bir toplum anlayışını öne çıkarması hem de pa-

ternalist veya vesayetçi bir yaklaşımı kurumsallaştırabilmesi çok da zor olmamıştır. Çünkü bir yandan bu toplum Batı'daki gibi feodal yapı içinde birçok iktidar arasında parçalanmış bir güce alışık değildir; öte yandan kapitalistleşme sürecine geç girdiğinden devletten bağımsız toplumsal sınıfların oluşması da, ekonomik ve toplumsal değişim içinde yeşerecek birey ve özgürlük anlayışlarının gelişmesi de gecikmiştir. Yani merkezi ve mutlak anlamda güçlü bir iktidar yapısına alışık olan Türkiye'de sosyo-ekonomik değişimlerin hem geç kalması hem de devlet eliyle başlatılması nedeniyle devletin gücünü sınırlayacak toplumsal güçler de ortaya çıkamadığından, devlet merkezli bir toplum anlayışının bugün bile sürdüğünü söylemek yanlış olmaz.

Kuşkusuz Cumhuriyet sonrası ekonomik, siyasal, toplumsal ve kültürel alanda ortaya konan birçok değişim veya iradeci modernleşme, tümüyle dirençsiz ve sancısız olmamıştır. Hızlı bir değişimin istendiği bu ilk dönemde devletin toplumsal çatışmaları önlemek adına oldukça yasakçı bir yönetim anlayışını benimsediğini de söylemek gerekir. Ancak bu değişimleri kabul ettirmek de gerektiğinden, devletin yasakçı tutumunun paternalist (baba) anlayış ve uygulamalarla dengelenmeye çalışıldığını da eklemeliyiz. Kısacası ulus-devleti inşa etmek ve modernleşme çabalarını sürdürmek için devlet bu dönemde tek parti iktidarını ve toplum üzerinde "vesayetçi" anlayışı gerekli görmekte, öte yandan da sınıflar üstü bir rol ile koruyucu-kollayıcı tutum benimsemektedir. 1945 sonrasında çok partili yaşama geçilmiş olsa ve farklı bir parti iktidara gelse de, 1950-1960 döneminde de siyasal ve bürokratik kadroların egemen ve vesayetçi tutumunda büyük bir değişiklik olduğu söylenemez. Hatta 1961 Anayasası ve sonrasında çıkan yasalarla birlikte artık demokratikleşme, hukuk devleti, insan hakları açısından oldukça ileri ilkelerin kabul

edildiği dönemde bile, devlet anlayışı ve uygulamalarında önemli bir dönüşümün gerçekleştiği söylemek zordur.

1960 askeri darbesinden sonra, Batı'da yükselen demokrasi, hukuk devleti, sosyal devlet gibi gelişmelerden etkilenerek bu kavramlara yer veren 1961 Anayasası ile farklı bir döneme geçmenin yasal zemini hazırlanmış, ancak bu dönemde bir yandan ekonomik sorunlar, öte yandan ortaya çıkan toplumsal hareketlilik demokratik çözümleri geriletirken devletin demokratikleşmesi doğrultusundaki umutlar da son bulmuştur. Bir süre sonra Anayasa ile getirilen haklar fazla bulunarak budanmaya girişildiği gibi, 1980 askeri darbesiyle tümden ortadan kaldırılmış, 1982 Anayasası ile de daha da kısıtlayıcı bir hukuk düzeni kurulmuştur. Öte yandan, bu dönemde küreselleşme ve liberalleşme eğilimleri doğrultusunda devlet ekonomiden elini çekmeye yönelmişse de, bugün gerek ekonomik, gerek toplumsal yaşamdaki etkisinin azaldığından söz etmek güçtür; ancak oynadığı rolde önemli değişiklikler olduğu da gözlenmektedir. Örneğin, özelleştirme ile kamu sektörü daralmakta, sosyal yatırım alamnda kamu harcamaları azalmakta, kamu hizmetlerinde piyasalaşma eğilimi ortaya çıkmakta, sosyal taraflar arasında az ya da çok dengeleyici olmaya çalışan konumu da büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır.

3.1.3. Toplumsal Sınıfların Zayıflığı ve Yetersiz Demokratikleşme

Yetersiz ekonomik gelişme, otoriter ve vesayetçi bir devlet anlayışı sonunda, toplumsal sınıfların gelişmesinin de sınırlı kalacağı açıktır; köklerinin de Osmanlı İmparatorluğu'na uzandığı ortadadır. Osmanlı İmparatorluğu başlangıçta etkin bir devlet yapısı ve iyi bir örgütlenme ile büyüme ve güçlenmeyi başaran bir devlettir. Ancak, büyük

ölçüde içe dönük, değişime kapalı, askeri hedeflere ve üstünlüklere dayalı, toplumsal ve siyasal çatışmalardan uzak kalmaya özen gösteren bu örgütlenme, kendi içindeki devinimi engellediği gibi, yanı başındaki Avrupa'nın yaşadığı değişimleri de anlamaktan uzak kalmıştır. Avrupa zenginleştikçe, bilime ve keşiflere önem verdikçe, ekonomik açıdan üretime, siyasal açıdan insan haklarına ve demokrasiye dayalı bir topluma doğru yol aldıkça, Osmanlı'nın kurduğu düzen çatırdamaya başlamış, sonunda da çökmeye mahkûm olmuştur. Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğu sonrasında kurulan Cumhuriyet, Batı toplumlarının geçirdiği feodal, merkantalist ve endüstrileşme dönemlerden geçmemiş, onun yaşadığı birikim ve deneyimleri yaşamamış bir toplumsal miras devralmıştır.

Türkiye'de Cumhuriyet kurulurken, yeni bir kimlikle birlikte "muasır bir medeniyet" düzeyine erişmek isteği ve umudunun ön planda olduğunu, ancak bunun için üstyapı devrimleriyle işe başlandığını biliyoruz. Öte yandan, eskiyle bağlarını ne kadar koparmaya çalışırsa çalışsın, Cumhuriyet döneminin Osmanlı'dan gelen çok temel bazı özellikler üzerine kurulduğu da bir gerçek. Örneğin, Osmanlı'da ekonomik gelişmelere ve sermaye birikimine bağlı olarak ortaya çıkan toplumsal ayrışma olmaması nedeniyle, buna bağlı olarak birey ve insan hakları gibi anlayışlarla pek haşır neşir olunmadığı gibi, Batı'daki gelişmelerin ve anlayış değişikliklerinin de daha çok siyasi yönü görülmektedir. Mardin, Batı'da yüzyıllar öncesinde başlayan gelişmelerle önem kazanan birey, insan hakları, özgürlük ve verimlilik anlayışlarının Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde bile yeterince anlaşıldığının söylenemeyeceğini, bu nedenle geleneksel fikir kalıplarının Türkiye'nin gelişmesi üzerinde ne denli önemli engeller oluşturduğunu tartıştığı yazısında, Atatürk devrimleri ve geti-

rilen hukuk normlarının, aslında bu tür "müzmin sorunları" çözmek açısından olumlu roller oynadığını da söylemektedir (Mardin, 1990: 137-154). Atatürk'ün bu görüşlerinin zaman içinde doğru çıktığı ve üstyapı devrimlerinin toplumsal sistem üzerindeki etkileri açısından birey ve özgürlük anlayışının zamanla geliştiği söylenebilir. Ancak, birey anlayışı veya insan hakları gibi gelişmelerin gerçekten hayat bulması için, birer ideal veya yazılı kural olmaktan çıkıp bireysel ve sınıfsal çıkarlarla buluşması gerek; bu anlamda Batı'nın demokratikleşme deneyiminin bize çok şey anlattığı da ortada. Osmanlı mirasının, işte yalnız bu düşüncelerin azgelişmiş olması nedeniyle değil, daha da önemlisi bu düşüncelere sahip çıkacak sınıfların oluşmaması nedeniyle Cumhuriyet dönemi üzerindeki etkileri olumsuz olmuştur. Osmanlı'nın son dönemindeki endüstri işletmesi, sermaye sahibi ve işçi sınıfıyla ilgili bilgiler hem bu alanlarda ne kadar sınırlı bir gelişme olduğunu hem de bu alanlardaki gelişmelerin içinde daha çok azınlıkların yer aldığını göstermektedir (Kepenek, 1987: 25). Öte yandan bu azgelişmiş toplumun eğitim açısından da vahim bir tablo sergilediği ortadadır. Gerçekten, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında yaygın bir cehaletin pençesindeki Türkiye'de, 1935 yılında bile nüfusun % 80'inin (kadınların % 90'ı, erkeklerin % 70'i) okuma yazma bilmediği anlaşılmaktadır (DİE, 2005).

Bu mirasın taşıdığı yetersizlik nedeniyle de Cumhuriyet'in demokratikleşme ve liberalleşme süreci çok inişli çıkışlı olmuş (Eroğul, 1992: 156) ve Türkiye 1980'lere kadar biçimsel demokrasi ile yetkeci rejimler arasında gidip gelen bir süreç yaşamıştır (Timur, 1992: 33). Devlet, bir yandan halkçılık adı altında devlet ağırlıklı ve popülist politikalarla toplumda belirli bir uzlaşma yaratmaya çalışmış, öte yandan devletçilik politikalarıyla ekonomik ve top-

lumsal gücünü artırmıştır. Bu süreç, devletin elinde önemli bir ekonomik güç toplandığından "devlet kapitalizmi" (Karpat, 1996) olarak da değerlendirilebilir ve devletin bu gücü toplumsal sınıflar üzerinde ödüllendirici ve cezalandırıcı biçimde kullandığı da bir gerçektir. Dolayısıyla, cumhuriyet döneminde devletin oynadığı rolün özelliklerinin de toplumsal sınıfların oluşumu üzerinde etkisi büyüktür. Devlet, Batı'daki deneyimlerin aksine, işveren olarak emeğin sömürüsüne dayalı bir sermaye birikimine gitmemekte, artan ekonomik gücünü de özel sermaye yaratmak açısından kullanmaktadır. Örneğin Buğra'nın yaptığı çalışmada ortaya konduğu gibi, Cumhuriyet dönemi boyunca devlet uyguladığı politikalarla özel kesimde sermaye birikimine katkıda bulunmuş ve doğrudan kredi kaynağı oluşturmasa bile, ya işveren ya da önemli müşteri olarak veya önemli projeler için ana sermayeyi sağlayarak özel sektör için anahtar rol oynamıştır (Buğra, 1995: 81, 104). Yine aynı araştırmada, Türkiye'deki büyük firmaların önemli bölümünün İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulduğu, çok azındaki zenginliğin toprak sahipliğiyle ilgili olduğu ve çoğunun ilk uğraşının ticaret olduğu ortaya çıkmıştır. Benzer bir rol, işçiler için de söz konusudur. Kamu iktisadi işletmeleri (KİT) kuruldukları yörelerde, bugünün moda deyimiyle ciddi bir "toplumsal sorumluluk" anlayışı sergiledikleri gibi, KİT'lerde çalışma ücretten sosyal haklara kadar oldukça ayrıcalıklı bir çalışma yaşamı sağlamıştır (Makal, 1999). Paternalist anlayışın, çok partili yaşama geçişten sonra ve daha liberal görünen DP döneminde de devam ettiğini söylemek abartı olmaz.

Çok partili yaşama geçişle birlikte, siyasal anlamda bir toplumsal hareketlilik yaşandığı açıktır. Ancak, geç endüstrileşen ve sermaye yetersizliği yaşayan Türkiye'de, hem emeğin ve orta sınıfların sayısal gelişmesi yavaş ve ye-

tersiz kalmaktadır hem de devletin belirleyici gücü karşısında ideolojik yapılanma da büyük ölçüde devlet denetiminde gerçekleşmektedir. Köylü nüfusun ise, geleneksel yapıyı kıracak ve demokratikleşmeyi sağlayacak ne gücü ne de isteği vardır. Özetle, sınıfların varlığı değil yokluğu üzerine şekillenmiş bir politika var, bu politikaya göre devlet de bunların üstünde bir yerde. Bu dönem politikalarının kamu işletmelerinde emeğe sağladığı olumlu çalışma koşullarının, emek-sermaye (devlet) arasındaki çatışmayı önlemekte işe yaradığı çok açık; ancak bu rahatlık ve kolaylıkların sınıf bilincinin gelişmesi açısından olumsuz rol oynadığı da ortada (Koray, 1994: 165). Sermaye birikimi için de benzer koşullardan söz edilebilir. Özel sektöre sağlanan kolaylıklar ve destekler sonucu gelişen bir yerli burjuvazi var; fakat bu sınıf da büyümesi açısından asıl kaynak olarak gördüğü devlete karşı bir tutum geliştiremediği gibi, buna çok fazla ihtiyaç da hissetmemektedir (Buğra, 1995: 104-106). Bu nedenle 1950'lerden sonra az çok burjuvazi gelişse de, bu burjuvazinin artık yukarıdan devrim senaryosu yerine burjuva modernleşmesine doğru yol alması ve Türkiye'de "istikrarlı bir 'demokratik kapitalist' alternatif" yaratması mümkün olmamaktadır (Keyder, 1992: 55-57).

Dolayısıyla, endüstrileşmenin geç başlaması gibi devlet öncülüğünde gerçekleşmesi de, Türkiye'de yalnız emekçi kesimlerin değil sermaye sınıfının da gücünü sınırlamış ve devlete bağımlılık büyük ölçüde sürdürülmüştür. Bu nedenle bugün de burjuvazinin, siyasal otorite karşısında bağımsız, etkin ve güçlü bir rol oynamakta zorlandığını söylemek yanlış olmaz. Sermaye dışındaki toplumsal güçler açısından ise, çok zaman demokratik mekanizmalar ve süreçler de yetersiz kaldığından siyasal etkinlikten çok protesto anlamında etkinliklerin egemen olduğu söylenebilir.

Kuşkusuz, günümüzde ekonomik ve toplumsal hareketlilik artmakta, sivil toplumun daha geliştiği söylenebilmektedir. Öte yandan, dış dünyanın etkileri de devam etmektedir. Örneğin AB üyeliği nedeniyle, son yıllarda yasal ve kurumsal anlamda sivilleşme ve demokratikleşme yolunda epeyce değişim gösterdiğimiz yadsınamaz. Ancak, bu gelişmelerin sosyal devlet ve sosyal politika açısından etkilerinin olumlu olduğu söylenebilir mi? Günümüz koşullarında, bir yandan ücretli çalışanların ve sendikaların gücünün azaldığı, öte yandan devletin baba devletten ve birtakım vaatlerden bile geri adım atarak liberal politikalara yöneldiği bilinmektedir. Öte yandan, dış dünyanın bu konulardaki etkisi de çoğunlukla olumsuz olmaktadır. Dış güçler, bir yandan temel hak ve özgürlüklerden söz ederken sosyoekonomik eşitsizlikleri görmezlikten gelmekte, öte yandan ekonomik açıdan daha fazla serbestleşme, daha az vergi, daha küçük kamu harcaması, daha az kural, daha esnek uygulamalar istemektedirler. Tüm bunların getirdiği ise, genel olarak ücretlilerin güç kaybetmesi, zaten yetersiz bulunan toplumsal güçlerin daha da zayıflamasıdır. Dengesiz güç ilişkilerinin sonucunda ise, sadece adaletsizliğin artması gibi sosyal sorunlar yaşanmamakta, gerçekte demokrasinin gelişmesi engellenmektedir.

3.1.4. Niceliksel ve Niteliksel Anlamda Sınırlı Kalan Ücretliler

Geç endüstrileşme, sermaye yetersizliği ve devletin endüstrileşmedeki rolü, özellikle emekçi kesim açısından çok belirleyici olmuş, işçileşme geç başladığı ve niceliksel olarak yavaş geliştiği gibi, sınıf bilincinin gelişmesi açısından da yetersiz koşullarla karşılaşmıştır. Örneğin 1960 yılında 13 milyon dolayında olan istihdam 1990 başlarında 19 milyon dolayına çıkarken, bu istihdamın yaklaşık yarısı (% 44,58)

tarımda yer almakta, küçük işletme ağırlıklı yapı nedeniyle de kendi hesabına çalışan çok olmaktadır. Bu nedenle 7,6 milyon ücretli çalışana karşın 10,5 milyon ücretsiz aile işçisi ve kendi hesabına çalışan bulunmaktadır (DİE, 1992). Özetle, 1990'lara gelindiğinde bile Türkiye, istihdam yapısı açısından endüstri toplumu olma özelliklerini göstermekten uzak kalmaktadır. 2000'li yıllarda ise 11-12 milyon dolayında ücretli çalışana karşılık, ücretsiz aile işçisi ve kendi hesabına çalışanların toplamı da buna yakın olmaktadır.

Öte yandan, endüstrileşmenin başlangıcında yasaklayıcı bir devlet anlayışıyla tüm örgütlenmelere olumsuz bakıldığı gibi, sendikalaşma da istenmemiş ve sendikal örgütlenme ancak çok partili yaşama geçişten sonra serbest bırakılmıştır. Bu dönem sonrasında kamu sektöründeki büyük işletmelerde örgütlenme olanağı söz konusu olmuş, ancak kamudaki işçi-işveren ilişkisinin taşıdığı özellikler sınıf bilincinin gelişmesi arasından olumsuz rol oynamışlardır. Özel sektör ise, gerek küçük işletme ağırlıklı yapısı, gerek sendikalaşmaya karşı tutumlar nedeniyle sendikalaşmanın gelişmesini engelleyici bir yapı göstermiştir.

1960-1980 sonrasındaki dönem, hem farklı özellikleri simgelemekte hem de kaçınılmaz olarak geçmişin izlerini yansıtmaktadır. Bu döneme damgasını vuran temel etmenin, 1961 Anayasası ve getirdiği değişiklikler olduğunu söyleyebiliriz. 1961 Anayasası'nı uzun uzun anlatmaya gerek yok; dönemin koşullarına göre oldukça ilerici ve özgürlükçü niteliklerinin yanı sıra demokratik bir hukuk devleti açısından da, sosyal devlet anlayışı açısından da bir ilk niteliği taşımakta. Ancak bu dönemde de sol ideolojileri kısıtlayan yasalar yürürlüktedir ve zaten 1971 sonrası hak ve özgürlüklerde önemli kısıtlamalara gidildiği de görülmektedir. Bu nedenle Tanör'e göre Türkiye'de "vesayetçi demokrasi" bu dönemde de varlığını korumaktadır (Tanör, 1992: 37). Bu istikrarsız ve yasaklayıcı tavrın, sosyal

yapının azgelişmişliğiyle ilgisi olduğuna yukarıda da değindik. Batı'da devletin sosyal nitelik kazanması büyük ölçüde emekçi sınıfların mücadelesiyle olurken, dönemin Çalışma Bakanı Ecevit'in söz konusu yasaları sunarken söylediği gibi, Türkiye'de bu haklar bu türlü mücadeleye gerek olmaksızın yasa ile getirilmekte ve bununla da övünç duyulmaktadır (Sülker, 1975: 262). Oysa, aynı dönemde hem bu hakların gelişmesini sağlayacak siyasal ideolojiler üzerinde yasaklar varlığını korumaktadır hem de örneğin sendikaların siyasetle ilgilenmeleri istenmemektedir. Örneğin, 1960 sonrasında grev yasağı kalkmış ve örgütlenmenin önü açılmıştır; ancak getirilen düzenlemelerle sınıf sendikacılığı yerine Amerikan modeli "toplu pazarlık" sendikacılığının gelişmesinin istendiği anlaşılmaktadır. Oysa kamu sektöründe sendikalaşmanın geliştiği Türkiye'de, bu yasakların sendikaların siyasetle ilgilenmelerinden çok, sınıf ideolojisi ve politikalarıyla ilgilenilmemesi anlamına geldiği açıktır. Bu dönemde sendikalar hep siyasetle iç içe olmuşlardır; siyaset yasağı ise sınıf bilinci ve ideolojisinden uzak kalmak biçiminde algılanmış ve uygulanmıştır.

Dolayısıyla bu dönem Türkiye'de sendikacılığın asıl gelişme ve güçlenme olanağına kavuştuğu bir dönemdir. Fakat aynı zamanda toplumsal bir hareketlilik ve mücadele yaşanmadan kazanılan örgütlenme hakları, hem elde edilen kazanımların gerçek bir güvenceye dönüşmesini engellemekte hem de kamu sektöründe yoğunlaşan sendikacılığın sınıfsal bir hareketten çok bir "örgütlenme öyküsüne" dönüşmesine yol açan sendikal zaaflar büyümektedir (Koray, 1994: 157 vd.). Sendikal parçalanma, ideolojik bölünme, toplu sözleşme sendikacılığı, sendikaların demokratik örgüt olmaktan uzaklaşmaları gibi zaafları, büyük ölçüde sınıf hareketine dayanmayan sendikal örgütlenme öyküsü ile ilişkilendirmek mümkün görünmektedir. Öte

yandan geçmişte pek hissedilmeyen sınıf ayrışması özel sektörün büyümesiyle çok daha belirginleşmekte, demokratik hakların gelişmesiyle de bu ayrışma ve sınıf mücadelesi su yüzüne çıkmaya başlamaktadır. Ancak sol kesimde mücadele artarken, ücretlilerin ve sendikaların çoğunlukla sınıf mücadelesi veya sol hareket içinde merkezde bir yer aldıklarını söylemek kolay değildir. Bu nedenle, hem bu mücadele kendi içinde birçok zaaf göstermiştir (Belge, 1992: 183-185) hem de sendikal hareket içinde sınıf sendikacılığı yapan ve yapmayan gibi bir bölünme ortaya çıkmıştır.

Örneğin TÜRK-İŞ, sınıf sendikacılığını benimsemediği gibi partilerüstü bir politikadan yanadır; özel sektörde örgütlenen DİSK ise, sınıfa dayalı bir sendikacılık anlayışını benimsemekte, fakat daha dar kapsamlı bir örgütlenmeyi temsil etmektedir. DİSK'in bu politikalarının, özel sektörde emek ve sermaye arasındaki çatışmaları arttırdığı da bilinmektedir. Bu dönemin ithal ikameci politikalarıyla, aslında iç talep açısından önemli bir rekabete zorlanmayan endüstri işletmeleri, yalnız kamuda değil özel sektörde de işçi ücretleri açısından oldukça olumlu gelişmeler sağlamışlardır. Bu nedenle onları rahatsız eden, kuşkusuz, öncelikle güçlenen sendikalar ve toplu pazarlıklardır; yükselen sınıf mücadelesinin siyasallaşmasından ve CHP'nin 1970'lerde benimsediği "ortanın solu" yaklaşımının giderek emeğin oyunu alarak farklı bir politik oluşuma yol açmasından korkulduğunu söylemek de yanlış olmaz. Bu dönemin sonuna doğru sermaye çevreleri ve işverenlerin, hem girişim özgürlüğünün korunması hem de iş yasası ve sendikal haklarda bazı kısıtlamalara gidilmesi yolunda görüşlerini kamuoyuna açıklama gereğini duydukları da bilinmektedir. 1980 sonrası yapılan yasa değişikliklerinde, bu isteklerin önemli bir bölümünün dikkate alındığı görülmektedir.

Belki şu soru da sorulabilir. Türkiye'de Batı'daki gibi önemli bir sınıf kavgası yaşanmamıştır; bu, niye olumlu

bir gelişme olarak değerlendirilmesin? Birçok kişi belki böyle düşünmeye eğilimlidir. Ancak, toplumsal gelişmeler toplumsal çatışmalar olmadan yaşanabilir mi sorusu da önemli. Ya da bu gelişmeler devlet eliyle iradeci yoldan sağlandığında, başlangıçta bastırılan çatışmaların daha sonra yeşermesi önlenebilir mi? Örneğin, Türkiye'de bugün yaşadığımız ayrılıkların ve çatışmaların kökenleri eskiye dayanmıyor mu? Bu nedenle toplumun kendi iç dinamikleri ve bunlar arasındaki çatışmalar çerçevesinde gelişmesi, bu çatışmalara çözümler bulunması, farklılıklar arasında uzlaşma sağlamanın yollarının öğrenilmesi açısından da önem taşıyor; ya da uzlaşma ağırlıklı demokratik kültür ve gelişme böyle sağlanıyor.

Konuya sınıf çatışması ve emek açısından bakarsak, sınıflı bir toplumda toplumsal, siyasal yapının emek ve sermaye arasındaki çatışmada daha dengeli ilişkiler geliştirebilmesi için emeğin güçlenmesi, böylece iki toplumsal dinamik arasındaki güç ilişkilerinin göreceli de olsa dengelenmesi birincil önem taşır. Böyle bir gelişme sağlanmadan, siyasal demokrasinin ve devletin sınıflar arasında daha adil ve eşitlikçi bir rol oynaması beklenemez. Bunun için de emeğin, sayısal açıdan büyümesi gibi, siyasal-toplumsal bilinç ve örgütlülük kazanması da önemli oluyor; böyle bir bilinç ve örgütlülüğün ise toplumsal mücadeleler olmadan kazanılması zor görünüyor. Bu nedenle başlangıçta devlet vesayetinde sürdürülen ve daha uzlaşmacı nitelikte olan işçi-işveren ilişkilerinin, 1960 sonrasının göreceli demokratik ortamında bozulduğunu, 1970'lerde toplumsal bir çatışmaya döndüğü görülebilmekte. Türkiye'de demokratik düzene ara verilmeseydi bu çatışmaları demokrasi içinde yönetmeyi öğrenebilir miydik; zoraki değil gerçek bir uzlaşmanın yollarını bulabilir miydik, bilinmez. Ancak bu sürecin 1980 askeri darbesi ile durdurulduğu, sonrasında ise küresel piyasaya uyum baskısı içinde emek-

çi kesimleri daha da gerileten koşulların ortaya çıktığı görülmekte.

1980 sonrasında değişen çok şey vardır; bir yandan modernleşme, demokrasi, laiklik gibi konularda yeni tartışmalar ortaya atılmakta, öte yandan din ve etnik kimliğe dayalı çatışmaların ve ayrılıkların büyüdüğü görülmektedir. Buna karşın, sosyo-ekonomik çatışmalar gerilemiş, toplumun gündeminden büyük ölçüde kalkmış gibidir. Bu durum, emekçi sınıfların sosyo-ekonomik koşullarının iyileşmesi ile ilgili değil kuşkusuz; örneğin işsizlik, düşük ücretler, güvencesiz işler, enformel sektör, sendikasızlaştırma gibi emeği doğrudan ilgilendiren koşullarda bir iyileşmeden değil kötüleşmeden söz edilebilir. Ancak küreselleşme ve neo-liberal politikalar doğrultusunda şimdi sosyo-ekonomik sorunların geri plana atıldığı bir dönemden geçilmektedir. Buna bağlı olarak bugün, artan ekonomik sorunlara karşın emekçi kesimlerin güç ilişkilerindeki pozisyonunu gerileten ekonomik, siyasal, toplumsal koşullar geçerlidir. Örneğin ücretli çalışanların sayısı artsa da sendikal örgütlenme daralmaktadır; kültürel kimlik bolca tartışılırken sınıf kavramlarından kaçıldığı görülmektedir; iş bulmak giderek zorlaşırken çalışma yasalarının uygulama alanı giderek daralmakta, kurallar değil kuralsızlık egemen duruma geçmektedir. Hatta artık sınıfların kalmadığı, sınıf çatışmasından söz etmenin anlamsızlaştığından söz edilmekte ve "aynı gemideyiz" şarkısı söylenmektedir. Ancak aynı gemide olmak, genel olarak emeğin hep daha fazla fedakârlık yapmasını gerektirmektedir. Özetle ücretliler artmakta, fakat ücretlilerin "emekçi" kimlikleri de, "örgütlü güçleri" de gerilemektedir. Bu durumda onları doğrudan ilgilendiren birçok konu siyasal gündeme girememekte veya artık farklı düzenlemelere konu olmaktadır.

3.2. DEVLETİN SOSYAL NİTELİĞİNDEKİ DEĞİŞİM

25 Ağustos 1935'te Nazilli halkının gerçekten coşkulu katılımıyla yapılan temel atma töreninden sonra, inşaatında 4 bine yakın işçinin çalıştığı fabrika (Nazilli Basma Fabrikası) 9 Ekim 1937'de Mustafa Kemal'in Nazilli'ye uğradığı gün açıldı... Kombinanın kuruluşundan 62 yıl sonra, Nazilli'li dört öğrenci, "Bir Şehrin Yeniden Doğuşu" başlıklı çalışmalarında şöyle diyorlar:

"Bugün kime sorarsanız sorun, o dönemle ilgili en büyük felaketten yani sıtmadan bahsedecektir. Nazilli'yi çok uzun zamandır yaşanmaz bir hale sokan bu afet, bu dönemlerde oluşan Nazilli'den göçün en büyük sebeplerinden biri olmuştur. Fabrika açılış tarihi olan 9 Ekim 1937 tarihinden itibaren bu konuya eğilmiş, çalışmalar yapmış ve bu sorunu çözmüştür. Bu amaçla yapılan mücadele sırasında, fabrikanın kurulduğu alandaki bataklıklar, kanallar açılarak kurutulmuş ve sıtma afetine darbe vurulmuştur... O dönemde Nazilli'de hastane yokken, fabrika hastanesi halka da yardım etmiştir... Kendi üretimiyle ilgili olduğu kadar Nazilli'nin görünümüyle de ilgilenen bu müessese, Nazilli'nin ağaçlandırılmasında, park ve bahçeler yaptırarak yeni bir görünüm kazanmasında da etkili olmuştur. Nazilli'nin görünümünü A'dan Z'ye değiştirmiştir."

Nazilli'de 1999'da tiyatro yok, sadece eski bir sinema var. Oysa 1937'de Sümerbank Nazilli Basma Fabrikası'nın 700 kişilik bir sinema ve tiyatro salonu vardı (Engin, 1999: 142).

Türkiye'deki sosyal politika anlayışının gelişimini dört ayrı aşamada ele alıp inceleyebiliriz. Birinci aşamada, Osmanlı döneminde ve Cumhuriyet'in başlangıcında getirilen çok sınırlı ilk düzenlemeler ve dar kapsamlı ilişkiler karşımıza çıkmaktadır; bunları, önce devletçilik politikasının izlendiği dönemdeki dar kapsamlı yasalar, daha sonra da sosyal devlet anlayışının kabulüyle gündeme gelen daha ileri ve modern yasal ve kurumsal düzenlemeler izlemektedir. Aslında, Türkiye'de sosyoekonomik hakları düzenleyen yasalar açısından her dönemde yetersizlikler ve eksiklikler bulunabilir. Bu nedenle, yasal düzenlemeler açısından sosyal

taraflardan gelen yakınmalar hiç eksik olmaz. Ve kuşkusuz, yasaların hukuki bir zemin veya meşruiyet kurma açısından önemleri büyüktür. Ancak, Türkiye'deki deneyimin de gösterdiği gibi, yasal düzenlemelerin varlığı ile hayata geçirilmeleri açısından ciddi sorunlar vardır; ve öyle görünüyor ki Türkiye için bu sorun yasaların yetersizliğinden çok önemlidir. İçinde bulunduğumuz dördüncü dönemi ise, küreselleşme ve neo-liberal anlayış biçimlendirmektedir. Bu anlayış çerçevesinde artık yasalardan ve kazanılmış haklardan geri adımların atıldığı çok daha farklılaşmış ilişkiler yaşanmaktadır.

3.2.1. Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet'in İlk Yılları

Yukarıda anlatılanların da gösterdiği gibi, Osmanlı döneminde gerek endüstrileşme, gerek demokratikleşme açısından çok sınırlı girişimler söz konusudur; modern anlamda sosyal politikanın gelişmesi açısından da koşullar olgunlaşmamıştır. Yine de 1876 tarihli Kanun-ı Esasisi'nin kabul edilmesinden sonra Meşrutiyet yıllarında eğitim ve sağlık konularında Osmanlı'da da bazı adımlar atıldığı, örneğin ilk eğitim olanaklarının kasaba ve köylere ulaştırılması, vilayet merkezlerinde devlet hastanelerinin açılması gibi girişimlere önem verildiği söylenebilir (Özbek, 2002: 16). Bu girişimlerin sosyal politikaların arkasındaki emekçi sınıfın yükselmesi veya hak talep etmesi anlamında toplumsal gelişmelerle ilgisi olduğu söylenemese de meşrutiyet yıllarında gündeme gelen vatandaşlık ve hak söylemiyle ilgisi olduğu açıktır.

Endüstrileşme, İmparatorluğun son döneminde çok temel bazı ihtiyaçları karşılayan ve daha çok yabancı sermaye girişimi ile kurulan birkaç dokuma ve silah fabrikasından ibarettir. Bu işletmeler de, daha çok iktisadi devlet kuruluşları niteliğinde olmakta, kömür ve maden üretimi,

gemi yapımı, savaş ve dokuma endüstrilerinde yoğunlaşmaktadırlar. Sencer, işçi sınıf tarihi ile ilgili araştırmasında, 1908 yılında İstanbul'da 90 bin, tüm İmparatorlukta bir milyonu aşan bir işçi kitlesinin varlığından söz etmektedir (Sencer, 1969: 113). Öte yandan, bu sayılar kesin olmadığı gibi, İmparatorluğun taşıdığı özellikler nedeniyle işgücü çok dağınık ve çok heterojendir. 1915 Sanayi Sayımı'na göre, endüstrideki sermaye ve emeğin yalnızca % 15'inin Türk olduğu, etnik ya da dinsel ayrılıkların işçilerin statüsüne de yansıdığı ortaya çıkmaktadır; örneğin vasıflı ustalarla işçilerin genellikle gayri müslümlerden, vasıfsız ve geçici işçilerin ise Müslümanlardan oluştuğu anlaşılmaktadır (Koç, 1992: 14, 75). Öte yandan, Osmanlı'da uzun yıllar hâkim olan el sanatları, Batı'dan serbestçe gelen mallarla rekabet edemediğinden giderek küçülmüş ve Batı'da endüstrileşmenin nitelikli işgücü olan bu kesim Osmanlı'da giderek yok olmuştur.

Bununla birlikte, Avrupa'da devletin çalışanları korumaya yönelik ve reformist amaçlı müdahalelerine benzer bazı gelişmeler 18. yüzyıl sonlarında Osmanlı toplumunda da görülür. 1860 tarihinde kabul edilen Mecelle'nin bazı maddelerinde çalışanları koruyucu nitelikte ilk hükümlere yer verilmektedir. Mecelle'nin hizmet akdi ile ilgili 563. maddesine göre bir kimsenin bir hizmet akdi gereğince başka birine gördüğü iş karşılığında ücret alabilmesi için işçiliği meslek edinmiş olması gerekmektedir. 566. maddesi ücretlerin ayni (mal) olarak ödenmesini yasaklamış, 495'inci maddesi ise çalışma süresini güneşin doğuşundan güneşin batışına kadar olan süre olarak belirlemiştir (Talas, 1967).

Osmanlıların Medeni Kanununu oluşturan Mecelle'deki bu genel hükümlerin ötesinde endüstri ilişkileriyle ilgili ilk yasa Ereğli kömür havzası için çıkartılan 1865 tarihli "Dilaver Paşa Nizamnamesi" olmuştur. Bu Nizamna-

me'ye konulan hükümler işçileri korumaktan çok kömür madenlerindeki üretimi artırmak amacına yöneliktir (Talas, 1967). Bu Nizamname'de ücretler, çalışma süresi, iş güvenliği ve işçi sağlığı konularında hükümler getirilmiştir. Çok dar bir uygulama alanı bulan bu Nizamname hükümleri, yine Ereğli kömür havzası ile ilgili olarak çıkartılan 1869 tarihli "Maadin Nizamnamesi" ile tamamlanmıştır. Bu Nizamname ile zorunlu çalıştırma usulüne son verilmiş ve iş kazalarına karşı işverenlerin almaları gereken önlemler belirtilmiştir.

Bu gelişmelere karşın, Osmanlı toplumunda II. Meşrutiyet'e kadar önemli bir işçi örgütlenmesi ve hareketi görülmemiştir. İlk işçi örgütlenmesinin 1871 yılında, işçilere sosyal yardım ilkesiyle kurulmuş olan "Ameleperver Cemiyeti" olduğu söylenmektedir. 1895'te kurulup bir yıl sonra kapatılan "Osmanlı Amele Cemiyeti" bir başka önemli işçi örgütlenmesi olmuştur (Çeçen, 1973). II. Meşrutiyet'in ilanı işçi hareketlerinin gelişmesi açısından önem taşımaktadır. 1908 yılında ilan edilen II. Meşrutiyet'le birlikte ortaya çıkan özgürlükçü ortamda büyük kentlerde sayıları yüzbine ulaştığı sanılan ve kötü çalışma koşulları altında çalışan işçilerin yoğun grevleri görülmüştür. 1908 yazında, özellikle yabancı sermayenin etkin olduğu işyerlerinden başlayarak, kamu işyerlerine de yayılan otuz kadar grev hareketi olmuştur (Talas, 1967).

Bu grev hareketleri nedeniyle Osmanlı Devleti'nin endüstri ilişkilerine doğrudan doğruya bir müdahalesini görmekteyiz. Temmuz 1909 tarihinde çıkartılan ünlü "Tatil'i Eşgal Kanunu" ile devlet, yasaklamadan yana bir tavır alarak kamu hizmetlerinde sendikacılık ve grevleri yasaklamıştır. Böylece devlet, o zamana kadar karışmadığı sendikal gelişmeyi baltalayan bir rol oynamıştır (Tuna, 1964). O yıllarda kamu sektörü dışında önemli bir endüstrileşme olmaması sonucu, bu yasaklama kuşkusuz işçi sendikacılığının gelişmesini de önleyici bir etki yapmıştır.

Endüstrileşmenin doğmamış olması gibi sosyal sınıfların doğup güçlenmesi de mümkün olmamış, böylece dar anlamdaki sosyal politikanın doğması için bile gerekli koşullar oluşmamıştır. Devletin sosyal sorunlara müdahalesi de koruyucu olmaktan uzak ve yasaklayıcı niteliktedir. Sonuç olarak imparatorluk döneminde sendikacılık hareketi, gerek nicelik ve gerekse nitelik yönünden çok kısıtlı kalmış ve gelişememiştir.

Cumhuriyetin İlk Yılları

Osmanlı İmparatorluğu'ndan ilkel bir endüstri devralan Cumhuriyet Türkiyesi, ekonomik kalkınmayı sağlamak için endüstrileşmeye önem veren bir politika izlemek istemiş ve henüz Cumhuriyet ilan edilmeden önce 17 Şubat - 4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir'de *Türkiye İktisat Kongresi* toplamıştır. Bütün illerden gelen işçi, işveren ve meslek temsilcilerinden oluşan Kongre'de ülkenin endüstrileşmesi konusunda izlenecek politika belirlenmiştir. Bu, özel girişimciliğe önem veren bir endüstrileşme politikasıdır. Ne var ki 1927'de çıkartılan *Teşvik-i Sanayi Kanunu* ile 1929'da çıkartılan *Gümrük Tarife Kanunu* ve diğer kredi ve finansman önlemleri, özel sermayeyi harekete geçirmeye yetmemiş ve liberal kalkınma yolu, yerini devletçiliğe dayalı karma ekonomik kalkınmaya bırakmak durumunda kalmıştır.

Bu dönemde sosyal politika da ekonomik politikaya uygun olarak az da olsa gelişme göstermiştir. Örneğin, ülke için genel bir çalışma yasası yerine özel yöreler ve belli konular için yasalar çıkartılması yeğlenmiştir. Bunlardan ilki 1921 tarihli ve 151 sayılı *Ereğli Havzası Maden İşçilerinin Hukukuna Mütedair Kanun*'dur. Bu yasa, Cumhuriyetin işçileri korumaya yönelik ilk yasasıdır. Çünkü o dönemde en kalabalık işçi topluluğu bu yörede bulunmakta-

dır. 1925 yılında işçilere hafta tatili öngören Hafta Tatili Kanunu çıkartılmıştır. Bu yasa daha sonra çeşitli değişikliklere uğramıştır. 1930 yılında korunmaya en fazla muhtaç olan kadın ve çocuk işçilerin çalışma koşullarını ve işçi sağlığını koruyucu hükümler içeren *Umumi Hıfzısıhha Kanunu* çıkartılmıştır. Ne var ki getirdiği kuralların uygulanmasını denetleyecek etkin bir mekanizma öngörülmediğinden uygulama yetersiz kalmıştır.

Bu dönemde, 1909 yılında çıkartılan Tatil'i Eşgal Kanunu, sınıf esasına göre dernek kurmayı yasaklayan 1938 Cemiyetler Kanunu'na kadar yürürlükte kalmıştır. Bu durumda işçilerin kamu hizmetleri dışında sendika kurabilecekleri kabul edilmektedir (Tuna, 1964). Ancak, bu konuda işçilerin pek istekli göründükleri söylenemez. Bunun yerine 1924 Anayasası ile tüm vatandaşlara tanınan dernek kurma hakkından yararlanarak *işçi cemiyetleri*nin kurulduğu görülmüştür. Bu derneklerden en önemlisi 1924 yılında kurulan ve daha sonra İşçi Fırkası'yla yakın ilişkileri nedeniyle 1928 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla kapatılan *Amele Teali Cemiyeti*'dir (Çeçen, 1979). Öte yandan işçi örgütlerinin gelişmesini engelleyen bir başka olay da 1925 yılında kabul edilen *Takrir-i Sükûn Kanunu* olmuştur. Bu Yasa cumhurbaşkanının onayı ile hükümete dernekleri yasaklama yetkisi tanımıştır (Sülker, 1968).

1926 yılında kabul edilen Medeni ve Borçlar Kanunlarında çalışma yaşamı ile ilgili bazı önemli düzenlemeler getirilmiş ve Borçlar Kanununda, işçilere işverenlerle *umumi mukavele* yapma hakkı tanınmıştır.

O halde, bu dönem için, kısaca devletin çalışma ilişkileriyle yeteri kadar ilgilenmediğini söylemek olanaklıdır. Bunun başlıca nedenlerini şöyle sıralayabiliriz:

a) Ülkenin ekonomik yapısının tarıma dayalı olması ve endüstrileşmenin henüz başlamamış bulunması;

b) Devletin endüstrileşme politikasının liberal bir ekonomik politikaya dayanması nedeniyle bu alana müdahaleye gereksinim duymaması;

c) Endüstri ilişkilerinin en önemli tarafını oluşturan gerçek bir işçi sınıfının henüz gelişmemiş ve örgütlenmemiş olması;

d) Devletin politik yapısının ve politik rejiminin bu güçsüz işçi sınıfından gelecek istek ve baskılara karşı duyarlı olmaması.

3.2.2. Devletçi Politikaların İzlendiği Dönem

İkinci Dünya Savaşı'na Kadar Olan Dönem

1930 yıllarına doğru, özel girişime dayalı endüstrileşme politikasının başarısızlığı kabul edilmeye başlanmıştır. Öte yandan, dünyada meydana gelen ekonomik bunalım ve bunun Türkiye'ye etkileri devletin ekonomik hayata müdahalesini kaçınılmaz duruma getirmiştir.

1932 yılında, on yıldan beri izlenen liberal ekonomi politikası terk edilerek, endüstrileşmede devletin rol alacağı ulusal bir kalkınma programı kabul edilmiştir. Bu da devletçiliktir. Devrin Başbakanı İnönü, bunu şöyle açıklamıştır:

"Devletçilik, Türkiye'de nazari tartışmalara her zaman uymamış olan bir gelişme göstermiştir. Esasen Türkiye'deki devletçiliğin nazari esaslarının tam olarak ortaya konduğunu söylemek mümkün değildir. Kemalist rejim doktriner görüşlere fazla bağlanmamış ve pragmatikçiliği tercih ettiğinden, devletçiliğin nitelikleri daha çok uygulamalarda görülmektedir. Bu devrede Atatürk'ün devletçilik anlayışı şöyle idi: 'Dünyada iki mühim iktisadi ekol tatbik edildi. İlki sosyalizmdir. Fakat halka vaadedilenler aynen temin edilemedi. Ruslar bazı prensiplerinden geri döndüler. İkinci ekol

liberalizmdir. Bu da eskimiştir. Bizim tatbik ettiğimiz ekol devletçiliktir. En ileri yol budur'" (Talas, 1967).

Endüstrileşmede devletçilik ilkesini uygulamak amacıyla ilk Beş Yıllık Kalkınma Plam hazırlanmış ve 1934 yılında uygulanmaya konmuştur. Hazırlanan bu plana göre her yıl bütçeden altı milyon liralık bir ödenek ayrılarak, planı uygulamakla görevli Sümerbank'a verilecektir (Tuna, 1974). Sonuçta, bu dönemde özel girişimin hiç önem vermediği Anadolu'da çeşitli endüstri işletmeleri kurulmuş ve Devlet önemli bir işveren olarak da çalışma hayatında yer almıştır.

Bu dönemde endüstri ilişkileri alanında 1936 tarihli ilk *İş Kanunu* kabul edilmiştir. Bu yasanın hazırlanışı ve kabul edilmesi devletin izlediği ekonomik politikaya göre ilginç bir gelişme göstermiştir. İlk genel iş yasası tasarısı daha 1924 yılında hazırlanıp Millet Meclisi'ne sunulmuştur. Ancak, o devirde egemen olan liberal ekonomik politika nedeniyle böyle bir tasarıya gereksinim duymayan hükümet, 1926 yılında bu tasarıyı Millet Meclisi'nden geri almıştır. Daha sonra da bu yolda girişimler ortaya çıkmış, ancak yasalaşma olanağı bulamamıştır. Ancak, artık endüstrileşmenin getirdiği çalışma sorunlarının bir yasa ile düzenlenmesi gerekiyordu. Öte yandan, 1932 yılında Milletler Cemiyeti'ne üyelik dolayısıyla otomatik olarak Uluslararası Çalışma Örgütü'ne de katılan genç Türkiye Cumhuriyeti bu katılma dolayısıyla bazı yükümlülükleri de üstlenmiş bulunuyordu.

İşte, iç ve dış etkenlerin etkilediği bir ortamda çıkartılan *1936 tarihli İş Kanunu* o yılların planlı ve devletçi ekonomi politikasıyla, tek partili politik sistemin izlerini taşıyan otoriter bir çalışma ilişkileri sistemini getirmiş bulunuyordu. Sendika kurma hak ve özgürlüğünden bahsetmeyen yasa, grevi yasaklamakta ve zorunlu hakem uygulamasını getirmekteydi. 1936 İş Kanunu, çoğu yazarlar

tarafından devlet paternalizminin önemli bir belirtisi olarak da yorumlanmaktadır (Dereli, 1975). Bu yasa, bir "İşçi Sigorta İdaresi" kurulmasını ve işgücü piyasasının devlet tarafından düzenlenmesini de önermektedir.

İş Kanununun bu otoriter niteliği "içtimai sınıf esasına göre cemiyet kurulamayacağı" hükmünü getirerek sendikacılığı yasaklayan 1938 sayılı Cemiyetler Kanunu ile daha da pekiştirilmiştir. Böylece işçilerin örgütlenme özgürlüklerinden tamamen yoksun bırakılmasıyla, Türk endüstri ilişkileri tümüyle güdümlü bir biçim almıştır. Toplu çalışma ilişkilerinin kurulmadığı bu dönemde, İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla uygulanan savaş ekonomisi, devletin endüstri ilişkileri karşısındaki otoriter tavrının daha da artmasına neden olmuş ve üretimi artırmak amacıyla Bakanlar Kurulu çalışma ilişkileriyle ilgili bazı zorunlu önlemler almıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan Sonraki Dönem

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de demokrasinin gerçekleştirilmesi yönünde bazı hareketler başlamış ve çok partili bir siyasal sisteme geçilmiştir. Bu demokratikleşme ve siyasal liberalleşme hareketi endüstri ilişkilerini de etkilemiştir. Öte yandan savaş sonrasında ekonomi politikasında değişiklik olmuş ve özel kesim girişimleri artmaya başlamıştır. 1945 yılında, 3008 sayılı ilk İş Kanununun uygulanması ve çalışma yaşamıyla ilgili konuları düzenleme, yürütme ve denetleme ile görevli olarak *Çalışma Bakanlığı,* bunu izleyen yılda ise işgücü piyasasının düzenlenmesi amacıyla *İş ve İşçi Bulma Kurumu* kurulmuştur.

Liberalleşme ve demokratikleşme çabalarına uygun olarak 1946 yılında, Cemiyetler Kanunu'ndaki sınıf esasına göre dernek kurma yasağı kaldırılmış ve bir yıl sonra da

ilk *Sendikalar Kanunu* çıkartılmıştır. İlk Sendikalar Yasası sendikaların siyaset ile uğraşmasını ve grevi yasaklamıştır. Bu yasa ile işçilere başlıca şu haklar tanınmıştır:

1. İşçilerin ücretlerini yükseltebilmek için, işçi sendikaları toplu iş uyuşmazlıkları çıkarabilirler, üyelerinin sosyal çıkarlarıyla ilgili etkinliklerde bulunurlar.

2. İşçi ve işveren sendikaları iş uyuşmazlıklarında hakem kurullarına görüşlerini bildirirler ve çözüm için aracılık yaparlar.

3. Sendikalar üyelerine sosyal ve hukuki yardımda bulunurlar, kooperatifler kurarlar.

Ekonomik ve siyasal liberalleşme yönündeki bu ilk adımlara karşın, Türk endüstri ilişkileri sistemi 1960 sonrasına kadar otoriter özelliklerini sürdürmüş ve çalışma ilişkileri devletin güdümlü ve paternalist tutumu altında biçimlenmiştir. 1950-1960 döneminde iktidarda bulunan Demokrat Parti, kendi programına uygun olarak özel kesime önem veren bir endüstrileşme politikası uygulamıştır. Ancak, özel kesimde yeterli sermayenin bulunmaması nedeniyle de devletçi ekonomik politika tam olarak terk edilememiştir.

Özetle, İkinci Dünya Savaşı'nın sonunda siyasal, ekonomik ve hukuki alandaki bu gelişmeler Türk endüstri ilişkileri sistemini otoriter niteliğinden kurtarmaya yetmemiştir. Bunun başlıca nedeni, sol ideolojilerin hâlâ yasak olması ve gerek hükümette, gerekse halkoyunda sendikacılığın ve işçi hareketinin ideolojik bir gözle değerlendirilmesi ve korkuya neden olmasıdır.

Sonuç olarak bu dönemin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

a) Bu dönem de kendi içinde ikiye ayrılabilir. 1932 yılından İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar olan dönemde tam bir otoriter sistem vardır. İkinci Dünya Savaşı sonunda ise siyasal gelişmelere koşut olarak işçilerin örgütlen-

melerine ve sınırlı bir toplu çalışma ilişkilerine izin verilerek bu otoriter sistem biraz yumuşatılmıştır.

b) Bu dönemde, kamuoyuna ve hükümete etki edebilecek sayıda bir işçi sınıfı henüz oluşmamıştır.

c) Siyasal kaygılar, sendikacılığa da olumsuz bakılmasına yol açmaktadır.

d) Dolayısıyla, sosyal politikanın oluşumunda yalnızca devletin rolü vardır; bu rol de daha çok sınırlı ve kısıtlayıcı düzenlemeler getirme biçimindedir.

3.2.3. Sosyal Devlet Anlayışına Geçilen Dönem

27 Mayıs 1960 İhtilali'nden sonra kabul edilen 1961 Anayasası, Türk sosyal politika tarihinde bir dönüm noktasını oluşturmaktadır.

Bu dönüşümde, kuşkusuz 1961 Anayasası'nda benimsenen *sosyal hukuk devleti ve sosyal adalet* anlayışına büyük etkisi olmuştur. Bu anlayışın sonucu olarak çalışma hakkı, grev ve toplu sözleşme hakkı, sendika hak ve özgürlüğü anayasal güvence altına alınmıştır. Bunun ötesinde sendika-devlet ilişkileri daha dengeli bir temele oturtulmuştur.

Bu sosyal ve siyasal özgürlük havası içerisinde işçilerin hızla örgütlenmeleri ve yeni yasal haklarından yararlanmak amacıyla yaptıkları etkinlikler, endüstri ilişkilerinin diğer tarafını oluşturan işverenleri de yeni sisteme uymaya zorlamış ve endüstri ilişkileri, bir ölçüde de olsa, toplu ilişkiler biçimine dönüşmeye başlamıştır. Böylece, 1961 Anayasası sosyal politikada yeni bir dönemin olduğu kadar, işçi ve işveren ilişkilerinin de yeni bir dinamizme kavuşmasının başlangıcı olmuştur.

1961 Anayasası'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri *"Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına*

ve başlangıçta belirtilen ilkelere dayalı milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir" denilerek belirtilmektedir. Bu döneme kadar sosyal güvenlik ve ilköğretim gibi sınırlı konularda kalan sosyal politika uygulamaları 1961 Anayasası'ndan sonra çeşitli alanlara doğru bir gelişme göstermiştir. Örneğin, Anayasa'ya göre, devlet insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyinin sağlanması için çalışma yaşamında gerekli sosyal, ekonomik ve mali önlemleri alacaktır (1961 Anayasası, md. 43). Çalışanların sendika, toplu sözleşme, grev hakları düzenlenecektir (md. 47). Bunların yanında devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşaması, öğrenim görmesi, kooperatifçiliğin gelişmesi, tarımın ve çiftçiliğin korunması gibi birçok alanda görevler üstlenmektedir.

Ancak sosyal hakların iyileşmesinin, yasal düzenlemelerin ötesinde ülkenin ekonomik ve toplumsal gelişmesi ile yakından ilgili olduğu da açıktır. Anayasa'nın 41. maddesinde, *"iktisadi ve sosyal hayat adalet, tam çalışma esasına ve herkes için insan haysiyetine yaraşır bir yaşam seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir"* denerek devlete geniş kapsamlı ödevler yüklemektedir. Oysa tam çalışmanın ve insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyinin sağlanması için ülkenin ekonomik koşulları yetmemektedir. Bu nedenle Anayasa'nın 53. maddesinde *"Devlet... iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevini ancak iktisadi gelişme ve mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir"* denilerek, devletten bekleneceklere bir sınırlama getirilmiş ve Anayasa bu hükmü ile, sosyal hakların gerçekleşmesinde siyasal iktidarlara bir takdir yetkisi tanımıştır.

Türkiye, 1961 Anayasası'ndan sonra planlı kalkınma dönemine girmiştir. Anayasa'nın 127. maddesiyle ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi emredilmiştir. Buna göre *Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)* kurulmuş ve Birinci Beş Yıllık Plan

1963 yılında uygulamaya konmuştur. Dört plan döneminin ana hedefleri şu noktalarda toplanabilir: Yüzde yedi dolayında bir kalkınma hızının gerçekleşmesi, hızla artan işgücüne iş olanaklarının sağlanması, dış ödeme dengesine ulaşılması ve bu hedeflerin adalet ilkelerine uygun bir biçimde gerçekleşmesi. Sonuç olarak, bu hedeflere kısmen ulaşılsa da ekonomik ve siyasal tıkanıklıklar Türkiye'yi 12 Eylül 1980'e getirmiştir. 12 Eylül müdahalesiyle önce demokratik rejime ara verilmiş, daha sonra yeni bir anayasa hazırlanarak Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasal çerçevesi değiştirilmiştir.

3.2.4. 1982 Anayasası

1982 Anayasası, çok özetle 1961 Anayasası'nın özgürlükçü ruhundan uzaklaşmak isteği ile hazırlanmış bir anayasa olarak tanımlanabilir. Gerek tüm hak ve özgürlükler açısından getirilen sınırlamalar, özerk kurumların tasfiyesi, gerekse yürütmeyi güçlendiren hükümlerin hepsi bu amacı doğrulamaktadır. Gerçekten, 1961 Anayasası ile, "sosyal uyanışın ekonomik gelişmenin önüne geçtiği, ekonomik şansların sosyal yükümlülükler uğruna feda edildiği ya da anayasanın bol bir elbise olduğu yolunda ifade edilen tepkiler" toplumda bilinmektedir ve bunların "temel hak ve özgürlüklerin serbestliğinin değil, sınırlılığının esas olduğu" (Tanör, 1986: 84, 133) bir anayasa hazırlanmasına yol açtığı ortadadır.

1982 Anayasası'nın örgütlenme hakları konusunda daha da kuşkulu ve sınırlayıcı olduğu ortadadır. Örneğin anayasanın üçüncü bölümünde yer alan sendikal haklar ayrıntılı ve tepkici biçimde hazırlandığı gibi, dernek, vakıf, sendika gibi kuruluşların genel olarak faaliyetlerinin kısıtlanmak istendiği ve siyasal faaliyette bulunmaları yasaklandığı gibi, birbirleriyle işbirliği yapmalarını önleyen hü-

kümler de getirilmiştir. Öte yandan sendikalaşmayı zorlaştıran, grev yasaklarını arttıran, zorunlu hakem uygulaması olan Yüksek Hakem Kurulu'nun yetki alanını arttıran hükümlerle, zaten zor olan sendikalaşma, iyice güçleştirilmiştir. Tüm bu anti-demokratik hükümlerin, 1980 sonrasında ortaya çıktığı gibi apolitik bir topluma yol açması kaçınılmaz olmuştur.

Özgürlüklerin sınırlı olmasının öngören bu anayasa, öte yandan, devletin niteliklerini belirleyen 2. maddesi ile devletin, laik, demokratik, sosyal bir hukuk devleti olduğunu söylemeye devam etmekte, 5. maddesinde de devletin amaç ve görevlerini, (...) kişinin temel hak ve hürriyetlerini sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak" olarak sıralamaktadır. Ancak 65. madde ile yine "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" hükmünü getirerek sosyal ve ekonomik hakların sınırını da koymaktadır. Ayrıca, bu sınırın artık yalnız mali kaynakların yetersizliği olmadığı, "ekonomik istikrarın korunması" gibi belirsiz ve yoruma açık bir ifadenin kullanılmasıyla anayasada ekonomik önceliklere yer veren temel felsefenin bir kez daha vurgulandığı anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla 1982 Anayasası, bir yandan getirdiği kısıtlayıcı hükümlerle toplumsal güçlerin ve demokratik mekanizmaların güçlenmesini kısıtlayıcı bir etki yaratmış, öte yandan liberal felsefesiyle devletin sosyal denge ve uzlaşma sağlayıcı rolünden uzaklaşmasına yol açmıştır. Görüldüğü gibi Anayasa, aslında 1980 sonrasının dışa açık büyüme ve liberalleşme doğrultusundaki ekonomik anlayışıyla gayet uyumludur. Hatta 1980'lerde dönemin başbakanının, "sosyal devletin öldüğünden" söz etmekten ka-

çınmadığı da bilinmektedir. Ancak bu söylemin, acı fakat doğru bir itiraf olarak değerlendirilmesi daha doğru olur. Çünkü bu dönem sonrasında sosyal devlet anlayışı anayasada var olsa ve söylem düzeyinde kabul edilse de, uygulanan politikalar gerçekte "yok olduğunu" göstermektedir. 1990'larda giderek sosyal haklardan ve devletin sosyal sorumluluğundan söz etmenin, yersiz hatırlatmalar haline geldiğini göreceğiz. Bu dönemin önemli konuları; bütçe açıkları, borsa ve faizdeki iniş çıkışlar, borçların artışı veya ödenmesi gibi daha çok küresel ekonominin ve neo-liberal politikaların dayattığı konulardır. Toplumsal sorunların artmasına karşın bunlar siyasal ve toplumsal gündemin marjinal konuları olmaktan öteye gidememektedirler. Örneğin işsizlik, yoksulluk, eşitsiz ve adaletsiz gelir dağılımı birçok gazete haberiyle gözler önündeyken, devlet artık bu tür sosyal sorunlarla sosyal devlet anlayışıyla değil, liberal devletin sosyal yardım anlayışıyla ilgilenmektedir. Kuşkusuz toplumsal sorunların yasal, kurumsal ve siyasal gündemden geri çekilmelerinin arkasında yalnız anayasal kısıtlamalar olmadığını, esas olarak yukarıda özetlemeye çalıştığımız siyasal ve toplumsal yapıya özgü nedenlerin bulunduğunu da unutmamak gerekmekte. Yine de devlet anlayışı, izlenen ekonomik-mali politikaları, getirilen yasal düzenlemeleri biçimlendirdiğinden, sosyal politikaların niteliği ve boyuları açısından çok önemli.

Günümüzdeki sosyal devlet anlayışı "adı var, kendi yok" hale geldiğinden, hak temeline dayalı sosyal politikanın da erimekte olduğunu söylemek mümkün. Sosyal devlet anlayışının ve sosyal politikaların "sessizce" ortadan kalktığı bu "liberal" veya "seyirci" devlet anlayışının Türkiye'nin toplumsal gelişimi ve geleceği açısından yalnız eksiklik veya zafiyet değil, ciddi bir yanlış anlamına geldiğinin de görülmesi gerekmektedir.

3.3. GÜNÜMÜZÜN BAZI GERÇEKLİKLERİ

Dolayısıyla devlet artık üretimci veya yatırımcı değil, sosyal devlet ilkelerinden tamamıyla uzaklaşmış, kendi işlevini tamamıyla iç borçlanmak, açığını kapatmak ve iç borcun faizlerine zaman yetiştirebilmeye yönelmiş bir muhasebe kuruluşuna indirgenmiş durumda. Yani bütçemizin konumu bir muhasebe dairesine dönmüş durumda. Devletin bütçesinin bir muhasebe kuruluşu konumuna indirgenmesi 1990'lar Türkiye'sinde ve hatta küreselleşen dünya içinde gelişmekte olan ülkelerin devletlerine atfedilen rolün doğal bir uzantısı.[3]

Türkiye'de sosyal devletin ve sosyal politikaların gelişimini önleyen çok sayıda etmenden söz edilebileceğini gördük. Bu yüzden, modern anlamda sınırlı kalan bir sosyal devlet ve sosyal politika uygulaması olduğu bir gerçek. Bazı sosyal sorunlara ve uygulanan politikalara bir başka bölümde daha ayrıntılı yer vermeye çalışacağım. Burada ise, Türkiye'deki toplumsal yapının eğitim, sağlık, konut gibi çok temel koşulları hakkında az da olsa bir fikir edinmek üzere bazı bilgilere yer vermek istiyorum.

Türkiye, kalabalık ve genç nüfusu yoğun bir ülkedir. Başlangıçta oldukça yüksek olan nüfus artışı, zamanla yavaşlamış ve 1990'ların sonunda yıllık % 1.5 dolayına düşmüş olsa bile, 70 milyon dolayında bir nüfusu var ve nüfusun yaklaşık % 35'i 0-14 yaş grubunda yer almakta, % 60'ı 15-64 yaş grubu olurken, % 4'ü de 65 yaş ve üstünü oluşturmaktadır. Genç nüfusun yoğun olması, gelişme ve dinamizm açısından olumlu bir özelliktir. Ancak bu genç nüfustan yararlanabilmek için onlara iyi bir eğitim verilmesi, sağlıklı bir çevre sunulması, sonra da iş olanaklarının sunulması gerektiği açıktır. Bu nedenle, kısa da olsa Türki-

[3] Erinç Yeldan, "Yuvarlak Masa: İstikrar Programı ve Türkiye Ekonomisinin Geleceği", *İşletme ve Finans*, S. 169, 2000.

ye'deki eğitim, sağlık ve barınma koşullarına bakmakta yarar var.

3.3.1. Sorunlu Eğitim

"Türk Eğitim-Sen'in yaptığı araştırmaya göre, okulların % 81'inde öğretmen açığı, % 87'sinde fiziki mekân eksikliği var. Okulların % 84'ünde spor salonu bulunmuyor... Okulların büyük kısmında elektrik, su ve yakıt paraları öğrencilerden toplanan paralarla ödeniyor." (*Radikal*, 21 Haziran 2008)

Eğitimin kişilere sosyal mobilite olanağı sağladığı bilinen bir gerçek; bu nedenle Türkiye'de bugün ailelerin çocuklarının eğitimine çok daha fazla önem verdikleri, para harcadıkları bilinmekte. Buna karşın yoksulluk hâlâ eğitim olanaklarından yararlanmak açısından önemli bir engel, eğitimsizlik hâlâ önemli ve yaygın bir sorun. Özellikle eğitim düzeyi yükseldikçe eğitimden yararlananların azaldığı ortada.

Türkiye'de hâlâ okuma yazma bilmeyen önemli bir nüfus vardır. Örneğin 1970'te kadın nüfusun % 60'ı, erkeklerin % 30'u; 1980'de kadınların % 45'i, erkeklerin % 20'si ve 2000 yılında da kadınların % 19'u ile erkeklerin % 6'si okuma yazma bilmemektedir.

Eğitimsizlik sürdükçe yoksulluk da kaçınılmaz hale gelmekte ve aileden çocuğa geçen bir kısır döngü olarak devam etmektedir. Daha sonra değineceğimiz gibi, Türkiye'de eğitimsizliğin yaygın olması gibi, eğitimsizlik ile yoksulluk arasında yakın ilişki bulunduğu da ortadadır. Türkiye'de 2005 yılında toplam nüfus içinde % 10 dolayında okur yazar olmayan nüfus varken, yüksek öğrenim görmüş nüfusun oranı yalnızca % 4.47'dir. Öte yandan okur-yazar olmayanların yaklaşık % 45'i yoksulluk yaşarken, ilkokul eğitimi almış olanlarda bu oran % 24 düzeyine in-

mekte, yüksek öğrenim görmüş olanlar arasında % 1.3 düzeyinde kalmaktadır. Kırsal kesimde kentsel yerleşim yörelerine göre hem daha düşük eğitim düzeyinin hem de daha yaygın bir yoksulluğun varolduğu bilinmekle birlikte, kentlere göçle birlikte kentlerdeki eğitimsizlik ve yoksulluğun da büyüdüğü görülmektedir. Örneğin İstanbul'da 2655 çocuk üzerinde yapılan bu araştırmada, göçle gelen ailelerin geçinmelerine katkı sağlamak amacıyla neredeyse beş yaşından itibaren çocuklarını sokaklarda çalıştırmaya başladıkları vurgulanmakta ve bu çocukların % 10.5'inin 5-9, % 40.3'ünün 13-15 yaşlarında oldukları ortaya konmaktadır (Şimşek, 2005).

Bu olumsuz tabloya karşın, devletin bütçeden eğitime ayırdığı payın yakın zamanlara kadar çok yetersiz kaldığı, ancak 8 yıllık eğitime geçiyle birlikte bu payın biraz arttığına yukarıda değinmiştik. Kamu yatırımları içinde eğitime ayrılan payın % 4 dolayından % 10 ve üstüne çıkması ancak son yılların bir gelişmesidir. GSMH içinde eğitimin payı ise, ancak % 2 dolayında kalmaktadır. Oysa Avrupa ülkelerinde daha az genç nüfus olmasına karşın, GSMH'nin % 5'i ve daha fazlası eğitime ayrılmaktadır. Yetersiz kaynağın eğitim olanaklarını da, eğitimin kalitesini de olumsuz etkilediği de ortada.

Eğitimdeki sorunlar çok yönlüdür; uzun süre uygulanan beş yıllık ilkokul eğitiminin çok yetersiz kaldığı ve bu açıdan sekiz yıllık zorunlu eğitime geçilmesinin olumlu bir gelişme olduğu açıktır. Ancak, bir yandan hâlâ bu eğitimden yararlanamayanlar vardır, öte yanden verilen eğitimin yeterliliği tartışma konusudur. AB üyesi ülkelerde zorunlu eğitim genellikle 9-12 yıl arasında olduğu gibi, birçok ülkede de okul öncesi eğitim olanakları çok gelişmiştir. Türkiye'de 1997 tarihli ve 4306 sayılı Yasa ile 1998-1999 eğitim öğretim yılından sonra sekiz yıllık zorunlu "ilköğretime" geçilmiş ve sekiz yıllık eğitimin giderlerinde

kullanılmak üzere idarenin yaptığı bazı işlem ve kâğıtlardan eğitime katkı payı alınması hükmü getirilmiştir. Bu dönem sonrasında kırsal kesimdeki dağınık ve okulu bulunmayan yörelerde yaşayan çocuklar için, yatılı ilköğretim bölge okulu ve pansiyonlu ilköğretim okulu ile yatılı olmayanlar için taşımalı ilköğretim uygulamasına gidilmiştir. Fakat günümüzde bile bazı yörelerde ilkokula gönderilmeyen kızlar bulunduğundan, son birkaç yıldır devletin ve sivil toplum örgütlerinin çabasıyla yürütülen "Haydi, Kızlar Okula" kampanyası uygulandığım da biliyoruz. Buna karşın okula yazdırılan kız çocukların daha ileri sınıflarda eğitimi terk etme durumunda kaldıkları da anlaşılmaktadır. Örneğin 2005-2006 eğitim öğretim yılında her 100 erkek çocuğa karşılık 85 kız çocuğunun ilköğretimden mezun olduğu ortaya çıkmaktadır (*Radikal*, 2 Nisan 2008).

Eğitimde başka ciddi sorunlar da vardır. Yukarıdaki alıntıda ortaya konduğu gibi, bir yandan okulların fiziki olanakları hiç yeterli değildir, öte yandan eğitimin kalitesi konusunda ciddi kuşkular doğuracak koşullar söz konusudur. Örneğin, bir dersliğe düşen öğrenci sayısı ortaöğretimde ortalama olarak 32'dir; bu sayı Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde 38'e çıkmaktadır (MEB, 2005). Öğretmen başına düşen öğrenci sayısı da sırasıyla 17 ve 23'tür. Öte yandan ilköğretimdeki öğrencilerin yaklaşık yarısı ikili öğretim içindedir. Gazetelerde yer alan bir habere göre, Uluslararası Eğitim Başarılarım Belirleme Kuruluşu'nun 34 ülkede ilköğretim 4. sınıf öğrencileri arasında yaptığı araştırmada, Türk öğrencilerinin okuma becerilerinin uluslararası standartların altında olduğu, Türkiye'nin 35 ülke arasında 28. sırada yer aldığı belirtilmekte; yine aynı araştırmada uluslararası ortalamaya göre evinde 0-10 kitap arasında çocuk kitabı bulunan öğrenci sayısı % 56 iken, Türkiye'de % 23 olduğu anlaşılmaktadır (*Radikal*, 11 Ağustos 2000).

Genel olarak okullaşma oranlarına baktığımızda, çağ nüfusu açısından ilköğretimde yüksek bir okullaşma oranı sağlanmakla birlikte eğitim düzeyi yükseldikçe bu oranın düştüğü açıkça görülmektedir.

Tablo: 5
Türkiye'de Okullaşma Oranı (Net)

Öğretim Yılı		İlköğretim*	Ortaöğretim	Yükseköğretim
2000 – 2001**	Toplam	95.28	43.95	12.27
	Erkek	99.58	48.49	13.12
	Kadın	90.79	39.18	11.38
2001 – 2002	Toplam	92.40	48.11	12.98
	Erkek	96.20	53.01	13.75
	Kadın	88.45	42.97	12.17
2002 – 2003	Toplam	90.98	50.57	14.65
	Erkek	94.49	55.72	15.73
	Kadın	87.34	45.16	13.53
2003 – 2004	Toplam	90.21	53.37	15.31
	Erkek	93.41	58.08	16.62
	Kadın	86.89	48.43	13.93
2004 – 2005	Toplam	89.66	54.87	16.60
	Erkek	92.58	59.05	18.03
	Kadın	86.63	50.51	15.10
2005 – 2006	Toplam	89.77	56.63	18.85
	Erkek	92.29	61.13	20.22
	Kadın	87.16	51.95	17.41
2006 – 2007	Toplam	90.13	56.51	–
	Erkek	92.25	60.71	–
	Kadın	87.93	52.16	–

Kaynak: *Milli Eğitim İstatistikleri*, 2002, s. 3.
TÜİK, *Türkiye İstatistik Yıllığı*, 2007, s. 103.

* 18.08.1997 tarih ve 4306 Sayılı Yasa ile 1997-1998 öğretim yılından itibaren 8 yıllık kesintisiz zorunlu eğitim.

** 1997 ve sonrasında okullaşma oranları, 2000 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına gore yapılan en son nüfus projeksiyonuna göre hesaplanmıştır.

Tablo 5, 2006-2007 öğrenim yılında lise çağına gelen gençlerin toplam olarak % 56'sının, yani yaklaşık yarısının (erkeklerin % 60'ı, kızların % 52'si) lise eğitimi alabildiklerini ortaya koymaktadır. Üniversite çağındaki gençlerin ise 2005-2006 öğretim yılında ancak % 18'inin (erkeklerin % 20'si, kızların % 17'si) yüksek öğrenimden yararlandığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'de genç nüfusun çok büyük bir bölümü eğitimsiz ve mesleksiz durumdadır. Örneğin 2007 yılında istihdam edilenlerin % 61'i, lise eğitiminin altında bir eğitim almıştır (TÜİK, 2007). Kısacası herhangi bir niteliği olmayan çok sayıda genç işgücünün ilköğretim sonrası sanayi ve hizmet sektöründe iş aramak durumunda olduğu, birçoğunun iş bulamadığı veya çoğunlukla niteliksiz işlerde ve düşük ücretlerle iş bulup çalışabildikleri ortadadır.

Gençlerin eğitimsizlik, mesleksizlik ve işsizlik gibi sorunlarının artması ise, her nekadar piyasaya ucuz işgücü sağlanması açısından işe yarıyor görünse de, ne bu işgücü ile dünya piyasalarında artan rekabete yetişmek ne de umutsuz ve mutsuz bu gençlerle sağlıklı bir toplum yapısına kavuşmak mümkündür. Öte yandan oldukça nitelikli bir eğitim alma olanağı bulan ve niteliklilerde çalışan gençler ile bu niteliksiz gençler arasındaki ayırım büyürken, toplumsal ayrışma ve kutuplaşmayı önlemek de kolay görünmemektedir. Bu durumun toplumsal huzursuzluk, çatışma, şiddet, suç oranlarının artışı gibi sonuçlarını şimdiden yaşadığımızı da biliyoruz.

3.3.2. Piyasalaşan Sağlık

"Türkiye'de 103177 doktor görevde, 100.000 kişiye 146 doktor düşüyor. Bu sayı AB'de 317. En çok hekim İstanbul'da, en az hekim Tunceli'de bulunuyor. Hemşire sayısı 92509. Her 100000 kişiye 131 hemşire düşmekte, AB ül-

kelerinde bu sayı 731. Buna karşın en çok tıp fakültesi ve öğretim üyesi Türkiye'de bulunuyor." (*Radikal*, 12 Nisan 2008)

Toplumun sağlık koşulları açısından da benzer olumsuzluklardan söz edilebilir. Yoğun nüfus hacmi, eğitim gibi sağlık harcamalarına da büyük bir kaynağın ayrılmasını gerektirmekte, ancak ortadaki tablo bunu göstermemektedir. Örneğin gelişmiş ülkelerde sağlık harcamalarına ayrılan payın yaklaşık GSMH içinde % 10, kişi başına düşen sağlık harcamasının da 1500 doların üzerinde olduğu görülmekte iken, ülkemizde sağlık hizmetleri için GSMH'dan ayrılan pay % 4 dolayında kaldığı ve kişi başına düşen sağlık harcamasının da 100 dolar dolayında olduğu görülmektedir (WHO, 2004). Bu harcamalarla kaliteli bir sağlık hizmetinin gerçekleşeceği söylenemez. Sonuç olarak, bir yandan sağlık güvencesi ve sağlık hizmetleri dışında kalan geniş bir kesim var olmakta, öte yandan sağlık hizmetlerine ayrılan payın yetersizliği nedeniyle çoğunlukla kalitesiz bir sağlık hizmeti sunulabilmektedir. Buna karşın teknoloji kullanımının artmasına da bağlı olarak sağlık hizmeti giderek pahalı hale gelmekte ve bu hizmeti karşılayacak bir sağlık piyasası büyümektedir. Bu nedenle tüm dünyada, kamusal alandaki sağlık hizmetlerinin yerelleşmesi, özelleşmesi ve bireysel sorumluluk haline gelmesi yönündeki eğilimler güç kazanmakta ve sağlık sistemi bu yönde bir değişim geçirmektedir.

Türkiye'de yakın zamana dek Emekli Sandığı, Sosyal Sigorta Kurumu ve Bağ-Kur genel olarak sosyal güvenlik sağlayan kurumlardı; bu kurumlarda çalışanlar, emekli olanlar ve onların yakınları ödedikleri prim karşılığında sağlık sigortasından da yararlanırlardı. Farklı sosyal güvenlik sistemi, sağlık hizmeti açısından da farklı kurumlar ve farklı uygulamalar yaratmıştı. Buna göre, kamuda üniversite hastaneleri, devlet hastaneleri ve sigorta hastaneleri

gibi farklı hizmet alanları yaratılmış ve bunlardan yararlanmak farklı koşullara bağlanmıştı. Öte yandan sağlık hizmetinde, sağlık ocakları, dispanserler ilk basamak; il ve ilçe hastaneleri ikinci basamak; eğitim ve üniversite hastaneleri üçüncü basamak olmak üzere, zorunlu olmasa da, basamaklı bir örgütlenmeye gidilmişti (Demirbilek, 1999: 97). Sağlık açısından en önemli sorunun büyüyen sağlık ihtiyacını karşılayacak bir hizmet sunulamamasıyla ilgili olduğu söylenebilir. Gerek sağlık ocakları gibi ilk basamakta, gerekse üniversite hastaneleri gibi son basamakta olsun, her zaman bir yığılma söz konusudur; bu da hizmetin kalitesini olumsuz yönde etkilemektedir. Öte yandan büyük kentlerin dışında yeterli bir sağlık hizmeti bulmak daha zor olmaktadır. Örneğin uzman hekimlerin % 55'inin üç büyük kentte toplandığı belirtilmektedir (Demirbilek, 1999: 112). Yukarıdaki haberde de yer aldığı gibi, İstanbul bunların başında gelmekte ve İstanbul'da 11.660'ı uzman olmak üzere 15.000'den fazla hekim çalışmaktadır.

Türkiye'de özellikle 1990'lardan bu yana sağlık hizmetlerinin reform ihtiyacı hararetli biçimde tartışılmaktadır. Sağlık hizmetlerinin bir yandan yetersiz kalması, öte yandan bu alanda karşılaşılan yolsuzluk ve kaynak israfının büyüklüğü sağlık hizmetlerinde bir reformu düşündürmektedir. Ancak son yıllarda birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de, sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesinden çok, neo-liberal politikalar doğrultusunda devletin sağlık hizmetinin artan yükünden kurtulması yolunda tartışmalar ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bunun sonucunda farklı bir noktaya gelindiği de görülmektedir. İlk olarak kamunun sağlık hizmetini veren değil satın alan konuma gelmesi yolundaki eğilimler artmıştır. 2002 yılında iktidara gelen AKP Hükümeti, bu yoldaki eğilimleri karşılamak üzere ilk olarak "Sağlıkta Dönüşüm Programı" adını taşıyan ve sağlık hizmetinde yeni düzenlemelere giden bir uygulamaya yö-

nelmiştir. Buna göre, farklı kurumlara ait hastaneler arasındaki ayırımlar ortadan kaldırılarak Sağlık Bakanlığı'na bağlanmış ve sigorta kapsamındaki herkesin her hastaneden yararlanması esası getirilmiştir. Böylece sağlık hizmeti sunumu ile finansman kaynağı birbirinden ayrılmıştır. Daha sonra da toplumdaki herkesi kapsayacak bir genel sağlık sigortasının oluşturulması yolunda bir değişiklik gündeme getirilmiş ve bu doğrultuda hazırlanan Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, Nisan 2008'de kabul edilmiştir. Daha önce bir kez Anayasa Mahkemesi tarafından bazı maddeleri iptal edilen, daha sonra bu doğrultuda bazı değişikliklerle yeniden meclis gündemine getirilen yasa, en başta emekçi kesimler tarafından eleştirilmiştir. Çok sayıda protesto eylemine konu olan yasaya karşı sendikalar uyarı grevine de gitmişlerdir. Bunun karşısında emeklilik hakları açısından bazı küçük değişiklikler yapılmış, fakat gerek emeklilik hakları gerekse sağlık sigortası açısından yasanın mantığı ve hükümleri büyük ölçüde korunarak meclisten geçirilmiştir.

Yeni çıkarılan Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, tüm çalışanlar için tek bir sağlık ve sosyal güvenlik sistemi getirmektedir. Bu sisteme göre, herkese ödediği prim karşılığı sağlanan bir "genel sağlık sigortası" söz konusu olacaktır. Genel Sağlık Sigortası'nın (GSS) uygulanmasında aşamalı bir geçiş öngörülmektedir. Daha önce aile hekimliği uygulamasına geçmiş olan yirmi dört ilde 1 Ekim 2008'de uygulanmaya başlayacak olan GSS, öteki illerde iki yıllık bir geçiş süresi içinde uygulanmaya konulacaktır. Buna göre, daha önce sigortalı olarak çalışanlar için sağlık sigortasından yararlanma açısından bir değişiklik olmayacak, onlar primlerini ödemeye devam ederek durumlarını koruyacaklardır. Daha önce herhangi bir zorunlu sigortaya kayıtlı olmayanlardan, ödeme gücü olanlar GSS primini kendileri ödeyerek sistemden yararlanacak,

ödeme gücü olmayanların primleri ise devlet tarafından ödenecektir. Ödeme gücünün ölçütü olarak, ailede kişi başına düşen gelirin brüt asgari ücretin üçte birinden az olması kabul edilmiştir. Kişi başına düşen gelirin asgari ücretin üçte birini aşması durumunda, aşan gelirin miktarına göre kademeli olarak değişen tutarlarda prim alınacaktır. Primini kendisi ödeyen ailelerde anne veya baba tarafından ödenen prim, eşle 18 yaşına kadar olan çocuğu kapsayacaktır. Eğitime devam eden çocuklar için bu yaş sınırı 25 olacak, ancak 18 yaşını aşan çocuk artık eğitim görmüyorsa onun için de GSS primi ödenecektir. Öte yandan sağlık sigortasından yararlanmak için prim borcunun olmaması gerekmektedir.

Bugüne dek, sosyal güvenlik sisteminin kapsamına girmeyen kesimler ve sağlık giderlerini karşılayamayacak durumda olanlar için 1992 yılında başlatılan "Yeşil Kart" uygulaması söz konusu olmaktadır. 1992 yılında başlatılan bu uygulamaya her geçen yıl daha fazla başvuru olduğu da bilinmektedir. 2005 yılında Sağlık Bakanlığı'nca yeşil kartlar sağlık karnesine dönüştürülmüş ve ihtiyacı olmadığı halde alınmış 4.5 milyon kart iptal edilmiştir. Bu iptallerden sonra yine de bugün Türkiye'de yaklaşık 10 milyon insanın yeşil kart sahibi olduğu ortaya çıkmaktadır (*Radikal*, 20 Eylül 2005). Yeni yasanın uygulamaya geçmesinden sonra bir süre daha yeşil kart uygulamasının sürmesi öngörülmüş, ancak yeşil kart alabilmek için daha sıkı bir denetim getirilmiştir. Bugün için sağlık sigortası dışında kalan ve sağlık harcamalarını karşılayamayacak durumda olanlar için ayrıca, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'ndan (SYDF) yapılan yardımlar söz konusu olmaktadır. SYDF, yalnız sağlık harcamaları için değil, başvuran kişinin ihtiyacına göre yiyecek, yakacak, öğrenim masrafları gibi diğer yardımları da kapsamaktadır.

Sağlık sigortası için prim ödeme gücü olarak kabul edilen kişi başına asgari ücretin üçte biri gibi bir ölçüt, birçok ailenin sağlık sigortası primini ödemede güçlük yaşacağını düşündürmektedir. Bugün Bağ-Kur'lu çalışanlar da sağlık sigortasından yararlanma hakkına sahiptirler. Ancak Bağ-Kur'lu çalışanların % 60'ının primlerini ödeyemedikleri için sağlık hizmetlerinden yararlanamadığı belirtilmektedir. Yeni düzenleme ile, özellikle tarım sektöründe yer alanların çoğunluğunun primlerini ödeyemedikleri için sağlık sigortasının kapsamı dışına çıkarılacağı, dolayısıyla bu sistemle sağlık sigortasından yararlanamayanların artacağı endişesi duyulmaktadır (Tükel, 2008). Öte yandan, bu uygulamanın kamuya hizmet veren sağlık kurumlarının yaşadığı finansal sorunları ne kadar çözeceği de kuşkuludur. Primlerin toplanamaması veya yetersiz kalması, buna karşılık sağlık hizmetlerinin pahalılaşması sonucunda prim ödeyenler için de sağlık hizmetlerinin giderek daha fazla kişisel katkı gerektirmesi gibi bir piyasalaşma içine girmesi beklenmektedir.

Kısacası GSS, kamu sağlık hizmetinin yeterli hale gelmesinden ve toplumun sağlık ihtiyacının karşılanmasından çok, kamu açısından finansman sorununun çözümüne hizmet etmek amacıyla hazırlanmış bir düzenleme olmaktadır. Sigorta primini ödeyemeyenlere hizmet verilmemesi, sigorta siteminin teminat paketi dışındaki hizmetleri kapsamaması ve bunun için ek ödeme istenmesi, kamu hastanelerinin kendi ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde özerkleşmesinin amaçlanması, kamunun özel hastaneler ve polikliniklerle yaptığı anlaşmalar çerçevesinde kişilerin kendi katkılarını da koyarak özel sağlık hizmetinden yararlanmalarının teşvik edilmesi gibi uygulamalar, GSS'nin "hizmet" değil "finansman" odaklı bir yasa olduğunu açıkça göstermektedir. Yine yeni düzenlemeye göre, sağlık ocağı gibi ilk sağlık hizmetinin alındığı yerler kapatılacak, bu-

nun yerine aile hekimliği uygulamasına geçilecek; böylece aile hekimliği adı altında muayene hekimliği uygulaması öne çıkacaktır.

Özetle GSS ile bir dönüşüm getirildiği açıktır; ancak bu dönüşümle, bir yandan toplumun her kesimine sağlık hizmeti götürülüp götürülemeyeceği, öte yandan sağlık hizmetlerinin belli bir yeterlilik düzeyini yakalayıp yakalayamayacağı soru işareti olarak kalmaktadır. Tüm sigortalılar için aynı sağlık hizmetinin öngörülmesi olumlu bir değişim olmakla birlikte, bu değişim sağlık hizmetinin kalitesi açısından bir güvence getirmemektedir. Hizmet talebinin artışıyla kamu sağlık kurumlarının yükü artarken, hizmet alanları da, hizmet verenleri de zorlayan koşullar ortaya çıkmaktadır. Kısacası genel olarak gelir düzeyinin düşüklüğü, sağlıklı yaşam koşullarının yetersizliği nedeniyle sağlık sorunlarının bol olduğu bir ülkede, herkesin prim ödemesine bağlanacak bir sağlık sigortası sisteminin toplumun ihtiyaç duyduğu bir sağlık hizmeti sağlaması çok zordur. Benzer dönüşümlere giden ülkelerde de, sağlık sisteminde ortaya çıkan sorunlar bireyselleşme, özerkleşme, piyasalaşma doğrultusundaki bu dönüşümün toplumun yoksul kesimleri için bir çözüm getirmediği gibi, sistemdeki yozlaşmaları önleyemediğini ortaya koymaktadır. Türkiye'de de tüm bu düzenlemelerin yaygın sağlık sorununu çözüp çözemeyeceği epeyce kuşkulu ve tartışmalı bir konu olarak kaldığından, sağlık sistemiyle ilgili tartışmaların da, hoşnutsuzlukların da daha uzun süre gündem belirleyeceği açıktır.

3.3.3. Kentleşmenin Acı Gerçekleri

Toplumsal yapının görünümüyle ilgili genel bir sorun da, Türkiye'deki çarpık kentleşme ve gecekondulaşma ile ilgilidir. Cumhuriyetten sonra Türkiye'deki endüstrileşme,

modernleşme çabalarına değinmiş ve uygulanan ekonomik politikalarındaki değişimi de izlemeye çalışmıştık. Tüm bu çabalar sonunda üretim ve istihdam açısından epeyce değişik bir yapının ortaya çıktığı da bilinmekte. Artık üretimin önemli bölümü endüstri ve hizmet sektöründen gelmektedir, fakat istihdam açısından hâlâ tarım ağırlıklı bir yapı varlığını korumaktadır. Öte yandan tarım kalabalıklaşan aileleri geçindirmeye yetmediğinden kentlere göç de her yıl hızla devam etmekte, buna bir de siyasal nedenlerle yapılan göç eklenince kentler yaşama olanakları ve istihdam açısından kaldıramayacağı kadar bir yük altına girmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'de son yıllarda toplam nüfusun % 60'ından fazlası kentlerde yaşamakta, 1970'lerde nüfusun % 70'inin yaşadığı kırsal kesimler 2000'lerde nüfusun ancak % 30-35'ini barındırmaktadır. Kentsel nüfus hızla artarken sorunların büyüdüğü de bilinmektedir. Örneğin Türkiye'de nüfus artışı (1990-2000) binde 18 iken, İstanbul'da bu oran göçler nedeniyle binde 33'tür. 15 milyona yaklaşan nüfusuyla İstanbul dünyanın en kalabalık 16. kenti olurken, kent nüfusunun ancak yaklaşık % 40'ı İstanbul'da doğmuştur; % 60'ı İstanbul doğumlu değildir (İ.V. İl İstihdam Kurulu, 2008: 50). Buna karşın GSYİH'nin yaklaşık % 21'inin, sanayi sektöründeki katma değerin % 30'unun üretildiği İstanbul'da, imalat sanayiinde çalışan ücretlilerin de % 30'u istihdam edilmektedir. Son yıllarda sanayi sektörü kent dışına yönelirken, merkezde lüks konut, ticaret ve finansal hizmetlerin yoğunlaştığı görülmektedir. Tüm bunlar da, kırlarda yaşam olanakları kalmayan kitleler için İstanbul'un neden hâlâ cazip bir göç merkezi olduğunu açıklar niteliktedir.

1950'lerde ekonomik nedenlerle başlayan iç göç günümüzde de sürerken, 1990'lı yıllarda ekonomik nedenli göçe terörden kaçma nedeniyle veya zorunlu göç de ek-

lenmiştir. Örneğin 1990'lı yıllarda Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki birçok ilde nüfusun yaklaşık yarısı göç etmiştir. OHAL Bölge Valiliği'nin Kasım 1997 verilerine göre , OHAL uygulanan altı ilde, 820 köy, 2345 mezra boşaltılmış ve 378335 kişi çeşitli kentlere göç etmiştir (CHP, 1998:13). Göç edenlerin ise, hem yoksulluk hem uyumsuzluk sorunu çektikleri açıktır. Öte yandan, göç eden ailelerde kadınlar ve çocuklar çok daha fazla yoksunlukla karşılaşmaktadır. Örneğin göç eden kadınların büyük kısmı (% 65) dil bilmediği ve üretimden çekildiği için gittiği yerden yalıtılmış biçimde yaşamakta, töre ve geleneklerin artan baskısıyla hayatı zorlaşmakta ve yoksullaşma ile birlikte kültürel yoksullaşma da yaşamaktadır (Üstel, 2004: 9).

Bu denli hızla büyüyen kentlerde sorunların arttığı da ortada. Bu sorunların bir bölümü, yetersiz altyapı ve dolayısıyla giderek yaşam koşullarının kötüleşmesi ile ilgilidir; ötekiler de sağlıksız koşulların ve insana yatırım yapılmayışının getirdiği sorunlardır. Türkiye'de kentsel nüfusun yaklaşık % 35-40'ı gecekondularda yaşamakta ve bu oran İstanbul, Ankara gibi metropollerde % 50'yi geçmektedir. Bunun yanı sıra, iç göçle birlikte bir yandan farklı etnik, dinsel kimlikler, farklı yerel özellikler kentlere taşınmakta ve kentlerde gelinen yöreye göre amlan gecekondu mahalleleri oluşmaktadır. Bu mahallelerde özellikle orta yaş ve üstündekilerin kente ilgileri de, uyumları da çok düşük kalmaktadır. Öte yandan başlangıçta kent merkezinin çeperlerine yayılan gecekondu semtleri, kent büyüdükçe merkez içinde kalmakta ve buralarda büyük rant kavgaları yaşanmaktadır. Buna karşın merkezde siteler içinde korunaklı konuta eğilim artmakta, böylece yoksul ve zengin mahalleler gibi, iki farklı dünya da yan yana büyümektedir. Birbirinden çok farklı ve çok kopuk halkalar halinde yaşanan bu kentleşmenin, altyapı sorunları dışında sosyokültürel sorunları arttırdığı da bilinmektedir.

Kısacası, çarpık kentleşme ve gecekondular, yalnız kötü bir altyapı, sağlıksız bir yerleşim alanı getirmemekte, kentlerde büyüyen işsizlik ve yoksulluk nedeniyle de, rant ekonomisi, hatta "kara paranın" döndüğü bir ekonomi ile hukukun pek geçerli olmadığı, güçlünün zayıfı ezdiği bir yaşam biçiminin asıl beslendiği alanlar olmaktadırlar. Kuşkusuz, dayanışma, yardımlaşma gibi geleneksel değerler tümüyle terkedilmiş olmasa da, yaşanan koşulların ağırlaşması ile kırdan kente göç eden aileler arasında dayanışmanın azaldığını gösteren işaretler de söz konusudur (Buğra ve Keyder, 2003: 31, 32).

Sonuç olarak, kentlerde gecekondu semtleri veya kenar mahalleler büyürken, artan umutsuzluk ortamında radikal duruşlar için de uygun koşullar büyümekte. "Kenar mahalleler" marjinal yerler olarak büyük bir kültürel merkezin "ötekisi" ve hor görülen sosyal faaliyetlerin, suçun, kokuşmuşluğun ve anti-rasyonelliğin "merkezi" haline gelmektedir (Akkaya, 2002: 207). Öte yandan kenar mahalledeki yoksullar merkezdeki yoksullar gibi kendi kaderini kabul etmiş ve pasif bir tutum içine girmiş olmaktan çok, önüne konulan seçenekleri reddedip farklı seçenekler yaratmak uğraşısı içinde daha girişimci ve dinamiktirler (Işık ve Pınarcıoğlu, 2001: 39). Bu dinamizm içinde buralarda hem öfke ve şiddete, hem de suça olan eğilimlerin arttığı da bir gerçek.

Bu nedenle varoşlar, kentlerde işsizliğin ve sefaletin yanı sıra suç oranının da yüksek olduğu bölgelerdir. Geçim sıkıntısı, kentlere uyum sorunu, eğitimsizlik ve en önemlisi umutsuzluk bazılarını kentlerden öç alırcasına suça itmekte, örneğin çete, mafya oluşumlarını hızlandırmaktadır. Kuşkusuz, birçoğu istediğinden değil çaresizlikten sokağa veya suça itilmektedir. Kentlerde sokağa itilen çok sayıda çocuğun ailesinin, çoğunlukla kentlere göç etmiş ve gecekondu bölgelerinde yaşamaya çalışan aileler

olduğu ortaya çıkmaktadır. Örneğin yapılan bir araştırmada suç işleyen 1181 çocuktan % 60'ının gecekonduda oturduğu, kısmen gecekondu sayılan bölgelerde oturanlarla birlikte bu oranın % 70'e çıktığı görülmektedir. Yine kentlerde sokağa itilen çok sayıda çocuğun ailesinin, çoğunlukla, kentlere göç etmiş ve gecekondu bölgelerinde yaşamaya çalışan aileler olduğu da bilinmektedir.

"Özellikle 1980'lerden sonra sayıları çığ gibi büyüyen sokak çocuklarının sayısı resmi olmayan rakamlara göre yalnızca İstanbul'da 7 bin ile 10 bin arasında. Sokakta yaşayan ve çalışan çocukları yeniden topluma kazandırmak amacıyla çalışan Çocuk ve Gençlik merkezleri ise şimdiye kadar Türkiye genelinde sadece 3414 çocuğa ulaşabildi... İstanbul Üniversitesi Tıp Fakültesi'nde Doç. Dr. Gökhan Oral'ın sokak çocuklarıyla yaptığı bir araştırma bu çocukların 'göç çocukları' (% 92'si Doğu Anadolu Bölgesinden İstanbul'a göç eden ailelerin çocukları) olduğunu, % 27'sinin hiç okuma yazma bilmediğini, % 55'inin ilkokulu bitiremediğini, % 72'sinin 6-10 çocuklu ailelerden geldiğini ve % 58'inin uçucu maddeye alıştığını ortaya koyuyor" (*Radikal*, 25 Ağustos 2000).

İstanbul'da 34 sokak çocuğuyla yüz yüze görüşmelerle yapılan bir başka araştırmada da, bu çocukların en çok 5. sınıfta okulu bıraktıkları, yarıdan fazlasının 6 ve daha üzeri fertlerden oluşan kalabalık ailelerden geldikleri, çoğunda ailenin parçalanmış olduğu. ve yaklaşık yarısının ailesinin Doğu Anadolu bölgesinden geldiği ortaya konmakta (Alada, Sayıta, Temelli, 2002: 258-260). Daha önce, İstanbul'da 2655 çocuk üzerinden yapılan araştırmada, göç eden ailelerin yoksulluk nedeniyle çocuklarını çok küçük yaştan itibaren çalıştırmaya başladıklarına değinmiştik. Bu çocukların % 20.7'sinin 'aile ile uyuşmazlık', % 20.6'sının 'aile içi şiddet', % 17'sinin 'zorla çalıştırılma' nedeni ile sokakta yaşamaya itildikleri ortaya çıkmakta (Şimşek, 2005),

ancak sokağın onlar için bir kurtuluş değil, daha büyük travmalar getirdiği de bilinmektedir.

Aslında gecekondular, varoşlar, yoksullar, ötekiler, sokak çocukları gibi kavramlarla anlamaya ve anlatmaya çalıştığımız kent gerçekleri, hem çarpık kentleşmemizin hem çarpık büyümemizin bir aynası olarak karşımızdadır. Bu aynaya isteksizce baktıkça veya burada yansıyan gerçekleri görmezlikten geldikçe sorunları çözmek de mümkün değil. Oysa, örneğin sokak çocukları dediğimizde "suça bulaşan çocuklar, fuhuşa itilen çocuklar, kapkaç olayına karışan çocuklar ve köle olarak çalıştırılan çocuklar" gerçekliğini bilmemiz gerektiği gibi, bunun artık yalnızca "sokak çocukları" sorunu olmayıp yoksulların "topyekûn karşı saldırısı" olarak görme noktasına geldiğimizi de bilmemiz gerekmekte (Karatay, 2004). Sonuç olarak, meseleleri, yalnızca soyut kavramlar ve stilize edilmiş medyatik gerçeklikler içinde değil de kendi gerçeklikleri içinde görüp öğrenmek ve bu gerçekliklere ilişkin yaygın, kalıcı ve sürekli bir toplumsal iyileştirme politikasını oluşturmak gibi bir ihtiyacımız var. Bu ihtiyacın, hep gündemde olan ekonomik göstergeler kadar, hatta onlardan da önemli olduğunu da giderek bozulan toplumsal dengeler göstermekte.

3.3.4. Sosyal Devlet: Adı Var, Kendi Yok

Tüm bu gelişmeler içinde Türkiye'de devlete nasıl bir nitelik verilebilir? Anayasa'ya göre "sosyal" devlettir; 1960-1980 arasında sosyal devlet değilse bile "sosyal vaatleri" barındıran bir devlet olarak da nitelenebilmektedir. Bugün ise, Türkiye'de bu vaatlerden bile söz etmek zordur. Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana birçok gücü elinde toplayan devlete karşı ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmelerin yetersizliği ile oldukça zayıf kalan toplumsal güçlerin devletten beklenimlerinde de, "talep etmek" ile devlet ba-

banın "lütfuna sığınmak" çok zaman birbiriyle iç içe geçmiş durumdadır. O nedenle de Batı'da birçok gelişmenin sonuçları olan kavram ve uygulamalar Türkiye gerçeği içinde, kendine özgü bir karaktere bürünmektedir. Öte yandan bir dönem hak olarak verilen, bir başka dönemde geri alınabilmekte veya uygulaması kısıtlanabilmektedir. Örneğin 1961 Anayasası'nda ücretli çalışanların hepsi için kabul edilen sendikalaşma hakkı 1971 yılında yapılan bir değişiklikle kaldırılabildiği gibi, 2000'li yıllara geldiğimiz bugün de hâlâ 1961'deki gibi bir düzenleme yapabilmiş değiliz. Bu nedenle bugün de devletin niteliği konusunda karar vermek zordur veya bu uygulamaları modern bir sosyal politika uygulaması olmaktan çok "paternalist ve popülist devlet" anlayışının uzantıları olarak değerlendirmek doğru olur.

Baba Devletten "Seyirciliğe"

24 Ocak 1980 Kararları ile ithal ikameci politikalara son verilip, dışa açık büyüme, liberalleşme ve devletin küçülmesi doğrultusunda kararlar kabul edilince, artık sosyal devlet söylemi de gözden düşmüştür. İthal ikameci dönemin aksine ihracatı teşvik etmeye yönelirken, emeğin ucuzlatılması, özelleştirilmeye gidilmesi gibi dar anlamdaki sosyal politikayı bile kökten değiştirecek uygulamalar gündeme gelmektedir. Kısacası devlet, ücretleri kısıtlamaya giderek kamu iktisadi kuruluşlarını özelleştirilmeye yönelmekte ve ücretliler lehine oynadığı "baba" rolünden geri çekilmektedir. Kuşkusuz emeğin örgütlü olduğu bir toplumda bu köktenci değişiklikleri uygulamak o kadar kolay değildir; en azından gergin günler yaşamadan hayata geçmeleri oldukça zordur.

İşte 24 Ocak Kararları'ndan sonra gelen 12 Eylül askeri darbesi ise, bu sorunu kökten çözmüş ve bu politikaları

uygulamanın yolunu açmıştır. Gerçekten 12 Eylül'den sonra bazı sendikalar kapatılmış, bazı sendikacılar gözaltına alınmış ve haklarında davalar açılmıştır; serbest toplu pazarlıklar da 27 Aralık 1980'de çıkarılan bir yasa ile durdurularak, süresi biten toplu sözleşmeleri yenileme görevi Yüksek Hakem Kurulu'na (YHK) verilmiştir. Bu dönemde yenilenen toplu sözleşmeler fiyat artışlarının çok gerisinde ücret zamları getirdiğinden, YHK dönemi işçiler açısından gerçek ücretlerin önemli bir aşınma veya erime gösterdiği bir dönem olmuştur. Daha sonra çıkarılan 1982 Anayasası, iktisatta liberalizm, fakat siyasette antiliberalizm anlayışıyla kaleme alınmış, bu nedenle siyasal ve sendikal hayatı sınırladığı gibi, Tanör'ün dediği gibi "uzlaşmaya dayalı devleti" de sınırlayan bir anlayış getirmiştir (Tanör, 1978: 159). Daha sonra çıkarılan ve sendikal hakları düzenleyen yasalar da bu Anayasa doğrultusunda hazırlanmış ve genel olarak sendikal örgütlenmeyi daha da zorlayan özellikler taşımışlardır.

Örneğin devletin çalışma ilişkilerinde düzenleyici rolü, örneğin sendikal faaliyetleri daha kısıtlayıcı hükümlerin getirilmesi gibi önemli bir değişim geçirirken işveren rolünde de bazı önemli değişiklikler olmaktadır. 1990 sonrasında hız kazanan özelleştirme girişimleri sonucunda, devlet artık önemli bir işveren ve en örgütlü kesim olmaktan çıktığı gibi, toplu pazarlıklarda da kısıtlayıcı bir rolü benimsemektedir. Petrol-İş'in verilerine göre, özelleştirme sonucu işten çıkarılma oranı % 68.2, sendikasızlaştırma oranı % 72'dir (Petrol-İş, 2000: 307). Örneğin 2007'ye gelindiğinde, 1980'lerde kamuda bir milyon dolayında olan toplu sözleşme kapsamının 500 bin dolayına indiği görülmektedir. Bu sayılar, hem devletin giderek önemli ölçüde işveren olmaktan çıktığını, hem de özelleştirilen işyerlerinde sendikaların koruyucu bir rol oynamaktan giderek uzaklaştıklarını göstermektedir.

Böylece devlet, kamu ve özel sektördeki toplu çalışma koşulları üzerinde etkili olan bir işveren olmaktan çıkmakta ve bireysel çalışma ilişkilerinde de düzenleyici rolünde değişimlere gitmektedir. Dışa açılma ve rekabet arttıkça ihracatı teşvik etmek açısından, emeği daha da ucuzlatan ve çalışma yaşamındaki standartları geriye çeken uygulamalara göz yummaktadır. Kayıtsız ekonominin ve bu ekonomideki enformel sektörün büyümesi bunun bir göstergesidir. Türkiye'de toplam istihdamın yaklaşık yarısı, ücretlilerin yaklaşık dörtte biri, yevmiyeli/günlük işlerde çalışanların ise % 90'ı enformel sektörde yer almaktadır. Türkiye'nin küçük işletme ağırlıklı imalat sanayisi enformel sektörün büyümesini kolaylaştırmakta büyük işletmeler esneklik adı altında işletmelerini küçük parçalara bölerek taşeron çalıştırmaya yönelmekte, devlet de dünya piyasasındaki rekabet adına bu sektörün büyümesine göz yummaktadır. Bu sektörde sigortasız çalıştırma gibi, çocuk çalıştırma da yaygın olduğundan devletin öngördüğü asgari koşulların altında işleyen büyük bir çalışma yaşamı varolmaktadır.

Türkiye'de esneklik arayışları yalnız enformel sektörün büyümesiyle sınırlı da kalmamaktadır. Sendikalaşmış sektörler veya yasal düzenlemelere uygun çalışma standartları uygulayan işletmeler de çalışma yasalarındaki hükümlerin katılığından şikâyet ettikleri ve esnetilmesini istediklerinden, Türkiye'de 2003 yılında yeni bir İş Kanunu'nun uygulanmaya konulduğunu ve yeni düzenleme içinde, eski İş Yasası'nda olmayan bazı sözleşme türleriyle, geçici ve kısmi çalışma gibi esnek istihdamı kolaylaştıran hükümlerin yer aldığını görüyoruz. Böylece, zaten örgütlü-örgütsüz, formel-enforme, esas işveren-taşeron, daimi-geçici gibi ayırımlarla oldukça geniş bir esneklik taşıyan çalışma yaşamında, şimdi getirilen hükümlerle formel sektörde esnek uygulamalara gitme olanağı doğmuştur. Bu gibi esnek

uygulamalarla dışarıdan gelen rekabete daha iyi uyum sağlayacakları ve daha verimli çalışacakları iddiasını ileri süren işverenlere karşı, sendikaların getirilen düzenlemelerden pek memnun oldukları söylenemez. Ancak enformel sektörün ve taşeron uygulamasının hızla arttığı Türkiye'de, formel sektörün ve yasal korumanın içinde kalmak giderek zorlaşırken, sendikaların ve örgütlü işçilerin bu konudaki hoşnutsuzluklarından bir sonuç almalarını beklemek de pek mümkün görünmemektedir.

Özetle, sosyal taraflar arasında görüş ayrılıkları artarken, devletin hem koruyucu hem de denge sağlayıcı rolünden geri çekildiği görülmektedir. Bu nedenle, çalışma ilişkileri açısından günümüzdeki devlet anlayışı "seyirci" devlet olarak nitelendirilebilir; ancak bu seyirciliğin ve liberalleşmeden yana politikaların "ulusun zenginliğini" yaratacağı vaadiyle gerçekte iç ve dış sermayenin büyümesine yaradığı da yadsınamaz.

Eğitim, sağlık, gelir dağılımı gibi toplumun geneline yönelik sosyal adaletsizliği giderme amaçlı sosyal politikalarda da gerileme olduğu açıktır. Daha önce de sözü edildiği gibi, en başta devlet harcamalarının kısıtlanması istenmekte, öte yandan bu alanlarda piyasanın güç kazanması beklenmektedir. Eğitimde, bir yandan dershaneler, öte yandan özel okullarla büyük bir piyasa yaratıldığı, benzer eğilimlerin sağlık açısından da geçerli olduğu ortadadır. İşsizlik ve yoksulluk önlenemezken, gelir dağılımındaki eşitsizliğin büyüdüğü de bilinmektedir. Tüm bunlara yönelik anlamlı politikaları ise, artık söylem düzeyinde bile bulmak kolay değildir. Bunun yerine sosyal yardımlardan söz edilmekte ve devletin liberal-muhafazakâr anlayış doğrultusunda "sadaka devleti" olma yoluna girdiği görülmektedir.

Okuma Parçası: 4

Memleketimden İnsan Manzaraları: 1994[4]

İsa'nın doğumundan sonraki 1994 yılında, 2000 yılına beş buçuk yıl kala, **'memleketimden insan manzaraları'** çeşit çeşit renk tonlarında... Işık tayfının bütün renklerini kapsıyor; morötesinden kızılaltı ve çıplak gözün göremediklerine kadar olanları bile içeriyor. Bu renklilik, toplum katları düzeyinde olduğu kadar birey düzeyinde de böyle. Eldeki verilere göre Türkiye toplumunda, Amerin jet sosyetesi gelir düzeyinden Uganda'nın bilmem ne köyüne uzanan bir gelir dağılımı var. Bu **'çokrenklilik'** de buradan kaynaklanır. Ancak bunların en ilginçleri morötesi ve kızılaltı alandakilerdir.

Morötesi tonda en büyük çeşitler, devleti temsil eden **'erkân'**da gözlenir. Erkân, Amerikan jet sosyetesine öykünür. Açık havuzlu, kapalı havuzlu, saunalı villalarda yaşayıp özel uçaklarda gezerler. En görkemli davetleri saraylarda verip arabesk müzik dinleyip kamu görevlerini yerine getirirken kültürel eylemden de ne kendilerini ne çağrılılarını yoksun bırakırlar! Ancak morötesi tonda yaşayanların biraz da **'şizofrenik'** bir davranış biçimi vardır: Bir yandan tuvalet kâğıdından tasarruf için buyruk çıkarıp öte yandan ziyafetlerden arta kalan ithal malı sülün dolmalarını göz göre göre çöpe atıyorlar. Ama yine de **'tasarruf düzeyi'**nin eski Osmanlı sultanlarının üstünde olduğunu kabul etmek gerekiyor. Osmanlı sultanı, buyruğu, kaftanın ipek astarını yasaklamak için çıkarmış; günümüzde tasarruf önlemi, tuvalet kâğıdına, yazı kâğıdına kadar inmiş bulunmakta.

Şizofrenik yapı sadece bireysel davranışlarda değil, devlet kadrolarının dağılımında da gözlendi. Örneğin en şaibeliler, halk adına devletin malını mülkünü yönetip tapu kaydını değiştirmekle sorumlu görevlerde yer alır ya da kimisi devletin **'hazine'**sini yönetmek görevini üstlenmiş olup beceriksizlikleri ve yolsuzlukları dolayısıyla, sonunda, bütün renk tonlarındakilerin

---

[4] Prof. Dr. Gülten Kazgan, "Memleketimden İnsan Manzaraları: 1994", *Cumhuriyet*, 17 Temmuz 1994, s. 2.

bağırıp çağırması üzerine yerinden edilip ama bu kez daha üst düzeylere atanır; kimisi de hepimize yeni vergiler salarken kendi malını mülkünü dışarı aktarıp vergiden kaçırır ve de kimsenin kılı kıpırdamaz. Galiba şizofrenik davranış biçimi bütün topluma yayılmıştır 2000'e beş buçuk kala.

'Morötesi alan'da, tabii gerçek bir jet sosyete de bulunur. Bunun da düğünleri dernekleri, **'deliye her gün bayram'** türünden günaşırı ziyafetleri, uçakları arabaları diğerinden hiç farklı değildir. Zaten morötesi alanın birinci konukları bunlardan esinlenir. Bu esini gerçekleştirirken kendi ceplerine dokunmasın diye, malûm erkân arasına girerler. Böylece, vergi veren, çalışarak kazanan, halk denen **'dut yemiş bülbül'**ün kesesinden görkemli yaşama ulaşırlar.

Tabii başka farklar da vardır morötesi alanın bu iki takımı arasında. Bu ikincilerin **'aşki'** ilişkileri, yatak odası hikâyeleri, hayal dünyalarını genişletmek için kullandıkları çağdaş araç gereçler herkesin dilindedir. Oysa birincilerin dile düşenleri, daha çok kleptomani hastalığına tutulmuş olup da **'hep bana hep bana'** deyip paylaşmayı bilmeyenlerdir.

Bu alana niçin morötesi dendiğine gelince... Bir kere mor, **'soyluların'** (asillerin) rengidir; ancak, **'morötesi alan'** 'çıplak gözle' görülemediği için gözlük gerekir. Gözlükler; medya denen, bazen uzaydaki kara delikler gibi bütün ışınları yutup geriye ışık geçirmeyen, bazen sirk aynaları gibi gelen ışınları kırıp büküp çarpıtan, bazen de saydam olup art alandakini olduğu gibi yansıtan araçlardır. Halk denen **'dut yemiş bülbül'**, morötesini bu gözlükle görebilir.

Kızılaltı alana gelince... Bunun rengi, ihtilalleri anımsatır. Ancak 1990'ların **'yeni dünya düzeni'**nde, bu anımsama hatalı bir yorum olur. Bu kırmızılık başka yerden kaynaklanır. Bir kere, bu alan da çıplak gözle görülemez; sadece, medya denen araçlar ne kadar yansıtıyorsa o kadarı ile görülebilir. Büyük kentlerin ırak gecekondularından dağ köylerinin barakalarına uzanan bir alanda yaşar kızılaltı alan sakinleri. Bunlar medyaya, ancak kızıl renge bulandıklarında girerler. Ya koca karısını zina halinde yakalayıp temizlemiştir... ya kadın kocasını eve sarhoş geldi diye temizlemiştir... ya bir iş kazasında orası bura-

sı kopmuş... ya da kan davasında birini avlarken kendisi avlanmıştır. Yani medya, bu alanın sakinlerini, ancak bir biçimden kana bulandıkları zaman yansıttığı için, yaşadıkları alan **'kızılaltı'** sayılır.

Bu alanın sakinleri de ikiye ayrılır: Birinciler kapıdan geçmiş olanlardır, ikinciler kapının dışında kalanlardır. Kapının üzerinde **Dante Alighieri**'nin **'İlahi Komedya**'sından alınmış bir yazıt (kitabe) vardır; bu yazıt, Dante'nin yapay cehenneminin kapısından aktarılmıştır. **"Sizler bu kapıdan geçtiğinizde, bütün umutlarınızı terk edin"** der bu yazı. Kapıdan içeri bakıldığında, cehennemin alev alev yanan ateşi gözükür; ama bu ateşte yananlar, giderek yeşile dönüşürler. Yakan ateş, işsizlik ile aşsızlığın ateşidir; kapıdan içeri yanmaya ve yeşilleşmeye geçerken umutları yok olmuştur. İşte kızılaltı alanın kızıl rengi bir de bu ateşten kaynaklanır. Bunların nasıl yandığı ve yeşilleştiği ara sıra medyaya yansıdığında kimbilir belki morötesi alan sakinlerinin dikkatini çekiyordur; ama, genellikle morötesi ışınlar gözleri öyle kamaştırır ki dışarısı pek gözükmez.

Kapının dışında kalanlar ise korku içindedir **'Ya ben de kapıdan itilip cehennem ateşine düşersem'** diye. Bunları yakan ateş işte bu korkunun ateşidir; yakma gücü, hiç de cehennemin alevlerinden daha az değildir. Kimin kapıdan içeri geçeceğine, kimin dışarıda kalacağına ise Olimpos Dağı'nın doruğuna tünemiş olan **Tanrı Zeus** karar verir. 2000'e beş buçuk kala, Tanrı Zeus'un öbür adı **'serbest piyasa ekonomisi**'dir. Kızılaltı alan sakinlerine biçtiği yazgı, ya cehennem ateşi ile yeşilleşme ya da onun korkusudur; sakinler, bu alan içinde alabildiğine özgürdürler.

Kızılaltı alan sakinleri, sık sık gün doğuşunun kızıllığını da yaşadıkları için işte bu kızıl renge bulanırlar. Ya belediye ekmeği kuyruğunda... ya işe gitmek için otobüs kuyruğunda... ya banka önünde emekli kuyruğunda... ya işçi pazarında iş bekleme kuyruğunda... ya atıldıkları fabrikanın önünde ödenmeyen ücretlerin ödenmesini hayal etme kuyruğunda... ya da iflas eden fabrikanın açılmasını beklerken umut kuyruğunda güneşin doğuşunu seyrederler.

Haksızlık etmemek için belirtmek gerekir ki morötesi alan sakinleri de ara sıra kuyruğa girip beklemek zorunda kalırlar.

'Hazine'nin (birikimli yıllık) % 406 faizli bono satışlarında, Merkez Bankası'nın ucuz fiyatlı (döviz fiyatı tanzimi için) döviz satışlarında bunların da kuyruğa girdikleri görülür. Bu noktada, kuyruk acısını paylaştıklarında, rahatça **'Hepimiz aynı gemideyiz'** türküsünü yüksek sesle söyleyebilirler, özellikle istedikleri kadar kâğıt alamamışlarsa!...

Morötesi ve kızılaltı alanlar arasında, ışık tayfının turuncu renginde yaşayanlar bulunur. Bunları çıplak gözle rahatça görürsünüz. Çünkü günlük hayatın her alanında içli dışlı olmanız gerekir bunlarla. İlk ve ortaöğretim denen beleşe diploma kurumlarının öğretmenlerinden, **'uyuyan güzel'** üniversitelerin **'sometime'** hocalarından ancak şifa umudu dağıtabilen doktorlardan, çok zaman eviniz yerine **'yuvanızı yapan'** müteahhitlere, mühendislere, mimarlara, baş uğraşları devletin ekonomi politikaları konusunda sizi işletmek olan iktisatçılara ve işletmecilere dek uzanır bunlar. Turuncu renk heyecan demektir, kalp çarpıntısı çekmek demektir. İşte bu sınıfın yaşamı heyecan içinde geçtiği için rengi turuncudur. Kızın koleje giriş sınavı, oğlanın üniversiteye giriş sınavı, evin taksidinin ödenmesi, yaz tatilinin nerede geçirileceği, hangi kulübe üye olunacağı hep endişe ve heyecan konusudur. Doğrusu ya bunların ne morötesi ne kızılaltı alanla pek fazla ilgilendiği olur. Varsa yoksa komşu ile tüketimde rekabet, meslekte rekabettir ilgi alanları! Çoğunun dünyası evinin kapısında biter.

Açıktır ki bu renkleri taşıyan bir toplumda öyle pek bol düşünür, feylezof, sanatçı, bilim adamı çıkmaz; fazla düşünmek de zaten kızılaltına düşüp Dante'nin kapısından beri geçmek demektir. Aslında bunların genelde rengi pek yoktur. Her renge bürünebilirler esen havaya göre. Renklileri, çok zaman, **'eski dünya düzeni'**nden arta kalanlardır.

Evet, işte, 2000'e beş buçuk kala **'memleketimden insan manzaraları'** tıpkı şarkı sözlerindeki gibi: **'Bir başkadır benim memleketim...'**

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politika Uygulamaları

DAĞITIM

Bir yardımlaşma var
Hepimizin
Gördüğü sevindiği
Dal
Kuşlar konsun diyedir
Ördekler yüzsün diye değil mi
Bu kocaman maviliği gölün
Dağılmıştırlar
Yeryüzü gökyüzü
Hepimize

Fazıl Hüsnü Dağlarca*

* *Ötekinde Olmak,* Doğan Kitap, İstanbul, 2000, s. 28.

4. SOSYAL SORUNLAR VE SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARI

Refah devleti, pazarın etkilerini düzelterek ve tazmin ederek toplumsal alana ekonomik bir öğenin yeniden sokulmasının bir yoludur. Bu devleti zor düşüren bunalım, ekonomik ilkenin kendisinden ziyade esas olarak ekonomik düşüncelerin ortaya konma biçiminden kaynaklanır. Karşılıklı desteği yaratan mekanizma, soyut, biçimsel ve dağınık olmuştur. Bürokratik uygulamaların gelişmesi ve toplumsal düzenlemenin büyüyen yükü bu soyutluk tarafından beslenmekte ve karşılığında onu pekiştirmektedir...

Peki bu ilke nasıl düzeltilebilir? Toplumu kendisine yakınlaştırmaktan başka bir yol mümkün değildir. Toplumsal işlevleri yerine getiren daha çok ara alan yaratarak ve doğrudan destek şebekelerine bireysel katılımı teşvik ederek toplumun yoğunluğunu arttırmak ve toplumu doldurmak yönünde bir çaba gösterilmelidir.[1]

ꕥ

Küreselleşme düşüncesi yalnızca ekonomik değiş tokuşların dünyasal bir nitelik kazanmakta olduğunu göstermez: Savaş sonrası döneme egemen olmuş toplumsal yaşam anlayışına karşıt bir toplumsal yaşam anlayışı benimsetir bize. Bu anlayış, ekonomiyle ekini birleştiren ve klasik modele uygun biçimde toplumsal yaşamın tüm öğeleri arasında güçlü bir bütünleşme sağlayan toplumsal ve siyasal aracılıkların zayıflaması ve ortadan kalkmasıyla biçimlenmiştir. Ekonomik ussallaşmayla siyasal ve idari müdahaleleri birleştiren sanayi toplumu düşüncesi yerini, pazarların evreniyle yurttaş yaşamı arasında giderek büyüyen bir kopukluğa bırakır...

Küresel ekinin toplumsal kurumlardan kopmasıyla, bu kurumlar basit birer yönetim araçlarına dönüşür, örneğin iktidarı ele geçirmek için koalisyonlara indirgenen siyasal partiler, ya da uygulayımları en iyi kullananların ve en iyi karar taktikleri geliştirenlerin üstünlük sağladığı dünya çapında bir rekabet savaşının içine girmiş, askeri güçlerden pek de farklı olmayan işletmeler.

---

[1] Pierre Rosanvallon, "Toplumsal Görünürlüğün Çöküşü", *Sivil Toplum ve Devlet*, içinde (der.) John Keane, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1993, s. 228.

Eyleyen Toplumsal olmaktan çıkar böylece; kendine döner, ne olduğu ne yaptığından daha önemlidir artık. Modernliği, kazanılmış (achieved) orunların babadan oğula geçen (ascribed) orunlar üzerindeki utkusuyla tanımladık uzun zaman... Oysa şimdi, dünyanın her yerinde, doğuştan edinilenlerin sonradan yapılanlardan öç aldığına, Tanrı'nın-Gilles Kepel'e göre-, budunun, ulusun ve törenin öcüne tanık oluyoruz, çünkü moderndışılaşma, bireyleri yurttaşlığa, mesleğe, hatta yaşam düzeyine göre belirleme alışkanlığımızı yıktı. Küreselleşme, toplumu norm yaratma rolünden yoksun bıraktı.[2]

Emeğin ve devrimin öznesinin temelli değiştiğini kabul etmemiz gerekiyor. Proletaryanın bileşimi değişmiştir, dolayısıyla bizim bu konudaki anlayışımız da değişmelidir. Kavramsal olarak, proletaryayı biz emekleri kapitalist üretim ve yeniden üretim biçimleri tarafından doğrudan veya dolaylı olarak sömürülen ve bu biçimlere tabi kılınan herkesi kapsayan geniş bir kategori olarak anlıyoruz. Bundan önceki bir devirde proletarya kategorisi, paradigmatik figürü erkek kitlesel işçisi olan endüstriyel işçi sınıfı merkezliydi ve bazen proletarya dendiğinde sadece bu sınıf akla geliyordu. Endüstriyel işçi sınıfına, (köylü emeği ve yeniden üretici emek gibi) öteki emek figürleri üzerinde önderlik rolü biçiliyordu. Günümüzde bu işçi sınıfı neredeyse sahneyi terk etti. Varlığı son bulmadı, ama kapitalist ekonomideki ayrıcalıklı konumunu ve proletaryanın sınıf bileşimindeki hegemonik konumunu yitirdi, Proletarya eski günlerinde değil, ama bu işinin bittiğini de göstermiyor. Bu daha çok bir kere daha proletaryanın bir sınıf olarak yeni bileşimini anlamak gibi analitik bir görevle karşı karşıya olduğumuz anlamına geliyor.[3]

Birbirinden farklı görüşleri dile getiren dört önemli yazar çağımızı yorumlamaya çalışıyorlar. Hepsinin ortak noktası günümüz dünyası ve toplumunun ciddi bir değişim ve çöküş yaşadığı doğrultusunda. Bu nedenle küresel, toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel değişimlerin gereğinden

[2] Alain Touraine, *Birlikte Yaşayabilecek miyiz?*, YKY, İstanbul, 2000, s. 42, 49, 50.

[3] Michael Hardt ve Antonio Negri, *İmparatorluk*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001, s. 76.

söz ediyorlar. Kuşkusuz, daha çok ilgilendikleri gelişmiş toplumlarda ortaya çıkan sorunlar ve çözülmeler. Ancak, küreselleşme gibi tüm toplumları etkileyen ortak bir olgunun varlığı söz konusu, genel olarak her toplumda endüstrileşme, demokratikleşme, kısacası modernleşme sürecine giren modern kurumlara ilişkin hayal kırıklıkları büyümekte ve bir modernite krizi ortaya çıkmaktadır. Ulus-devlet, parlamento, demokratik süreçler konusunda olduğu gibi kurumsal hoşnutsuzluklar da var, kalkınma söylemi, toplumsal uzlaşma, eşitlik ve adalet gibi değerler sistemiyle ilgili hayal kırıklıkları da söz konusu. Sosyal devlet ve sosyal politika uygulamaları da epeyce düş kırıklığı yaratmış durumda. Dolayısıyla, devlet anlayışı, refah devleti uygulamaları, bu uygulamaların dayandığı değerler yeniden gözden geçirilmekte ve bazı değişikliklere gidilmektedir; ancak giderek daha temelli değişikliklere ihtiyaç olacağını da söylemek gerekiyor.

Bu bölümde, bir yandan modern toplumda ortaya çıkan bazı temel sorunlar konusunda uygulanan sosyal politikalara ve bunların dayandığı değerlere değinmek, öte yandan bu konularda günümüzde karşılaşılan değişiklikler ile yeni bakış açılarına bir parça da olsa yer vermek istiyorum. Bugün, kimilerince geçmişe ait kurumlar gibi ele alınan ulus-devlet, refah devleti veya ulusal/sosyal politikalar kuşkusuz henüz ortadan kalkmış değildir; hatta uzun bir süre ortadan kalkacakları da beklenemez. Ancak, tüm modern kurumlar ve değerler sisteminin bir altüst oluştan geçtiğini yadsımak kolay değil. Örneğin, ulus-devlet gerçekten nitelik değiştirmektedir; tüm toplumlarda, bir yandan depolitizasyon yaşanmakta, öte yandan demokrasi işlevini yitirmektedir; işçi sınıfı değişmekte ve parçalanmaktadır; kimlik gibi kültürel arayışlar ön plana geçmektedir. Refah devleti ve sosyal politikalar konusunda da hem artan sorunlar ve politika yetersizliklerinden söz etmek hem de bugünün değişen

ihtiyaçları karşısında bunları başarısız bulmak mümkün. Öte yandan büyüyen ve yaygınlaşan sorunlar karşısında toplumcu ve hatta küreselci çözümleri düşünmek de kaçılmaz görünmekte. Bu nedenle, sosyal politikalardan vazgeçmek noktasına gelineceğini düşünmek zor, ancak bu uygulamaların boyutları, içeriği ve dağılımı değişecektir; bugün de bu değişim başlamıştır diyebiliriz. Bu nedenle, burada yer verilen sosyal sorunlar ve getirilen çözümleri, yalnızca küçük bilgi kırıntıları olarak görmeyip yeryüzünde ve toplumda birlikte yaşamanın anahtarları olarak da değerlendirmek mümkün.

4.1. ÇALIŞMA HAKKI, İSTİHDAM OLANAKLARI VE İŞSİZLİK SORUNU

İdeolojik mesaj değişti: "İşin önemi yok, yeter ki ay sonunda maaş ödensin"den "maaşın ne kadar olduğunun önemi yok, yeter ki işimiz olsun"a dönüştü. Başka bir deyişle, bir işe sahip olmak ya da sahip olunan işi elde tutmak için her türlü tavize, küçük düşmeye, boyun eğmeye, rekabete ve ihanete hazır olun; zira, "işini kaybeden, her şeyi kaybeder". İşte bu, genel kanı olmasa bile, en azından, egemen toplumsal söylemin mesajıdır. Bu söylem işin merkeziliğini abartıyor ve işi bir "mal" olarak adeta kıt bir meta, sahip olduğumuz ya da olmadığımız bir şey olarak sunuyor, gücümüzü, zamanımızı harcayarak yarattığımız bir şey olarak değil; iş "sahip olunması" için özverilerde bulunmaya hazır olunması gereken bir "meta" olarak; "yaratılması" için- zira günümüzde zenginliği yaratan iş değil, "işi yaratan" zenginliktir (ötekilerin zenginliği), "iş yaratıcılarının", yani işverenlerin, patronların, yatırımcıların, şirketlerin ulusun desteğini ve kabulünü, vergi dairesinin para yardımlarını, teşviklerini ve vergi indirimlerini hak ettiği bir "mal" olarak sunuluyor. İş, bir mal; istihdam, bir ayrıcalık. Giderek az bulunan bir ayrıcalık, çünkü "iş kalmayacaktır" ve yetenekleriniz ne olursa olsun bir süre sonra işten "yoksun" kalabilirsiniz.[4]

[4] Andre Gorz, *Yaşadığımız Sefalet*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001, s. 82.

Günümüzde, bir yandan her birey için ekonomik yeterlilik ve bağımsızlığın esas olduğu, bu nedenle gelir getirici bir işte çalışmanın ne kadar önemli olduğu kabul edilmekte, öte yandan iş bulup çalışmanın giderek zor bulunan bir meta haline geldiği görüldüğünden sosyal hakların başında gelen "çalışma hakkı" giderek bir hak olmaktan çıkmaktadır. Şöyle söylemek de mümkün; insanların sosyal devlete dayanmaması ve kendi ayakları üzerinde durmasını sağlayacak bir işi olmasının temel veri kabul edildiği, yani refah devleti (*welfare*) değil, çalışma temelli (*workfare*) devlet anlayışının öne çıkarıldığı bir sistem yaratılmakta, ancak bu sistem çalışmak isteyen herkese iş sağlamaktan uzak kalmaktadır. Birbiriyle çelişkili gibi görünen bu durum, aslında günümüzün bir gerçeği veya her ikisi de gerçeğin bir parçasını oluşturuyor.

İnsanın doğayı, çevre koşullarını, yaşam olanaklarını değiştiren hep emeği oldu. Ancak endüstrileşme sonrası emeğin konumu ve çalışma koşulları gibi, çalışmanın anlamı ve yapısı da çok değişti. Bu dönem sonrasında yığınlarla insan geçimini sağlamak için ücretli bir iş bulmak durumunda kalırken, emeğin güçsüz konumunun uzun süre emeğin sömürüsünü getirdiğini ve bu sömürünün bugün de farklı biçimde sürdürüldüğünü biliyoruz. Bir süre sonra ise, bir yandan emeğin mücadelesi sonunda çalışma ile ilgili bazı haklar ve koruyucu düzenlemeler getirilmiş, öte yandan ücretli emeğin asıl çalışma biçimini aldığı bu dönemde, bu tür çalışma eksenli bir yaşam, bir etik ve değerler sistemi oluşturulmuştur. Örneğin modern toplumda, bir yandan disiplinli ve verimli çalışma yüceltilmekte, buna bağlı bir çalışma etiği oluşturulmaktadır; öte yandan çalışmanın bir hak olduğu, devletin istihdam olanağı yaratmakla sorumlu olduğu gibi bir anlayış geliştirilmektedir. Ancak, günümüzde teknolojik değişikliklere bağlı olarak üretim ve is-

tihdam yapısı, çalışma koşulları ve anlayışı önemli ölçüde değiştiğinden, çalışmanın anlamı da değişikliğe uğramaktadır. Bu değişikliklerin, özellikle çalışma odaklı sosyal devlet anlayışı ve politikalarında önemli sonuçlar doğurduğu da ortadadır.

4.1.1. Çalışma Hakkı

Evrensel İnsan Hakları Bildirisi'nin yirmi üçüncü maddesinde "çalışma hakkı" ele alınmış. Herkesin çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma koşullarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır. Herkes, hiçbir ayrım gözetilmeksizin, eşit çalışma karşılığında eşit ücrete hak kazanır. Çalışan herkesin kendisine ve ailesine, insanlık onuruna uygun bir yaşayış sağlayan ve gerekirse her türlü toplumsal koruma araçlarıyla tamamlanan, adil ve elverişli ücret sağlanacaktır.[5]

İnsan emeğinin endüstriyel üretimde temel kullanılma biçimi ücretli emek olunca, oluşan "ücretliler toplumu" da kendi değerler sistemini yaratmaktadır. Bu değerler içinde, hem emeğin ihtiyaçlarını karşılayacak bir hak ve meşruiyet arayışı yer almakta hem de sermayenin ihtiyaçlarına yönelik verimlilik ve disiplin gibi akılcı ve işlevsel yaklaşımlar önem kazanmaktadır. Kuşkusuz, ne hak anlayışı ne de değerler sistemi her yerde birörnektir; ancak endüstrileşmekte olan her toplumda bu temel arayışları ve bu yolda düzenlemelerin gündeme geldiğini görmek mümkün. Öte yandan, günümüzün değişen koşullarının hem emek hem sermaye açısından ciddi değişiklikler getirdiği de bir gerçek.

Çalışmanın yalnızca bir zorunluluk ya da özgürlük meselesi olmayıp bir hak olduğu düşüncesi, sosyal hakla-

[5] İlhan F. Akın, *Kamu Hukuku, Devlet Doktrinleri, Temel Hak ve Özgürlükler*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 367.

rın gelişmesiyle hayata geçen bir düşüncedir. Çalışma özgürlüğüne de esasında anlam ve değer kazandıran çalışma hakkıdır ve ancak bu hakkın hayata geçirilebildiği durumlarda kişinin böyle bir özgürlüğü kullanıp kullanmamasından söz edilebilir. Öte yandan, çalışma hakkı birçok sosyoekonomik hakkın bağlandığı çok temel bir hak konumundadır ve bu nedenle sosyal devlet anlayışı ve uygulamaları da büyük ölçüde "ücretli çalışma" ekseni üzerine oturur. Çalışma hakkını kabul eden devlet anlayışı içinde devlet, işgücünün eğitiminden iş bulmaya, çalışma koşullarını iyileştirilmesinden işsizlik sigortasına kadar birçok uygulamayı hayata geçirmek durumundadır. Böylece çalışma hakkı, çalışma öncesi, çalışma yaşamı ve çalışma sonrasında olmak üzere en az üç aşamada ortaya çıkan birçok uygulamayla hayat bulur. Bunları şu başlıklar altında sınıflandırabiliriz:

Yeterli istihdam olanaklarının yaratılması;

Devletin istihdam olanaklarını artırmak ve iş arayanların iş bulmalarını sağlamak için, ekonomik ve sosyal anlamda çeşitli önlemleri harekete geçirmesi anlamını taşımaktadır.

İşgücüne eğitim ve nitelik kazandırılması;

Devlet, örgün ve yaygın eğitim kurumları aracılığıyla genel olarak insangücü kaynağının niteliğini geliştirirken, bu niteliksel gelişimin her şeyden önce iş arayanın işgücü piyasası içinde daha kolay iş bulmasını sağlamasını amaçlar ve eğitim politikasını buna göre yönlendirir.

İş arayanlar ile işgücü arayanların buluşturulması;

Devletin kendi kurduğu istihdam ofisleri aracılığıyla iş arayanlar ile işgücü arayanlar arasında en etkin buluşmayı sağlayacak bir aracılık hizmeti vermesi, bugün birçok ülkede karşılaşılan genel bir uygulamadır.

İş yaşamında iş güvencesi ve koruyucu standartların sağlanması;

İşe girdikten sonra da devlet, en başta iş güvencesi olmak üzere çalışanları koruyucu yasaların yaşama geçirilmesi ve denetlenmesi ile ilgilenmek durumundadır. Bu nedenle, işten çıkarılmanın yasalarla bazı nedenlere bağlanması ile ücretli çalışanlara belirli bir iş güvencesi sağlanması, çalışma saatlerinden ücretin güvence altına alınmasına dek birçok konuda asgari ölçütler getirilmektedir.

İş yaşamında belirli bir gelir güvencesi sağlanması;

Yine çalışma yaşamında işgücüne belirli bir ücret düzeyi (örneğin asgari ücret uygulaması gibi) sağlanması ve bu ücretin korunması açısından alınması gereken önlemler bulunmaktadır.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği koşullarının iyileştirilmesi;

İşyerlerinde çalışanların sağlığı ve iş güvenliğini koruyacak önlemler alınması da çalışanlar için hayati bir önem taşımaktadır.

Ücretlilere örgütlenme hakkının kazandırılması;

Ücretli çalışanların önemli bir çoğunluğu için kendi haklarını en iyi koruyacak yol kendi aralarında örgütlenmeleri olduğundan, işgücünün sendikal haklarının tanınması da çalışma hakkının bir uzantısı olarak düşünülmektedir.

İşsizlik karşısında korunma;

İş arayıp da bulamayanlar için de, devletin bunu bir toplumsal sorun olarak ele alması ve çeşitli önlemlerle bu sorunun olumsuz sonuçlarının giderme görevini üstlenmesi beklenmektedir.

İşgücünün sosyal risklere karşı korunması;

İşgücünün hem çalışırken karşılaşılan hastalık, iş kazası gibi risklere karşı korunması, hem de çalışamaz duruma geldikten sonra belirli bir gelir güvencesi sağlanması da yine çalışmanın bir hak olarak kabul edilmesinin uzantılarıdır. Bu konuda da devlete sosyal güvenlik sistemi oluşturulması sorumluluğu düşmektedir.

Görülüyor ki, devletin çalışma hakkı çerçevesinde çalışma yaşamına müdahale ettiği alanlar epeyce çoktur. Öte yandan çalışmayı bir hak olarak kabul eden devlet anlayışı açısından, tam istihdam anlayışının, yani iş arayan herkesin iş bulabildiği bir anlayışın benimsenmesi ve hayata geçirilmesi de beklenir. Nitekim, İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal refah devletinin geliştiği Batı Avrupa'da Keynesyen politikalarla birlikte tam istihdam amacının benimsendiği ve büyük ölçüde hayata geçtiğini biliyoruz. Öte yandan bugün tam istihdamın sağlanamaması nedeniyle refah devletinde radikal anlamda bir gerileme olduğunu ileri sürenler olduğu gibi (bkz. Okuma Parçası 2), bu hakkın hayata geçememesinin Avrupa'da yoksulluk, gelir dağılımındaki bozukluk, sosyal dışlanma gibi birçok farklı soruna yol açtığı da bir gerçektir.

4.1.2. Çalışmanın Anlamı ve Günümüzdeki Değişiklikler

Kapitalizm gibi endüstri toplumunun da hem üretimi hem de çalışmayı yücelten bir anlayışı olduğu açık. Bu toplumda çalışma yalnızca geçinmek için yapılan bir iş değildir, aynı zamanda kişiye saygınlık kazandıran, kendini önemli hissetmesine yol açan ve yaşamına anlam katan bir uğraştır. Bu nedenle de çalışma ahlâkı gibi bir anlayışa ihtiyaç vardır.

Çalışma Ahlakı

Aslında, birçok dinde temel bulan üretme ve çalışma ahlakının, modern toplumda bir iş ahlakına "work-ethic" dönüştüğü ve büyük ölçüde önemsendiğini söyleyebiliriz. Değişik gruplar arasında yapılan ve çalışma isteği ile işe bağlılık konusuna ilişkin araştırmalar, bireylerin çalışmaya ekonomik getirisi kadar, başarı ve saygınlık aracı olarak da önem verdiklerini göstermektedir (Freedman, 1978). Kuş-

kusuz, disiplinli ve verimli çalışmaya yönelik bir iş ahlakının gelişmesi işletmeler açısından en önemli amaçlardan biridir; bunu sağlamak için de insan davranışlarının arkasındaki nedenlerden, insanları işe koşmak ve verimli çalışmalarını sağlamaya yönelik tekniklere kadar uzanan sayısız çalışma ve yöntem geliştirilmiş bulunmaktadır.

Bauman'ın dediği gibi, "Böyle bir çalışma ahlakı ve disiplinin yaratılması, kuşkusuz endüstriyel üretimin sürekliliği ve büyümesi için de şarttı. Zenginliğin genişletilmesinde en önemli kaynak olarak kullanılan üretim hacmi, 'canlı emeğin' doğrudan üretici faaliyete sokulmasına ve bu faaliyetin mantığına boyun eğmesine bağlıydı; üretici roller sistemin başlıca birimleriydi" (Bauman, 1999: 33). Bu nedenle modern toplumda, bir yandan verimliliği artırmaya yönelik Taylorist yöntemler kullanılır ve verimlilik artışı ücret artışına bağlanarak daha iyi ve daha fazla çalışma teşvik edilir; öte yandan çalışma erdemli bir yaşam biçimi olarak yüceltilir ve tembellik gibi işsizlik de "ayıplı" bir konum kazanır. Kuşkusuz, nitelikli işgücü geliştikçe iş dünyasında, bir yandan ödül sistemini geliştirmek, öte yandan parasal ödüller yanında işi daha doyurucu duruma getirecek çalışma koşulları oluşturmak da önem kazanmıştır ve özellikle nitelikli işgücü açısından işin yapısında önemli değişiklikler olmuştur.

Günümüzde ise, üretim güçleri ve üretim ilişkilerini önemli ölçüde değişime zorlayan koşullar söz konusudur ve artık "endüstri-sonrası" veya "bilgi" veya "iletişim" toplumuna doğru gidildiği söylendiği gibi, ideolojilerin öldüğünden, sınıfların kalmadığından da söz edilmektedir. Ancak daha da önemlisi, gelişen teknolojiyle giderek emeğe daha az ihtiyaç duyulmakta ve işgücünün önemli bölümüne gerek duymayacak bir üretime doğru yol alınmaktadır. Bu gelişmelerin yanı sıra üretimde post-Fordizm olarak

adlandırılan bir dönem yaşanmakta, standart ve yığın üretim yerine tüketici eğilimleri yönünde esnek üretim ve esnek uzmanlaşma getiren bir üretim biçimi yeğlenmekte ve daha az sayıda, fakat farklı statü ve koşulları olan bir işgücü kullanılmaktadır. Kuşkusuz, endüstri toplumuna geçiş sürecinde olduğu gibi bu dönemde de çok aşamalı bir değişim yaşanmakta ve tüm üretim biçimleri hep bir arada var olabilmektedir. Yine de sektörel yapı, istihdam yapısı ve çalışma koşullarında temel değişiklikler karşımıza çıkmakta ve çalışmanın niteliği de, anlamı da çok yönlü bir değişime uğramaktadır. Öte yandan, küreselleşme süreci içinde üretim zincirleri de yaratılmakta, üretim ve sermaye için olduğu gibi, emek açısından da küresel bir piyasa oluşmaktadır.

Örneğin, çok daha düşük işgücü ile üretim yapmayı mümkün kılan üretim teknolojileri sayesinde, şimdi üretim artışı her zaman istihdam artışı getirmeyebilmektedir. Bauman şöyle diyor: "Başlangıçta çalışma etiği daha fazla emeğe aç olan fabrikaları doldurmakta gayet etkili bir vasıtaydı. Emeğin yüksek verimlilik önünde bir engele dönüşmesiyle birlikte, çalışma etiğinin hâlâ bir rolü var, fakat bu sefer, toplumun kabul gören sınırları içindeki tüm elleri ve vicdanları, kendi vatandaşlarından oluşan çok sayıda insanı gereksizliğe terk etmek suçundan temizlemek için etkili bir vasıta olmak" (1999: 107). Bu nedenle, gelişmiş ülkelerde de yapısal işsizlik yaşandığı gibi, yeni yoksullar, dışlanmışlar, marjinaller, alt sınıf, sınıf dışı kavramlarıyla anlatılan bir toplumsal kesim büyümektedir. Bu deyimlerin de anlattığı gibi, açığa çıkan bu sorunlarla bu ülkelerde yoksulluğun doğası değişmekte, toplumsal yapı içindeki kırılmalar çok daha belirgin ve kalıcı hale gelmektedir.

Çalışmanın Niteliğinde ve Anlamında Değişmeler

Günümüzde, her şeyden önce giderek daha görünür duruma gelen ve geniş kesimleri ilgilendiren bir işsizlik olgusuyla karşı karşıyayız; bu nedenle işe ve işsizliğe farklı bakmayı gerektiren eğilimler ortaya çıkmakta. Örneğin, esnek çalışma gibi uygulamaların istisna değil asıl çalışma biçimi olması gerektiğini ileri süren görüşler ortaya atıldığı gibi (Gorz, 1976), işsizliğin temel bir sorun olduğu günümüzde çalışma hakkının değil, çalışmaya bağlı olmayan "bireysel gelir hakkının" esas alınması gerektiği ileri sürülmektedir. Son otuz yıldır Batı'da da artan işsizlik ve yoksulluk sorununun bu tartışmaları alevlendirdiği, konuyla ilgilenen birçok düşünürün, hem bu sorunlara daha temel çözümler getirmek hem de refah devletinin tıkanıklığını aşmak üzere "temel gelir" gibi öneriler üzerinde yoğunlaştığı da söylenebilir (Roebroek, 1993; Heinrichs, Offe ve Wiesenthal, 1993: 265; Van Pariis, 1994; Esping-Andersen, 1997). Aslında, çeşitli gelir aktarımları yoluyla "asgari gelir güvencesi" gibi bir uygulamaya giden Avrupa ülkelerinde, hukuki anlamda olmasa da fiili anlamda ve asgari düzeyde "bireysel gelir güvencesinin" varlığından söz edilebilir. Ancak bu öneriyi ileri sürenler, hem bu gelirin yardım anlayışına değil hakka dayanması gerektiğini ileri sürmekte hem de bu hak çerçevesinde düşük bir gelir düzeyi değil yeterli bir gelir düzeyi önermektedirler.

Öte yandan değişen teknolojilerle birlikte istihdam yapısı da, çalışanların nitelikleri de değişime uğramaktadır. Hizmet sektörünün gelişimi, kadının işgücüne daha yoğun katılımı, yüksek nitelikli işgücü kullanımı gibi değişiklikler işin niteliğini, koşullarını ve anlamım değişime uğratmaktadır. Örneğin, kısmen çalışma, esnek çalışma gibi uygulamalar, standart dışı çalışmalar olarak çok zaman tam çalışmanın getirdiği hakları getirmemekte, bu nedenle olumsuz

değerlendirilmektedir. Ancak bu tür çalışma biçimleri, yalnızca işletmenin istemleri doğrultusunda ve razı olunan uygulamalar olmayıp çalışanların da ihtiyaçlarını karşılayan ve bu nedenle istenilen çalışma biçimleri olabilmektedir. Özellikle kadınlar için iş ve ev, gençler için iş ve öğrenim arasında birbiriyle çelişmeyen koşullar yaratmak giderek daha önemli ve gerekli görünmektedir. Öte yandan, büyümenin istihdam yaratma kapasitesi daraldığından, son yıllarda gelişmiş ülkelerde, örneğin birçok AB üyesinde kısmi süreli istihdam artışı tam zamanlı istihdam artışından daha fazla olabilmektedir. 2004 yılında kısmi süreli çalışma oranının toplam istihdam içindeki payı AB'de % 18'e yaklaşmıştır (Lordoğlu ve Selamoğlu; 2006: 74).

İleri teknolojiler iş ilişkilerinde esnek yapılanmayı da mümkün kılmaktadır. Çalışırken verilen öğrenim izni, kadının veya erkeğin kullanımına açık ebeveyn izni, ömür boyu öğrenim gibi uygulamalar bu ihtiyaç ve arayışlara yönelik uygulamalardır.

Yeni çalışma biçimlerinden bazıları (belirli süreli çalışma, geçici çalışma, kısmi süreli çalışma ve evde çalışma gibi) daha önce ortaya çıkmış ve günümüzde yaygınlaşmış işler olurken, bazıları da iş paylaşımı, tele-çalışma, eğitim ve işi bir araya getiren sözleşmeler gibi başka bir anlayışı temsil etmektedir (Erdut, 1998: 64). Atipik veya standart dışı çalışma olarak adlandırılan bu tür istihdam biçimlerinin, işgücü ve işveren arasında farklı bir ilişki doğurduğu, iş hukukundaki koruyucu hükümlerin uygulanması açısından sorunlara yol açtığı bilinmekle birlikte, giderek yaygın uygulamalara dönüştükleri de bir gerçektir. Örneğin, Amerika'da, tele-çalışmadan yararlanabilen meslek grupları şöyle sıralanmaktadır: Seyahat acentaları, yazarlar, satıcılar, muhasebeciler, bilgisayar programcıları, sigorta acentaları, avukatlar, sekreterler, bilgisayar sistem analistleri, mühendisler, iş ilişkileri uzmanları, bilgisayar operatörleri,

banka çalışanları, mimarlar, kelime işlem operatörleri, pazarlama yöneticileri ve diğer yöneticiler (Erdut, 1998: 94).

Bu koşullar altında özellikle nitelikli işgücü ve gençler arasında çalışma etiğinin de değişime uğradığı ve çalışmanın geçmişte olduğu kadar yüceltilmediği bir gerçektir. Gorz bu değişimi şöyle aktarıyor: "Almanya'da çalışan nüfusun sadece % 10'u işini yaşamlarındaki en önemli şey olarak görüyor. Amerika Birleşik Devletleri'nde bu oran 1955' de % 38 iken bugün % 18'dir... Ve Juliet Schor, Amerikan orta sınıfının üst kesiminde tam gün çalışanlar arasından seçilen örneklemde, daha az çalışırlarsa, daha az harcarlarsa ve kendilerine daha fazla zaman ayırırlarsa daha iyi yaşayacaklarını düşünen kişilerin oranının % 73 olduğunu buldu" (2001: 91). Ancak, bu konuda çelişkiler de az değil. Bir yandan Gorz'un da belirttiği gibi, "iş zor bulunur ve uğruna birçok fedakârlık yapılır bir meta" haline gelmekte, öte yandan çalışma ahlakı toplumdaki merkezi rolünü yitirmektedir. Yine de gençler, kadınlar, özürlüler daha fazla çalışma yaşamına girmekte, fakat çalışma koşullarının kendi ihtiyaçlarını gözetir olmasını istemektedirler. Sonuç olarak, "iş" bazıları için "zor bulunur" olsa da, bazıları için de "gözden çıkarılır" bir meta veya "benimsemesi için bazı özellikler taşıması gereken bir meta" konumuna gelmektedir.

Sonuç olarak, çalışmanın anlamı, çalışma koşulları, çalışmaya ilişkin haklar meselesi gerçekten geniş bir tartışma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konularda çeşitli öneriler de ileri sürülmektedir. Örneğin, işsizliği önlemek ve çalışanın kendi ihtiyaçlarını karşılayacak veya kişisel gelişimini sürdürecek zaman bulmasını sağlamak üzere, çalışma saatlerinin azaltılması temel talep olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa'da bazı ülkelerde çalışma saatlerini kısaltan düzenlemelerin yasalar veya toplu sözleşmelerle gündeme geldiğini görüyorsak da, artan küre-

selleşme nedeniyle çalışma süresini kısaltacak geniş kapsamlı bir uygulama hiçbir ülkede hayata geçememektedir. Ya da esnek istihdam uygulamasının yalnızca işletmenin ihtiyaçlarına yanıt veren bir uygulama olarak değil, çalışanın da ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde kullanılması istenmekle birlikte, esnek çalışma biçiminin tam gün çalışma gibi koruyucu standartlar getirmesi sağlanamamaktadır. Gelişmiş ülkelerin birçoğunda, gönüllü olarak yarım gün veya geçici çalışmayı yeğleyenler vardır; ancak ücretlerin ve güvencenin korunarak kısa süreli çalışmaların asıl çalışma biçimi olması şimdilik mümkün görünmemektedir. Bunun yanı sıra, işsizliği kişisel bir ayıp veya toplumsal bir sorun olmaktan çıkarıp, çalışma veya çalışmama durumunun tüm yaşama yayılmasından, iş ile eğitimin yaşam boyu birlikte götürebilen seçenekler haline getirilmesinden söz edilmektedir. Örneğin, ömür boyu eğitim gibi Avrupa Birliği'nde hayata geçirilmeye çalışılan bir hedeften söz edilse ve bu yolda bazı uygulamalar gündeme gelse de, bunlar daha çok işgücü verimliliğini artırmaya yönelik uygulamalar olmakta ve eğitim ile çalışmayı ciddi biçimde esnetecek ve birbirinin içine geçirecek bir uygulamaya geçilmesi pek kolay görünmemektedir. Son olarak, iş yaratma yerine herkese yeterli gelir güvencesi sağlanması, ücretlilik ilişkisi dışında toplumsal bağlar ve uzlaşma yaratılması, yeni yardımlaşma ve işbirliği biçimlerinin geliştirilmesi gibi öneriler de gündeme gelmekte ve tartışılmaktadır; ancak bu önerilerin de bir hak temelinde gelişmesi şimdilik beklenmemektedir. Tüm bu öneriler gerçek anlamda çalışmayı da, endüstri toplumunu da, yaşam biçimini de dönüştürecek önerilerdir ve kolayca gerçekleşmelerini beklemek zor. Ancak büyüme ve istihdam arasındaki ilişkinin kırılmış olması nedeniyle, çalışma etiği ve çalışmanın anlamı da tam istihdam gibi ciddi yara almış durumdadır ve bu tür önerilerin dikkate alınmasını gerektirecek epeyce ko-

şul ve sorunun ortada olduğu görülmekte. Bu nedenle, sorunlar arttıkça bu önerilere daha ilgiyle bakılacağını da düşünmek mümkün.

4.1.3. Değişen İşgücü ve İstihdam Yapısı

Sosyal politikaların gelişimine yol açan etmenlerden söz ederken, endüstrileşme sonrası büyüyen endüstri ve hizmet sektörlerinden ve bu sektörlerde temel çalışma biçimi olan ücretli çalışmadan da söz etmiş ve bu konuda bazı sayısal gelişmelere de değinmiştik. Toplumun, bir "ücretliler toplumu" olduğuna dayalı bu gelişmeler de hem sosyal devletin arkasındaki toplumsal sınıfların büyümesine yol açmış hem de ücretliler arasındaki çıkar ortaklığı nedeniyle sendikal hareketin güçlenmesini sağlamıştır. Oysa günümüzde, gerek sektörel istihdam, gerek çalışanların özelliklerindeki değişimler ücretliler arasında heterojenliği daha arttırmış, buna karşın sınıf aidiyeti ve çıkar ortaklığı yönündeki eğilimleri de azaltmıştır.

Değişen İstihdam Yapısı

Bugün, endüstri-sonrası bir aşamaya geçmekte olan ülkelerde çok belirgin biçimde yaşanan, bizim gibi endüstrileşme gayreti içinde olan ülkelerde bir başka biçimde hissedilen bir yapı değişikliği ile karşı karşıyayız. Büyük ölçüde üretim teknolojilerindeki değişikliklere bağlanacak gelişmelerle istihdam yapısı önemli ölçüde değişmekte, birçok iş ve meslek elenirken yeni işler ve yeni çalışma biçimleri ortaya çıkmakta ve genel olarak işgücünde önemli bir niteliksel değişim yaşanmaktadır. Geçmişte önemli olan kol gücünün yerini bugün beyin gücü almakta, hatta beyin gücünde de giderek daha yaratıcı özellikler aranmaktadır.

Tablo: 6
Bölgelere Göre İstihdamın Sektörel Dağılımı

	Toplam İstihdamın Sektörel Dağılımı				Kadın İstihdamının Sektörel Dağılımı
Yıl	1996	2004	2005	2006	2006
			Tarım		
Dünya	43.1	40.5	39.7	38.7	41.6
Gelişen ekonomiler ve AB	5.2	3.5	3.3	3.2	35.1
Orta ve Doğu Avrupa ve ESB	28.2	23.1	22.7	22.0	44.1
Doğu Asya	54.0	51.5	50.3	48.3	47.8
Güneydoğu Asya ve Pasifik	51.0	48.1	48.1	47.0	42.3
Güney Asya	59.3	54.1	52.8	51.7	38.3
Latin Amerika ve Karayipler	23.2	19.3	19.3	18.8	21.0
Ortadoğu ve Kuzey Afrika	29.7	30.0	30.5	29.7	32.3
Sahraaltı Afrika	68.1	65.2	63.4	63.0	43.7
			Endüstri		
Dünya	21.4	20.8	20.8	21.3	32.1
Gelişen ekonomiler ve AB	28.5	24.9	24.3	24.2	23.0
Orta ve Doğu Avrupa ve ESB	27.9	27.3	27.5	27.7	31.9
Doğu Asya	25.2	24.0	24.6	25.8	42.3
Güneydoğu Asya ve Pasifik	16.4	17.3	17.3	17.8	38.4
Güney Asya	15.4	17.7	18.2	18.8	27.4
Latin Amerika ve Karayipler	20.3	20.0	19.6	19.8	28.9
Ortadoğu ve Kuzey Afrika	21.7	22.4	22.5	22.9	12.6
Sahraaltı Afrika	9.0	8.6	8.7	8.8	26.7
			Hizmetler		
Dünya	35.5	38.9	39.5	40.0	42.2
Gelişen ekonomiler ve AB	66.4	71.6	72.4	72.7	52.3
Orta ve Doğu Avrupa ve ESB	45.8	49.5	49.8	50.3	52.5
Doğu Asya	20.7	24.5	25.1	25.8	40.0
Güneydoğu Asya ve Pasifik	32.7	34.6	34.6	35.2	44.8
Güney Asya	25.3	28.2	28.9	29.5	17.6
Latin Amerika ve Karayipler	56.5	60.6	61.1	61.4	49.2
Ortadoğu ve Kuzey Afrika	48.6	47.6	47.0	47.4	25.5
Sahraaltı Afrika	22.9	26.2	27.9	28.2	46.1

Kaynak: ILO, *Global Employment Trends*, Ocak 2007, s. 12.

İstihdam yapısında göze çarpan değişikliklerin başında, endüstri sektöründeki istihdam daralırken hizmet sektöründeki istihdamın artması, buna bağlı olarak mavi-yakalı

kol gücü azalırken beyaz-yakalı işgücünün endüstri sektörü de dahil olmak üzere durmadan artması gelmektedir. İşgücünün niteliğindeki bu temel değişme, beyaz yakalı işgücünün kendi içinde farklı nitelikler taşıması, farklı işler yapması, farklı koşullarda çalışması nedeniyle çok daha karmaşık bir işgücü yapısını ortaya çıkarmaktadır. Öte yandan hizmet sektörünün gelişmesi, kadın işgücünün de daha fazla işgücü piyasasına girmesine yol açmakta ve çalışma yaşamı cinsiyet açısından da epeyce değişime uğramaktadır.

Tablo 6, 1995 sonrasında gelişmiş ekonomilerde tarımın istihdamdaki payı % 3'e inerken, endüstri sektöründeki istihdamın % 25 dolayında kaldığını, buna karşın hizmet sektörünün % 70 dolayına çıktığını göstermektedir. Gelişmekte olan bölgeler ise, tarımın istihdamdaki önemine göre epeyce farklılıklar göstermektedir. Örneğin Afrika ve Güney Asya dışında kalan bölgelerdeki ülkelerde endüstri istihdamı % 22-27 arasında değişmektedir. Buna karşın tarım sektörünün istihdamdaki payının % 45'i bulduğu Doğu Asya'da hizmet sektörü istihdamı % 24 dolayında kalırken, tarım istihdamının % 17'ye indiği Latin Amerika ve Karayipler'de hizmet sektörü istihdamının % 62'ye çıktığı görülmektedir. Tarımsal istihdamın en büyük, endüstri istihdamının en düşük olduğu Sahra Afrikası, yoksulluğun da en yoğun olduğu bölge olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tarımdaki çalışmanın farklılığı gibi, endüstri ve hizmet sektörleri de çalışma ilişkileri ve koşulları açısından esaslı farklılıklar göstermektedir. Hizmet sektörü eğitimden ulaşıma, turizmden medyaya, bankacılıktan sağlığa uzanan geniş aralıklı birçok sektör ile birbirinden çok farklı meslekleri, farklı çalışma biçimleri ve koşullarını içinde barındırmaktadır. Buna göre işgücünün niteliğini ve istemleri de farklılaşmaktadır. Dolayısıyla bugün yalnız ge-

lişmiş ekonomiler değil, birçok ülke "ücretliler toplumu" haline gelmektedir; fakat bugünün ücretlileri geçmişe göre çok daha çeşitlenmiş ve değişmiştir.

Bugün kabaca, gelişmiş ülkelerdeki çalışanların % 80-90'ı, gelişmekte olan ülkelerde ise % 50-60'ı ücretlidir. Dolayısıyla ücret geliri, çalışma olanakları ve çalışma koşulları bugün birçok toplumun merkezi konuları haline gelmiştir. Ancak, bir yandan ücretliler arasındaki farklılaşmanın artması, öte yandan işsizliğin önemli bir sorun olarak varlığı gibi nedenlerle ücretlilerin aralarındaki dayanışmanın oldukça zayıf kaldığı da görülmektedir. Evet, tüm ücretliler fabrikada, bankada veya ofiste bir işverene bağımlı olarak, onun koyduğu kurallar altında çalışmakta ve bu çalışma karşılığında ücret almaktadırlar. Ancak, fabrikada çalışanların koşulları birbirine oldukça benzerken, beyaz yakalı işgücünün çalışma koşulları arasında inanılmaz farklar ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan işler gibi çalışanlar da çok farklıdır; eğitimleri farklıdır; yaşam biçimleri ve değerleri farklıdır. Hizmet sektöründe çalışanların görece olarak eğitimleri de, nitelikleri de daha yüksek olmakta ve toplu hareket etmekten çok bireysel davranmayı tercih etmektedirler. Yine hizmet sektöründe kadın işgücü yoğunluktadır; Tablo 6'da görüldüğü gibi, Güney Asya dışında kalan tüm bölgelerde hizmet sektöründe çalışanların % 45 ile % 52'si kadındır. Kadının çalışmaya bakışının erkeğe göre epeyce farklı olduğu da bilinmektedir. Örneğin ev ve işi arasında bölünen kadının, örgütsel dayanışma ve sınıf bilinci açısından daha çekingen olduğu söylenebilir. Sonuç olarak, bugün gelişmiş ülkelerde büyüyen hizmet sektörü ve artan kadın işgücüne karşın, benzer bir artış sendika üyeliğinde görülmemektedir. Ayrıca, yarı zamanlı veya geçici çalışma gibi esnek istihdam biçimlerinin hem örgütlenme hem de sı-

nıf bilinci açısından olumsuz rol oynadığı söylenebilir. Dolayısıyla, hizmet sektöründe yer alan ücretliler arasında, genel olarak örgütlenme, dayanışma, toplu mücadele gibi eğilimlerin sınırlı kaldığı açıktır. Oysa fabrikasyon üretim, benzer koşulları paylaşan emek arasında daha doğal bir ortaklık ve dayanışma duygusu sağladığından, örgütlenme ve birlikte hareket açısından kolaylaştırıcı olmuştur. Endüstrileşmenin başlangıcında işçilerin tümüyle işverenlerin insafına bırakılması, çalışanları koruyucu iş yasalarının olmaması, işçi sınıfına demokratik hakların tanınmamış olması gibi birçok toplumsal ve siyasal etken de, kuşkusuz işçi sınıfının dayanışma ve mücadele arayışını arttırmıştır. Geçmişte "zincirlerinden başka kaybedecek" bir şeyi olmayan işçi sınıfının bugün "kaybedecek epeyce şeyi" olduğu açıktır; bunun da sınıfsal dayanışma ihtiyacını azaltan bir etkisi olduğunu kabul etmek gerekir.

Ayrıca bugün genel olarak tüm ücretlileri ve çalışma koşullarını olumsuz etkileyen değişiklikler gündemdedir. Kazanılmış bazı hakların gerilediği de görülmektedir. Örneğin, teknolojik yenilikler endüstri sektörünün daralmasına yol açtığı gibi, az sayıda nitelikli işgücü ile çok sayıda niteliksiz işgücünün birlikte, fakat farklı çalışma koşullarında kullanıldığı bir üretim yapısı ortaya çıkmaktadır. Örneğin üretimin parçalara bölünerek işletme dışına çıkarılması ve fason üretimin büyümesi mümkün olmakta, aynı işletmenin birbirinden çok farklı koşullarda çalışan işçileri oluşmaktadır. Bunların küçük bir bölümü (çekirdek işgücü) için iş güvencesi, yüksek ücretler, koruyucu çalışma koşulları söz konusu olurken, geçici çalışan, taşeron işletmede çalışan, fason üretim yoluyla üretime katılan geniş kapsamlı işgücü için güvencesiz işler ve düşük standartlar geçerli olmaktadır. Sonuç olarak işletmeler sayısal esneklik, işlevsel esneklik, işletme dışına çıkarma ve ücret

esneklikleri yoluyla kendileri için en uygun olan istihdam yapısı ve işgücü maliyetini oluşturma yoluna gitmektedirler.

Sonuç olarak, birçok ülkede iş yasalarının koruyucu kurallarının erişemediği standart dışı istihdam artmaktadır. Standart dışı istihdamın artışı ile *eğreti istihdam* gibi yeni bir kavramın ortaya atıldığını görüyoruz (Temiz, 2004). Eğreti istihdam, genellikle güvencesiz işleri ve kötü çalışma koşullarını ifade etmektedir. Yeni istihdam yaratmakta zorlanan gelişmiş ülkelerde son yıllarda yaratılan işlerin önemli bir kısmı bu tür istihdam olmaktadır. Örneğin, OECD'nin yayınladığı istihdam verilerine dayanarak şu bilgiler verilmektedir: "1975 sonrası dönemde özellikle OECD üyesi ülkelerde eğreti istihdam biçimleriyle çalışanların sayılarında önemli artışlar gerçekleşmiştir. OECD üyesi 21 ülkede 1973-1995 döneminde kısmi süreli istihdamda iki katına yaklaşan bir artış yaşanmıştır. 1973'de OECD ortalaması yüzde 8.15 olan kısmi süreli çalışma, 1995'e gelindiğinde yüzde 14.1'e ve 2000 yılında ise yüzde 14.8 düzeyine ulaşmıştır. Aynı dönemde geçici istihdam ise daha ılımlı bir artış göstererek yüzde 9.48'den, yüzde 11.15'e ve günümüzde ise yüzde 12'ye yükselmiştir" (Temiz, 2004: 67, 68). Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde de benzer bir durum söz konusu olmakta ve özellikle kısmi süreli çalışma hızla artarken, çalışan kadınların yaklaşık üçte biri bu tür bir çalışma içinde yer almaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise, yalnız geçici çalışma, kısmen çalışma gibi standart dışı işler değil, aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin geçerli olmadığı *enformel sektör* de büyümektedir. Bu ülkelerde, bir yandan dünya piyasasında yer kapma açısından sahip oldukları tek avantajdan, yani ucuz emekten yararlanmak için enformel sektöre göz yumulmakta, öte yandan gelişmiş ülkelerdeki işletmelerin fason üretimini kapmak için birbiriyle yarışan

ve fiyat düşürmek durumunda olan alt-işverenler üretimlerini ancak enformel istihdam sağlayarak yapabilmektedirler. Kısacası, buralarda ucuz emek, aynı zamanda daha korumasız ve güvencesiz emek olmaktadır. Ancak istihdam yetersizliği ve yaygın yoksulluk, bu sektördeki işlere de büyük talep yaratabilmektedir. Örneğin, "Latin Amerika ülkelerinde toplam tarım dışı veya kentsel istihdamın % 46.9'u enformel ekonomidedir. Bolivya, Kolombiya, Honduras ve Peru'da % 55'in üzerindedir" (Sapancalı, 2003: 160).

Sektörel, niteliksel, mesleksel ve cinsiyet ayrımlarına dayalı olarak veya farklı çalışma yaşamındaki farklı çalışma biçimleri nedeniyle ortaya çıkan bu karmaşık istihdam yapısı, işletmelerin esnek işgücü uygulamaları içinde daha da karmaşıklaşmaktadır. Aynı işletmede birbirinden çok farklı çalışma biçimleri, çok farklı ücret uygulamaları ortaya çıkabilmektedir. Bunlara bağlı olarak da, sendikal örgütlenmeden ücretlere ve sosyal güvenlik sistemine kadar çok farklı koşullarda çalışan bir işgücü söz konusu olmaktadır. Sonuç olarak, sendikaların geçmişte çalışanlar arasında dayanışmayı sürdürmek için başarmaya çalıştıkları, *sınıf ve ücret dayanışması* gibi bir anlayışın bugün uygulanması bir yana, kavram olarak bile devreden çıktığı görülmektedir. Bugünün yükselen değeri *esnekliktir;* çalışma yaşamında da esnek istihdam, esnek ücret zamanıdır; buna dayalı olarak da kurallara uyum istisna, kuralsızlık asıl olmaktadır.

İşgücü Piyasasının Küreselleşmesi

Günümüzde üretimin parçalanması yalnızca işletmeler arasında değil, ülkeler arasında da gerçekleşmekte ve yaşadığımız küreselleşme sürecinde mal ve hizmet üretimi, bir zincirin halkaları gibi yeryüzü ölçeğinde birbirine bağla-

nan işletmelerden oluşmaktadır. Bu nedenle yeryüzü çapında emeğin kullanımı açısından yeni bir işbölümü doğmuştur diyebiliriz. Bu işbölümünün birçok sonucu olduğu da bilinmekte. Bunların en başında emek-yoğun teknolojiye dayalı endüstrilerin gelişmekte olan ülkelere kayması gelmektedir. Bu yolla, bir yandan üretimin yeryüzü ölçeğinde genişlediği bir üretim zinciri oluşmuştur ve böylece ana şirketlerle onların birçok ülkedeki ortağından oluşan ulus-ötesi (*transnational*) veya küresel şirketler ortaya çıkmıştır. Öte yandan aynı şirket veya üretim zinciri içinde birbirinden çok farklı koşullarda çalışan bir küresel emek piyasası varlık kazanmıştır.

Küreselleşme sürecinde ABD, Japonya ve Avrupa'daki birçok büyük şirket, imalat sanayilerinin önemli bir bölümünü fason üretim yoluyla günde 2 ile 4 dolara çalıştırılabilen işçilerin bulunduğu Güneydoğu Asya ülkelerine taşımayı yeğlemektedir. Chossudovsky (1999: 105), sanayi üretimindeki bu parçalanmayı ve arkasındaki gerçeği Bangladeş'ten verdiği bir örnekle gayet güzel açıklıyor: *"Bir düzine gömleğin fabrika fiyatı 36 ile 40 dolar arasında (fob). Tüm teçhizat ve hammaddeler ithal ediliyor. Bir gömleğin ABD'deki perakende satış fiyatı yaklaşık 22 dolar, bir düzine gömleğinki ise 266 dolar. Bangladeş'teki tekstil fabrikalarında çalışan kadın ve çocuk işçilere ödenen aylık yaklaşık 20 dolar, Kuzey Amerika'daki tekstil işçilerine ödenen ücretlerden en az 50 kez daha düşük. Malın toplam değerinin % 2'den küçük bir bölümü ücretler biçiminde üreticilerin (tekstil işçileri) eline geçiyor. Bir diğer % 1, sınai kâr olarak, 'rekabet gücü olan' bağımsız Üçüncü Dünya üreticisinin eline geçiyor".*

Perakende satış fiyatı ile fabrika satış fiyatı arasındaki yedi kat fark ise dağıtıcılar, toptancılar, perakendeciler, ulaşım, depolama ve vergiler olarak birçok grup arasında paylaşılmakta. Endüstri sektöründeki bu yeni işbölümünü,

yani emek yoğun ve dumanlı endüstrilerin gelişmekte olan ülkelere transferinin epeydir sürdüğünü biliyoruz. Bu transferin, gelişmekte olan ülkelerde, bunların çoğu korumasız ve güvencesiz işler de olsa, istihdam yarattığı da bir gerçek. Ancak hem teknolojik gelişmeler hem de ülkelerarası artan rekabet, gelişmekte olan ülkeler için sermaye girişini ve buna bağlı olarak istihdam artışını sürekli tehdit etmektedir. Örneğin gelişmekte olan ülkeler için en başta avantaj yaratan tekstil ve giyim endüstrisinde son yıllarda istihdamda artış değil daralma yaşanmaktadır. 1990-2000 arasında tekstil sektöründe istihdam 19.7 milyondan 13.5 milyona, giyim sektöründe ise 14.5 milyondan 13 milyona düşmüştür (ILO, 2006: 7). Öte yandan Hindistan ve Çin'den gelen büyük rekabet nedeniyle, birçok gelişmekte olan ülkede hâlâ büyük önemi olan bu sektörler üzerindeki tehditlerin arttığı bilinmektedir. Dolayısıyla çalışma koşullarında gerilemelere razı olunsa da, küreselleşen üretim birçok ülkede yeterli istihdam yaratılmasını sağlamaktan uzaktır.

Bu durum kuşkusuz yabancı sermaye girişi konusunda ülkeler arasındaki rekabeti de kızıştırmaktadır. Benzer bir sonuç, gelişmiş ülkeler için de geçerlidir. Onlar da bir yandan yeni ekonomilere geçme çabasını sürdürerek, öte yandan standart dışı işler gibi çalışma koşullarında bazı gerilemeleri rıza göstererek işsizliğe çare bulmaya çalışmakta ve bugünkü sorunları daha iyi bir aşamaya geçişin sancıları olarak değerlendirmeyi yeğlemektedirler. Ancak bugün yalnızca malların üretimi değil, iletişim ve bilgi teknolojilerindeki hızlı gelişim nedeniyle hizmet sektöründeki işler de parçalanmakta ve işlerin bir bölümü gelişmekte olan ülkelerdeki işgücüne aktarılmaktadır. Bugün büyük şirketlerin muhasebe ve bilgisayar işlemleri bu nitelikteki elemanların çok daha ucuz olduğu ülkelere aktarılmaktadır. Bu alanda özellikle Hindistan'da büyük bir istihdam

yaratıldığı da bilinmektedir. Dolayısıyla Chossudovsky'e dönerek (1999: 115) şunu vurgulamakta yarar var; bugün ileri kapitalist ülkelerdeki işgücünün % 70'ten fazlası hizmet sektöründe istihdam edildiğinden, hizmet sektörünün taşınmasının ücretler ve istihdam üzerindeki etkisinin endüstri sektöründeki bölünmeden çok büyük olacağını da bilmek gerekmekte.

Sonuç olarak, ülke düzeyinde ücretliler arasındaki heterojenliğin ve dağınıklığın artmasının yanı sıra küresel düzeyde yeni bir işbölümünün doğması ve işgücü piyasasının küreselleşmesi ile de, genel olarak her ülkedeki emek için olumsuz koşullar büyümekte ve yaygınlaşmaktadır. Emek, artık yalnız ulusal işgücü piyasasında değil, küresel düzeyde rekabete zorlanmakta ve küresel işgücü piyasasındaki konumuna göre değer kazanmaktadır. Bu nedenle, bol miktarda niteliksiz işgücünün bulunduğu azgelişmiş ülkelerde iş bulmak her gün daha zorlaşmakta, iş bulunsa bile çalışma koşulları giderek kötüleşmektedir. Öte yandan, üretimin ve yatırımların küresel bir hareketlilik kazanması nedeniyle gelişmiş ülkelerde çalışanlar açısından da bazı tehditler doğmakta ve günümüzde çalışma koşullarının genel olarak ücretlilerin çoğu için *aşağıya doğru bir inişe* geçtiğinden söz edilmektedir.

Bu nedenle günümüzde, yeni işler kadar "iyi iş"ler (*decent work*) yaratılmasının gerekliliğinden söz edilmektedir. Ücretlilerin korunması ve onlar için uluslararası düzeyde bir standart yaratılması açısından bugüne dek önemli bir işlev gören Uluslararası Çalışma Örgütü (*International Labour Office-ILO*) "iyi iş" kavramı ile, yasal korumanın veya iş ve gelir güvencesinin geçerli olduğu işleri kastetmektedir. Günümüzde iş bulunması zorlaşırken, yasal korumanın olmadığı veya sınırlandığı işler arttığından, işsizlik kadar "iyi iş" kavramının da önem kazanması anlaşıla-

bilir bir durum. Ancak, bir yandan neo-liberal politikaların hâkimiyeti, öte tandan emekçi kesimlerin dağınıklığı ile ulusal düzeydeki koruyucu yasalar ve önlemler gözden düşerken, ILO standartları gibi küresel düzeyde koruma sağlayacak kurallar daha da uygulanamaz duruma gelmekte ve "iyi iş" çok küçük bir işgücü için geçerli olabilmektedir.

Bu parçalanmanın, siyasal gerilemenin siyasal ve toplumsal sonuçları da vardır. Örneğin, bir yandan küresel işgücü arasındaki rekabet, öte yandan artan işsizlik sendikalaşmayı zorlaştırdığı gibi, sendikalaşmış sektörlerde de daralmalara yol açmaktadır. Bunun yanı sıra niteliksel, sınıfsal ve siyasal eğilimleri farklılaşan bu işgücünün, örgütlenme eğilimi azaldığı gibi ilgi alanı da değişmektedir. Touraine'ın dediği gibi, 19. yüzyılda ekonomi siyasaya dönüşürken günümüzde kültürel konular siyasaya dönüşmektedir: "En ateşli siyasal tartışmalara bakacak olursak, işletmelerin veya bankaların ulusallaştırılması ya da özelleştirilmesi konusunda değil, çocuk düşürmenin yasallaşması, dışarıdan dölleme, ölmek üzere olanların bakımı konularında ya da özel yaşamın televizyonda gösterilmesi ya da değişik ekinsel ortamlardan gelen çocukların ilişkileri konularında yapılmaktadır" (Touraine, 2000: 54). Kısacası, ücretliler toplumu varlığını korumakta, ancak ücretliler değişime uğramakta ve bu değişimin sosyal devlet ve sosyal politikalar açısından da etkileri büyük olmaktadır. Kısacası bugün sosyal politikalarda ve genel olarak ücretli çalışanları koruyucu kurallarda bir geri çekilme varsa, bunun günümüzde toplumsal ve küresel düzeyde emekçiler aleyhine bozulan güç dengesiyle de ilişkisi olduğunu unutmamak gerekir.

4.1.4. İşsizlik Sorunu

Keynes öldü, onunla birlikte "tam istihdam" politikaları da. Bugün ortaya çıkan sorular şunlardır: Üçüncü sanayi devrimi, bizi işsizlik toplumuna mı, yoksa boş zaman toplumuna doğru mu götürecek? İnsanları yıpratıcı işlerden kurtaracak mı, yoksa onları zorunlu etkinsizliğe mahkûm ederek büsbütün yıpratacak mı? Giderek artan zenginliklerden yararlanmamıza karşın daha az çalışacağımız bir altın çağa mı gidiyoruz, yoksa bu devrim bazılarımızı işsizliğe bazılarımızı ise aşırı üretkenliğe mi mahkum ediyor?[6]

Günümüzdeki gelişmeler içinde, sosyal devlet ve sosyal politika uygulamaları açısından en belirleyici değişim ve en büyük sorun alam, kuşkusuz ki işsizliğin artışı ve kalıcılığıdır. İşsizlik en gelişmiş ülkelerde ve büyümeye karşın varlığını koruduğu gibi, en ileri refah uygulamaları olan ülkelerde bile işsizlik sorununa yeterli bir çözüm üretilememektedir. Sorun, artık küreseldir, yapısaldır, kalıcıdır ve yaygındır. Sorunun nedenleri arasında da en başta teknolojik gelişmeler ile sermaye hareketliliği ve işgücü piyasalarının küreselleşmesi gelmektedir. Küreselleşmenin temel politikası olan neoliberal politikalar nedeniyle de gerçekten çözüm olabilecek araçların gündeme gelmesi mümkün olmamakta.

Bugüne dek uygulandığı biçimiyle, işsizlik sorununa karşı iki temel yaklaşımdan söz edilebilir. Birincisi geçmişteki klasik iktisadın temsilcisi olan neoklasik veya neoliberal yaklaşım, ötekisi de Keynesyen yaklaşım olmaktadır.

İşsizlik ve Neoklasik Yaklaşım

Neoklasik iktisadın temel argümanları ve dayanaklarını şöyle bir hatırlarsak, buradan işsizliğe ilişkin yaklaşımını

[6] Andre Gorz, *Elveda Proletarya*, Afa Yayınları, İstanbul, 1986, s. 149.

da çıkarabiliriz. Arz ve talep kavramı, piyasanın kendiliğinden dengeye geleceği varsayımı, bireyin rasyonel ve kendi çıkarlarını kollayan seçimlerine olan güven, bunun kendiliğinden toplumsal iyiliği ve gelişmeyi sağlayacağına olan inanç gibi temel argümanlar, bize işsizlik konusundaki yaklaşımı açısından da ipuçları vermektedir. Böyle bir bakış açısıyla, işgücü piyasası da işgücü arzı ve talebi arasındaki ilişki olarak düşünülmekte, bu piyasadaki dengesizlikler de çok zaman ücretlerin aşırı yükselmesine bağlanmakta ve işsiz kalanların daha düşük ücrete razı olmalarıyla işgücü piyasasının dengeye geleceği varsayımı ileri sürülmektedir. Özetle bu yaklaşıma göre, her ekonomide her zaman "doğal işsizlik" gibi bir olgu olacaktır; bu işsizliğin düşük bir düzeyde olması için, piyasanın etkin işlemesi ve büyümenin sürdürülmesi gerekecektir. İşsizliği önlemek açısından kamusal önlemlere gidilmesi işsizliği azaltmayacak, aksine fiyat artışı, işçi çıkarma, yatırımların duraklaması gibi sonuçlara bağlı olarak işsizliğin artmasına yol açacaktır. Bu nedenle, nüfus artışını azaltma çabaları ve işgücünün niteliğini geliştirme dışında işgücü piyasasını kendi işleyişine bırakmak en doğru yaklaşım olmaktadır.

1980 sonrasının egemen politikası bu olduğundan, son yıllarda hemen her ülkede artan işsizlik sorunu karşısında neoliberal iktisatçılar işgücü maliyetini düşürücü önlemler önermektedirler. Örneğin Friedman, sendikaların aslında ücretlileri korumadığını, sendikaların ücretleri yükselterek istihdamın azalışına göz yumduklarını ileri sürmektedir (Friedman, 1980: 234). Yani ona göre, bir grup için yüksek ücret elde edilmesi başka bir grup işgücünün işini kaybetmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle neoliberal iktisatçılar açısından, hem çalışma yaşamında esneklik hem de sosyal devlet anlayışında önemli bir kısıtlama gerekmektedir. Yine Friedman, refah devleti anlayışı ve uygulamalarını, "aileyi zayıflatan, çalışma isteğini, tasarrufu

ve yaratıcılığı azaltan, sermaye birikimini engelleyen ve özgürlüğü kısıtlayan paternalistik programlar" olarak değerlendirmektedir (Friedman, 1979: 127).

Bu yaklaşımın hemen her ülkede az çok geçerli olduğu günümüzde, verimlilik artışına karşın ücret düzeyi düşürülmekte, işgücü kullanımında da esnek ücret ve esnek çalışma koşulları yaratılmaktadır. Öte yandan, çok zaman, sigorta primlerinin yüksekliği de şikâyet konusu olmakta ve bu primlerle istihdamın pahalı hale getirildiği söylenmektedir; bu nedenle istihdam yaratmak için, bir yandan enformel sektöre göz yumulmakta, öte yandan vergi ve sigorta primlerini azaltma yoluna gidilmektedir. Bunun gibi, asgari ücret uygulamasından sendikal örgütlenmeye kadar ücretlileri koruyucu birçok uygulamada geri adımlar atılmakta ve var olan haklar ya yasal yoldan ya da uygulamada budanmaktadır. İstihdam yaratma açısından Avrupa'ya göre daha başarılı görünen ABD'nin bu başarısı da, söz konusu liberal politikalar ve çalışma yaşamındaki geniş esnekliklere bağlanmakta ve Avrupa refah devletini eleştirenler açısından izlenmesi gereken bir model olarak gösterilmektedir.

İşsizlik ve Keynesyen Yaklaşım

Keynes'in, klasik iktisadın mikro ekonomi anlayışının yetersizliğini ileri süren ve iktisat anlayışına makro boyutlar katan, gerek mal, gerek işgücü piyasasında kendiliğinden denge olamayacağını ileri sürerek dışarıdan bir müdahaleyi gerekli gören bir iktisatçı olduğunu biliyoruz. Keynes, klasik iktisadın denge kavramından vazgeçmemekle birlikte, bu dengenin kendiliğinden kurulamayacağını söylemekte ve bunun için makro politikalar önermektedir. İşsizlik konusunda önerdiği de, devletin piyasada talep yaratan bir rol oynamasıdır.

1945 ertesi 1970 sonlarına kadar birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede uygulanan ekonomi politikası da büyük ölçüde Keynesyen politikalar doğrultusunda biçimlenmiştir. Yani ekonomide devlet müdahalesi ve makro politikalar geçerlidir; bu politikalarla büyüme sürdürülür; iç piyasada yüksek bir talep yaratmak için de yüksek istihdam ve yüksek alım gücü esas alınır. Bu politikaların dönemin sosyal taleplerine uyduğu ve hemen her ülkede bu politikalar doğrultusunda devletin sosyal niteliğinin geliştiği bilinmektedir. Batı Avrupa'da ise, bu politikalarla birlikte Avrupa'ya özgü bir sosyal refah devleti doğmuştur. Oysa 70 sonları ve 80'lerde artık Batı ülkelerinde bu politikalar ekonomik büyümenin güvencesi olmaktan çıkmış ve Keynesyen politikalar gözden düşerek yerlerini neoliberal politikalar almıştır.

Yine de geniş bir ücretli sınıfın oluştuğu ve refah devleti anlayışının geliştiği toplumlarda işsizlik sorununun, kolayca ve tümüyle ekonominin işleyişine bırakılacak bir mesele olarak görülmesi zordur. Bu nedenle, özellikle Batı Avrupa ülkelerinin birçoğunda ve AB düzeyinde istihdamın artırılması ve işsizliğin önlenmesine yönelik politikalara verilen önem azalmamakta, fakat liberal ekonomi politikalarından da vazgeçilememektedir. Dolayısıyla, istihdam açısından uygulanan politikaların kalıcı bir çözüm getirmekten uzak oldukları söylenebileceği gibi, bu politikaların sorunu azaltmadığı da söylenebilir. Öte yandan, bugünkü küreselleşmenin lideri durumunda olan ABD karşısında onun izlediği politikaları izleme eğilimi AB düzeyinde de artmakta ve sonuç olarak işsizliğin azalması büyük ölçüde ekonomik performanstaki gelişmeye bağlanmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler açısından ise, devletin gücü de, eğilimi de işsizlik sorunu karşısında etkin bir politika izlemeye yetmemekte, ayrıca bu ülkelerde işsizliği telafi edici mekanizmalar (işsizlik sigortası ve yardımı gi-

bi) yeterli olmadığından sorun çok daha ağır yaşanmaktadır.

4.1.5. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde İşsizliğin Bugünkü Boyutları

Yukarıda da değindik, günümüzdeki mal ve hizmet üretimi, bir yandan ileri teknoloji nedeniyle daha az insana iş yaratmakta, öte yandan üretimin parçalara bölünmesi nedeniyle yarattığı iş küresel bir işgücü piyasası içinde bölüşülmektedir. Her iki etmenin de işgücü piyasasında çok temel bir sorun durumuna geldiği ve istihdam yaratmanın giderek zorlaştığı ise bir gerçek.

Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik Sorunu ve Özellikleri

Gelişmiş ülkelerde büyük dalgalanmalara yol açan ilk büyük boyutlu işsizlik, 1929 ekonomik krizinden sonra yaşanmıştır. Bu krizin, ekonomi politikalarında değişime yol açtığını da biliyoruz. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise, hem istikrarlı bir büyüme sağlanmış hem de Keynesyen politikalarla yüksek bir istihdam düzeyi tutturulmuştur. Bu dönem içinde, işgücü açığı çeken Batı Avrupa ülkelerinin bizim gibi ülkelerden gelen işgücüyle bu açığı kapadıkları da bir gerçek. 1980 sonrasında ise, bir yandan petrol fiyatlarının artışı ile maliyetleri yükselen, öte yandan başta Japonya olmak üzere yeni endüstrileşen ülkelerden gelen rekabetle sarsılan Batı'da büyüme duraklamış ve gelişmiş ekonomiler için bir politika değişikliği kaçınılmaz olmuştur.

Büyümenin duraklamasında dış dünyadan gelen etmenler başlıca rolü oynamış ve yüksek alım gücü iç piyasanın canlanmasına değil, dışarıdan gelen ve daha ucuz olan sanayi mallarının alınmasına doğru bir değişim gös-

termiştir. Büyümedeki bu duraklama, ekonomik açıdan iki önemli sonuç yaratmıştır diyebiliriz; bir yandan ulusal düzeyde ekonomi politikaları değiştirilmiş ve liberal politikalar güç kazanmıştır, öte yandan piyasayı genişletmek üzere uluslararası ticaretin serbestleşmesi yoluna gidilmiştir. Gelişmiş ekonomilerin kendi aralarındaki bu anlaşma, tüm dünya ticaretinin değişimine yol açmış ve günümüzün küresel piyasasına doğru yol alınmıştır. Kısacası zengin ülkeler arasında yapılan Washington Uzlaşması dünyadaki mal, hizmet ve sermaye dolaşımının küresel bir nitelik kazanmasını sağlayan önemli bir adım olmuştur. Bugün büyük ölçüde bu dolaşımın kurallarını Dünya Ticaret Örgütü koymakta ve kapitalizmin mantığına göre işleyen bir piyasa yaratılmaktadır. Bu piyasanın dengesiz ve eşitsiz ilişkiler içerdiği, daha çok gelişmiş ekonomilerin çıkarlarına hizmet ettiği söylenebilir; ancak bu ülkelerde bile zenginlik ile yoksulluk arasındaki ayırımın büyümesi, işsizlik sorunun artması gibi göstergeler, küreselleşmeye bu ülkeler açısından da olumsuz bakılmasına yol açabilmektedir.

Özetle, 1960 ve 70'lerde işsizlik sorununu büyük ölçüde aşmış görünen gelişmiş ekonomilerde, bu dönem sonrasından başlayan ve günümüze kadar uzanan bir işsizlik sorunu karşısındayız. Bu kadar uzun süre devam eden ve kalıcı duruma gelen işsizlik sorununun, artık başlangıçtaki büyüme yetersizliğinden çok ekonomideki yapısal (teknolojik) değişimle ilgili olduğunu da düşünmek gerekir. Örneğin, gelişmiş ülkeler artık "dumanlı endüstriler" denilen emek yoğun sektörlerden büyük ölçüde geri çekilmekte, bunun yerine yüksek teknoloji kullanan sektörlere ağırlık vermektedirler. İleri teknoloji kullanılan sektörlerde ise, daha az istihdama ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin Japonya'da Sony firmasının ana fabrikalarından birinde 1970 yılında 2600 işçi ile ayda 30 bin renkli televizyon üretilirken, 1976'da 1300 işçi ile ayda 100 bin televiz-

yon, 1978'de ise 800 dolayındaki işçi ile aynı sayıda televizyon üretilmektedir (Kaplinsky, 1987: 91).

Tablo: 7
OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranları

	İşgücü yüzdesi (%)					Milyon				
				Öngörü					Öngörü	
	1993-2003	2004	2005	2006	2007	1993-2003	2004	2005	2006	2007
Kuzey Amerika										
Kanada	8.7	7.2	6.8	6.4	6.2	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1
Meksika	3.1	3.0	3.5	3.3	3.3	1.1	1.3	1.5	1.4	1.5
ABD	5.3	5.5	5.1	4.7	4.7	7.3	8.1	7.6	7.1	7.2
Asya										
Japonya	4.0	4.7	4.4	4.0	3.5	2.7	3.1	2.9	2.7	2.3
Kore	3.7	3.7	3.7	3.6	3.5	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8
Avrupa										
Avusturya	5.3	5.7	5.9	5.8	5.9	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Belçika	8.5	8.4	8.4	8.0	7.7	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Çek Cumhuriyeti	6.3	8.3	8.0	7.7	7.5	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
Danimarka	5.8	5.5	4.8	4.2	3.9	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Finlandiya	12.2	8.9	8.4	7.9	7.7	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Fransa	10.8	10.0	9.9	9.5	9.2	2.8	2.7	2.7	2.6	2.5
Almanya	7.6	9.2	9.1	8.5	8.1	3.1	3.9	3.9	3.6	3.5
Yunanistan	10.5	11.0	10.4	10.0	9.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Macaristan	8.3	6.2	7.3	7.2	7.1	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
İzlanda	3.5	3.1	2.6	2.1	2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
İrlanda	8.8	4.4	4.4	4.4	4.4	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
İtalya	10.4	8.1	7.8	7.7	7.6	2.4	2.0	1.9	1.9	1.9
Lüksemburg	2.9	4.2	4.6	5.1	5.2	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Hollanda	4.8	4.9	5.0	4.1	3.4	0.0	0.4	0.4	0.4	0.4
Norveç	4.3	4.5	4.6	4.0	3.8	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Polonya	14.9	19.0	17.7	16.8	15.7	2.6	3.0	3.1	2.9	2.8
Portekiz	5.7	6.7	7.7	7.9	7.7	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
Slovenya	15.5	18.1	16.2	15.4	14.7	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
İspanya	14.4	10.5	9.2	8.7	8.6	2.4	2.1	1.9	1.9	1.9
İsveç	6.3	5.5	5.8	4.8	4.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2
İsviçre	3.4	4.2	4.3	3.9	3.5	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Türkiye	7.9	10.1	10.0	10.2	10.4	1.8	2.5	2.5	2.6	2.7
İngiltere	7.0	4.7	4.8	5.3	5.2	2.0	1.4	1.5	1.6	1.6
Okyanusya										
Avustralya	7.7	5.6	5.0	4.7	4.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5
Yeni Zelanda	6.5	3.9	3.7	4.3	4.9	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
OECD Avrupa	9.0	9.0	8.7	8.5	8.2	20.6	22.0	21.6	21.0	20.6
EU - 15	8.8	8.1	7.9	7.6	7.3	15.3	14.8	14.6	14.1	13.8
EU - 19	9.3	9.0	8.7	8.4	8.1	18.5	19.2	18.7	18.1	17.6
Toplam OECD	6.8	6.7	6.5	6.2	6.0	34.7	37.3	36.3	34.8	34.1

Kaynak: OECD, *OECD Economic Outlook*, S. 79, Mayıs 2006.

Öte yandan hizmet sektörü hızla büyümekte, fakat bu sektörde gelişen ofis teknolojisi nedeniyle daha az istihdam yaratılırken, yaratılan istihdam da nitelikli işgücü istemektedir. Örneğin Almanya'da büro donanımı ve bilgi işlem sektöründe 1970-1977 yılları arasında üretim % 49.9 artmasına karşın, istihdam % 27.5 oranında daralmıştır (Kaplinsky, 1987: 93). Öte yandan yeni endüstrileşen ülkelerin giderek artan rekabeti karşısında, gelişmiş ülkelerde işgücünün maliyetini azaltmak üzere değişik istihdam biçimleri kullanma eğiliminin arttığı da bilinmektedir. Dolayısıyla istihdam artışı sağlansa bile, bu artış çoğunlukla kısmi çalışma, geçici çalışma gibi atipik istihdam biçiminde olmaktadır. Bu ülkelerde kadının işgücü piyasasına daha fazla yönelmesi de bu tür standart dışı çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasını kolaylaştırmaktadır. Sonuç olarak bu ülkelerde de, işsizlik kalıcı ve yaygın bir sorun haline gelmekte ve uzun süreli işsizlik olgusu büyümektedir.

Tablo 7'de yer alan rakamlara göre, ABD'nin Avrupa ülkelerine göre daha düşük bir işsizlik sorunu yaşadığı ve 1990'lı yıllarda daha fazla istihdam artışı sağladığı sonucu çıkmaktadır. Japonya'da da işsizlik sorunu daha düşük kalmaktadır. AB üyelerinin birçoğunda ise yirmi beş yıldır varlığını sürdüren yüksek bir işsizlik oranı yaşanmakta ve tam istihdam politikalarına alışmış, işsizliği unutmuş, refah devletinin getirdiklerine alışmış bu ülkelerde bu durum büyük bir başarısızlık olarak algılanmaktadır. Son dönemde bazı AB üyelerinde işsizlik oranlarında göreceli de olsa bir düşme yaşandığı gözlenmektedir. Örneğin, 1993-2003 arasında 15 üyeli Avrupa Birliği'nde işgücüne katılanlara oranla % 8.8 olan işsizlik ortalamasının 2005 yılında % 7.9'a düştüğü görülmektedir. Tüm OECD çerçevesinde ise işsizlik % 6.8'den % 6.5'e doğru daha küçük bir düşüş göstermiştir. Ancak bu göreceli düşüşleri işsizlik sorununun azalma yoluna girdiği biçiminde yorumlamak zor-

dur. İtalya, Fransa ve Almanya gibi ülkelerde işsizlikte herhangi bir azalma olmadığı gibi, işsizliğin azalması veya yeni istihdam sağlanmasının büyük ölçüde geçici işlerdeki artışla veya ücretliler arasında ücret farklılıklarını arttıran ve işgücü piyasasını esnekleştiren reformlar yoluyla gerçekleştiği de bilinmektedir. OECD'nin (2006: 263-264) verdiği rakamlar da bunu göstermektedir. Örneğin 1994 sonrasında bir-iki ülke dışında tüm ülkelerde kısmi çalışma artmış ve 15 üyeli Avrupa ortalaması olarak kısmi çalışma % 14'ten % 18'e çıkmıştır, ki bunların % 67-77'sini kadınlar oluşturmaktadır.

AB üyelerinin ABD'ye göre daha fazla işsizlik sorunu ile karşılaşması çeşitli tartışmalara da yol açmaktadır. Neoliberal görüşlere göre, AB ülkelerinde işgücü piyasasında kurallara bağlı ve çalışanları daha koruyucu politikalar uygulanmaktadır; bunlar da istihdam artışını önlemektedir. ABD'de ise, işgücü piyasasında çalışma biçimlerinden ücretlere kadar her konuda esnek uygulamalara gitmek çok daha kolay ve yaygındır; bu nedenle de daha fazla iş yaratılmaktadır. Ancak, ABD'deki istihdam artışının uygulanan para ve faiz politikalarıyla da ilgisi olduğu gibi, ABD'de yükselen istihdamın büyük çoğunluğunun da gelişmekte olan ülkelerdeki gibi çalışan, fakat geçimini sağlamakta zorlanan "çalışan yoksullardan" oluştuğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle ABD'de Avrupa'ya göre çok yüksek bir yoksulluk yaşandığı ve bu yoksulluğun siyahlar, Meksikalılar gibi gruplar arasında çok daha büyük olduğu bilinmektedir. Yine de AB üyesi ülkelerde de sürüp giden işsizliğin esnek uygulamaları arttırdığını, küçük işletmeciliği ve "kendi işini kendin yarat" anlayışını güçlendirdiğini unutmamak gerekir; yaratılan yeni işlerin çoğunlukla kısmi çalışma, geçici çalışma gibi çalışma biçimlerinde yoğunlaştığından yukarıda söz etmiştik.

Gelişmekte Olan Ülkelerde İşsizlik Sorunu[*]

Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu ise, hem daha büyük hem daha çözümsüz görünmektedir. Batı'nın endüstrileşme ve teknolojik gelişmelerle yakaladığı gelişmelerden sonra dünya, kolay kapanacağa benzemeyen gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler (ya da daha kibarca söylendiğinde gelişmekte olan ülkeler) ikilemi içinde yaşamaktadır. Bu ikilem, 20. yüzyıl boyunca azgelişmiş bölge ve ülkelerin tüm kalkınma çabalarına karşın bugün de varlığını korumakta, hatta artmaktadır. Çünkü azgelişmiş ülkeler endüstrileşme ve kalkınma çabalarında çeşitli engellerle boğuşurken, Batı sürekli olarak daha ileri teknolojilere doğru yol almaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin birinci çabasının hem ulusal gelirlerini artırmak hem de ekonominin tarım ağırlıklı yapısına endüstrileşmeye doğru dönüştürmek olduğunu görüyoruz. Dünya Bankası sınıflamasına göre bugün dünyada çoğu Afrika ve Asya kıtasında bulunan alt gelir grubu ülkelerde tarım toplumundan endüstrileşmeye geçilemediği açıkça görülmektedir.

Orta gelir grubunda yer alan "yeni endüstrileşmekte olan ülkelerde" endüstrileşme çabaları içinde tarımsal istihdam daralmakta ve endüstri ile hizmet sektörünün büyüdüğü görülmektedir. Ancak sermaye ve bilgi yetersizlikleri bu kalkınma çabaları içinde birçok sorun da yaratmaktadır. Örneğin, tarım artık büyüyen aileleri geçindiremez hale gelir ve kırsal bölgelerden kentlere yoğun bir göç yaşanırken, bu ülkelerde kentlerde iş olanaklarının gelişmesi açısından ciddi bir başarı gösterilememektedir. Bu nedenle kentlerde çok sayıda seyyar satıcılık, pazarcılık, otoparkçı-

[*] Birçok konuda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ayrımı yapmak gerekiyor. Bu nedenle azgelişmişliğin anlamı ve nedenleri konusuna eğilmek de gerekli oluyor (Bkz. Okuma Parçası: 6).

lık, çaycılık gibi "istihdamda işsizlik" de denilen "gecekondu işler" ortaya çıkmaktadır. Özetle, bu ülkelerde gerek tarımda, gerek kentlerde ekonomik üretkenlik açısından pek de verimli olmayan bir istihdam yapısı yaratılmakta ve bu nedenle gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda açık işsizlik değil, fakat büyük bir işgücü fazlası söz konusu olmaktadır. Öte yandan bu ülkelerin çoğunda kadının kırsal kesimde büyük ölçüde işgücünde yer aldığı, fakat ücretsiz aile işçiliği biçiminde çalıştığı da görülmektedir. Ailelerin gelir yetersizliği nedeniyle bu ülkelerde çok sayıda çocuk da çalışma yaşamında yer almaktadır. Örneğin, gelişmekte olan ülkelerde çalışma yaşının altında olan çocuklar arasında işgücüne katılma oranı % 10'dan % 20'lere kadar çıkmaktadır. Çocuk yaşta çalışma yaşamına girme ise, çocuklar için her türlü istismara açık bir durum yaratmaktadır

Sonuç olarak bu ülkelerde işgücü fazlasının varlığı ve yeterli işin olmayışı, açık işsizlik olarak değil yoksulluk olarak kendini göstermektedir. İşsizlik sigortası ya da yardımı ya hiç yok ya da çok sınırlı olduğundan, çalışma ihtiyacında olanlar, yukarıda belirtildiği gibi, çok düşük ücretle ya da geçici de olsa gelir getirici bir işte çalışmak durumundadırlar. Bu nedenle, bu ülkeler için verilen işsizlik rakamları gerçeği yansıtmaktan uzak kalmaktadır. Ancak, çalışılan işler yoksulluğu ortadan kaldırmadığından, bu ülkelerde işsizlik sorunu ile yoksulluk sorunu çok daha iç içe geçmiştir. Dolayısıyla bu ülkelerde açık işsizlikten değil, işgücü fazlası ile *çalışan yoksullar*dan söz etmek daha doğru olmaktadır. Ayrıca bu ülkeler, ekonomik büyüme yetersizlikleri gibi ağır borç yükleri nedeniyle, ne işgücü piyasasında istihdamı artıracak veya yoksulluğu ortadan kaldıracak bir politika uygulayabilmekte ne de çalışma koşullarındaki olumsuz koşulları ortadan kaldırabilmektedirler. Tam aksine küreselleşmenin ve liberalleşmenin arttığı

80'li ve 90'lı yıllarda gelişmekte olan ülkelerdeki koşullar daha da bozulmuş görünmektedir.

Tablo: 8
Çalışan Yoksullar

	Milyon			Toplam istihdamdaki payı (%)		
Yıl	1996	2001	2006	1996	2001	2006
Günde 1 dolardan (USD) az ücrede çalışan yoksullar						
Dünya	594.8	578.6	507	24.0	21.7	17.6
Orta ve Doğu Avrupa ve CIS	12.4	10.3	3.5	7.5	6.2	2.1
Doğu Asya	145	147	95	20.3	19.8	12.1
Güneydoğu Asya ve Pasifik	37.4	30.9	29.6	17.0	12.7	11.1
Güney Asya	250.8	222.3	196.9	53.8	43.2	34.4
Latin Amerika ve Karayipler	22.9	27.4	27.2	12.1	12.7	11.3
Ortadoğu ve Kuzey Afrika	2.6	3.4	3.5	3	3.3	2.8
Sahraaln Afrika	123.5	137.3	151.3	57.3	56.9	55.4
Günde 2 dolardan az ücretle çalışan yoksullar						
Dünya	1547	13941	1.367.8	54.8	52.2	47.4
Orta ve Doğu Avrupa ve CIS	54.5	51.4	18	33	31	10.5
Doğu Asya	442.9	412.6	347.2	61.9	55	44.2
Güneydoğu Asya ve Pasifik	142.3	148.4	151.6	64.7	61.2	56.9
Güney Asya	425	458.8	498.2	91.1	89.1	87.2
Latin Amerika ve Karayipler	67.3	72.4	74.5	35.4	33.6	30.9
Ortadoğu ve Kuzey Afrika	35.8	40.5	42.8	41.3	39.5	34.7
Sahraaltı Afrika	186.3	209.5	235.5	885	88	88.3

Kaynak: ILO, *Global Employment Trends*, Ocak 2007, s. 11.

Tablo 8'de görüldüğü gibi, 2006 yılında dünyada 500 milyon insan (toplam çalışanların % 18'i) bir doların altında bir ücretle çalışmakta, bunların 300 bini de Doğu ve Güney Asya'da bulunmaktadır. Günde iki dolarlık ücretle çalışan sayısı ise, yaklaşık 1 milyon 400 bin gibi oldukça yüksek bir sayıyı bulmakta, yani dünyadaki tüm çalışanların yaklaşık yarısının iki dolarlık bir ücretle çalıştığı anlaşılmaktadır. Bunun da yaklaşık 1 milyonu Doğu, Güney ve Güneydoğu Asya ülkelerindedir.

Aslında bu tablo, büyümenin ve istihdam yaratmanın nasıl gerçekleştiğini göstermek açısından çok açıklayıcıdır. Küresel üretimdeki yeni işbölümü gereği, bu ülkelerde emek-yoğun sektörlerde ve çoğu büyük firmalar için fason üretim yapan enformel sektörde istihdam yaratılmakta ve yaratılan işlerin çoğu yoksulluk ücreti sağlayabilmektedir. İşin kötüsü, yoksulluk ücretiyle çalışanlar arttıkça, bu durum yalnızca aynı ülkedeki değil, tüm ülkelerdeki çalışanların ücretlerini aşağıya doğru iten bir etki yaratmaktadır.

Öte yandan, sermaye yetersizlikleri ve dışa bağımlılıkları nedeniyle büyük işletmeler ve ihracata yönelik sanayiler bile küresel üretim zincirinin bir halkası olarak çalışmakta ve bu nedenle büyüme ve ihracat artışına karşın (Türkiye örneğinde olduğu gibi), ülke içinde kalan yüksek bir katma değer yaratmak mümkün olmamaktadır. Sonuç olarak, bu ülkelerde zaten var olan sağlıksız koşullar veya sosyal sorunlar azalmayıp artmakta ve kentlerdeki yaşam geleneksel dayanışmayı da zayıflattığından yoksulluk, eşitsizlik, işsizlik çok daha görünür ve hissedilir olmaktadır. Kısacası, küreselleşme ve liberalleşme bu ülkelerde ciddi bedellerle yaşanmaktadır. Ulusal devlet ise, daha önce de değindiğimiz gibi, bir yandan küresel piyasaya eklemlenmek çabasını üstlenen, öte yandan dış ve iç borçlarını muntazam ödeme gayretinde olan bir mekanizmaya dönüşmektedir. Ulusal devlet, söylendiği gibi küçülmemekte, fakat sosyal işlevlerini yitirmektedir.

4.1.6. İstihdam Politikaları ve Avrupa Birliği Örneği

Avrupa Birliği ve üye ülkeler için işsizlik sorunu çok daha temel bir sorun olmaktadır. Bir yandan, benimsedikleri toplum modeli ve refah devleti anlayışı var, öte yandan küreselleşen dünyada ekonomik büyüme ve rekabet gücü-

nü sürdürme gereksinimi söz konusu. Kuşkusuz, Avrupa sermayesi ve büyük şirketleri de küreselleşmenin arkasındaki en önemli güçler. Bu nedenle, 1980 sonrası uygulanan politikalarda kendi modellerinden tümüyle vazgeçmeksizin, fakat küreselleşmenin getirdiği zorlamalara uymak açısından refah anlayışı ve sosyal politikalarında bazı esnemeler yapmaya yönelik politikalar uygulamaktadırlar. Ancak var olan koşullarda, ekonomik büyüme ve verimlilik ile sosyal refah ve güvence rejimi arasındaki çatışmalar az olmadığı gibi, sorunlara çözüm bulmak da zorlaşmakta. Yine de bugün için, aralarında bazı önemli farklılıklar olsa da, genelde AB üyesi ülkelerin geçmişte benimsedikleri Keynesyen yaklaşımlar ve buna paralel tam istihdam hedefinden uzaklaştıkları ve işsizlik sorunuyla mücadele ederken piyasa mekanizmasının işleyişine müdahale etmek yerine, sonuçlarını hafifletmeye çalışan bir politika izlediklerini söylemek doğru olur.

Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları ile, işsizlik sorununun olumsuz sonuçlarını onarmayı amaçlayan, bunun için işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler anlaşılmaktadır. Bu önlemler genel olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı olarak ikiye ayrılmaktadır.

İşçi sendikalarının yardım sandıkları ile gündeme gelen işsizlik yardımları 1900'lü yılların başında önce gönüllü, sonra zorunlu sigorta olarak yasallık kazanmıştır. Birçok Batı Avrupa ülkesinde işsizlik sigortasının başlangıcı gönüllü sigorta olarak 1905-1920 yılları arasında dayanmakta, zorunlu işsizlik sigortasının ise daha çok 1920-1950 yılları arasında gerçekleştiği görülmektedir (Flora, 1990: 156).

Gerek gönüllü, gerek zorunlu sigortaların oluşumunda işbaşında değişik görüşte hükümetlerin bulunduğu da görülmektedir. Örneğin 1905'ten 1969'a kadar Batı Avrupa ülkelerinde işsizlik sigortası ile ilgili 51 temel yasanın (aslında 63 yasa) 16'sı işçi partileri, 14'ü liberal, 21'i de muhafazakâr partilerin iktidarda oldukları sırada çıkarılmıştır (Flora, 1990: 170).

İşsizlik sigortası ile ilgili yasalarla işbaşındaki hükümetler arasında ortaya çıkan bu ilişki yalnız çalışanlardan yana olan işçi partilerinin değil, liberal ve muhafazakâr hükümetlerin de işsizlik sorunu karşısında koruyucu düzenlemelerden yana olduklarını ortaya koymaktadır. Bu sonuç da Batı Avrupa ülkelerinde sosyal refah toplumu anlayışı ve uygulamaları konusunda daha yüzyıl başında az çok bir uzlaşmaya varıldığını göstermesi açısından ilginçtir.

Ancak pasif istihdam politikaları böylece oldukça erken ve yaygın biçimde gelişirken aktif istihdam politikalarının gelişmesi 1900'lü yılların ikinci yarısında mümkün olmuştur. Yine de toplam harcamalar içinde aktif istihdam politikalarının payı hâlâ pasif politikalara ayrılan payların oldukça gerisindedir. Aktif istihdam politikalarına ayrılan paylar, yalnızca İsveç'te daha yüksek olmaktadır. İsveç tam istihdam konusundaki kararlı tutumu ve uzun süre uyguladığı istihdam politikaları nedeniyle bu alanda ayrık bir örneği oluşturmaktadır (Heseler, 1989: 227).

İşsizlik ödenekleri için ayrılan yüksek paylara karşın, son dönemde işsiz sayısının artması ve işsizlik sürelerinin uzaması nedeni ile işsizlik ödeneklerinden yararlananların oranında düşmeler de görülmektedir. Belirli süreli olan işsizlik ödeneklerinden sonra, bazı ülkelerde uzun süreli veya süresiz işsizlik yardımlarına geçilmektedir.Yine de birçok ülkede uzun süreli işsizlerin yarısının, tüm işsizlerin üçte birinin hiçbir ödenek ve yardım almadığı belirlenmektedir. Onlar için yerel yönetimlerin sağladığı sosyal

refah yardımları söz konusu olmaktadır. Bugün durumu daha kötüleştiği ve hem işsizlik ödeneklerinden yararlanamayanların arttığı hem de verilen yardımlardan epeyce kısıtlamaya gidildiği görülmektedir.

Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikaları birçok önlem ve uygulamayı içermektedir. Bunların bir bölümü işgücü istemini artırmaya ve işsizliği önlemeye yönelik (önleyici "preventive") önlemler, diğer bir bölümü ise yeniden eğitim, erken emeklilik, işgücü hareketliliğinin sağlanması gibi işsizliği sınırlayıcı (restrictive) önlemler olmaktadırlar.

Bunların büyük bölümü istihdamı dolaylı yoldan olumlu biçimde etkilemeyi amaçlayan önlemlerdir. Birçok ülkede uygulamaya konan çalışma süresinin kısaltılması, erken emeklilik planları, işyerlerinde kısa süreli çalışmaya geçilmesi gibi uygulamalar bir yandan iş kayıplarını azaltmayı, öte yandan yeni iş olanakları yaratmayı amaçlamaktadır. Çok zaman üç taraflı anlaşmalarla gündeme gelen bu uygulamalar dolaylı yoldan bir istihdam politikasına dönüşmektedir.

Örneğin Almanya'da haftalık 40 saat olan çalışma süresi 1984 yılında IG Metal Sendikası'nın öncülük ettiği grevlerle 38.5 saate inmiş, daha sonra yapılan bir anlaşma ile 1989 yılında metal işkolunda 37.5 saat, daha sonra 35 saat olmuştur. İşçi sendikalarının çalışma süresini azaltma istemlerinin gerisinde istihdam olanaklarını artırmak isteği en başta gelmektedir. Nitekim 1985-1989 yılları arasında yapılan çeşitli araştırmalarla çalışma süresini azaltmanın istihdam üzerindeki etkileri ölçülmeye çalışılmıştır. Bu konuda birbiriyle çelişik bulgular ortaya çıksa da, genel olarak olumlu etkileri olduğu belirtilmektedir.

Çalışma süresini kısaltmanın istihdam yaratılması açısından olumlu bir etkisi olmadığını iddia eden görüşler de vardır. Örneğin bu görüşe göre Almanya'daki istihdam artışı hızlanan ekonomik büyüme ile ilgilidir (Dickman, 1991, s. 511). Yine de Almanya'da çalışma süresinin en önce kısaldığı metal yapım endüstrisinde 1984'ten bu yana ortaya çıkan 400.000 dolayındaki iş artışının bir bölümünün çalışma süresinin kısaltılması ile ilgili olduğu söylenebilir.

65 yaş yerine 58-60 yaş dolayında emekliliğe ayrılma konusu da başvurulan uygulamalar arasındadır. Almanya'da 1985 yılında başlatılan bu uygulamaya önceleri pek istek gösterilmediyse de daha sonraları istekli sayısı artmıştır. 1985-1988 arasında 200.000 kişi erken emekliliği kabul etmiş, bunların bıraktığı işlerin % 80'ine işsizler yerleştirilmiştir (Seifert, 1991: 507). Ancak sosyal güvenlik sisteminde artan sorunlar nedeniyle, günümüzde hiçbir ülkede erken emekliliğe sıcak bakılmamaktadır.

Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda işletmeler yeniden yapılanma sürecine işgücü azaltılmasına giderken işletme düzeyinde de sürdürülen sermaye-emek diyalogu nedeniyle bunu işçi sendikaları ve istihdam ofisleri ile görüşerek bir plan çerçevesinde gerçekleştirme durumunda kalmaktadırlar. Tarafların üzerinde anlaştıkları plana göre de bir yandan erken emekli olabilecek olanlar emekliye ayrılmakta, öte yandan işletme içi yer değiştirmeler ve yeniden eğitim uygulamaları ile çıkarılacak işçi sayısı en aza indirilmeye çalışılmaktadır. Bazen de işletmenin kısa süreli çalışmaya geçmesine karar verilmektedir. Kısa süreli çalışma durumunda çalışanların ücret kayıpları istihdam ofislerince karşılanmaktadır.

İstihdam yaratmaya yönelik aktif politikalar birçok değişik uygulama göstermekle birlikte, dört temel grup içinde toplanabilir (Hollister, 1988, s. 318):

1. İş yaratma programları: Genellikle merkezi ve yerel yönetimlerde, kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda ve topluma hizmet götürme amacıyla uygulamaya konan programlardır.

2. İşyerinde eğitim programları: Kimi zaman işyeri dışındaki eğitim kuruluşlarıyla da işbirliğine gidilerek gerçekleştirilen ve çalışanlara yeni nitelikler kazandırmayı amaçlayan programlardır.

3. İş ve eğitim programları: Daha çok gençleri hedefleyen ve gençlerin okuldan iş yaşamına geçişlerini kolaylaştırmayı amaçlayan programlardır.

4. İş kurmaya yardım programları: İşsizlere kendi işlerini kurmaları için yardımcı olmaya çalışan (belirli bir süre gelir güvencesi de getiren) programlardır.

İş yaratmaya yönelik bu programların temel özellikleri olarak şunlar belirtilebilir: a) Programlar daha çok gençlere ve uzun süreli işsizlere yönelik olmaktadır; b) Daha çok yerel yönetimlerde ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda iş olanağı sağlamaktadır; c) İşe yerleştirilenlere genellikle geçerli ücret düzeyinden bir ödeme yapılmaktadır; d) Programlar üç ay ile bir yıl arasında değişen sürelerde uygulanmakta ve geçicilik taşımaktadır; e) Programların finansmanı büyük ölçüde işgücü piyasasını düzenleyen kuruluşlarca karşılanmaktadır.

AB düzeyinde de, başından bu yana istihdam yaratma ve işsizliğin önlenmesi konusunun önemli görüldüğü ve örneğin 1960 yılında bu konuyla ilgilenmek üzere bir Sosyal Fon kurulduğunu biliyoruz. Zaman içinde AB düzeyinde sosyal sorunlara ayrılan harcamalar artarken, istihdam konusu da AB anlaşmalarının temel maddeleri arasına girmekte. Örneğin 1997 yılındaki Amsterdam Anlaşması'nda istihdam başlıklı bir bölüm yer alıyor ve işsizlik sorununun azalması için, AB düzeyinde ele alınması ve

AB'nin bu konuda üyeler arasında eşgüdüm sağlaması öngörülüyor. 1998 yılındaki Lüksemburg Zirvesi'nde de istihdamın artırılması için temel hedefler belirleniyor. Bunlar, istihdam edilebilirliğin artırılması, girişimciliğin desteklenmesi, işgücü piyasasına uyumun güçlendirilmesi ve kadın-erkek arasında eşit fırsatlar yaratılması gibi dört temel konuda toplanmaktadır. Her bir hedefin gerçeklemesi için de bazı somut öneriler ortaya konmakta. Örneğin genç işsizliğini azaltmak için, her işsiz gence işsizliği altı ayı geçmeden ya istihdam ya eğitim ya da yeniden eğitim gibi çözümler getirilmesi istenmektedir. Kısacası, artık aktif istihdam politikalarının iyileştirilmesi daha öne çıkmaktadır diyebiliriz. Ancak, istihdam politikaları içinde ekonominin yapı değiştirmesi, yeni teknolojilere yönelme ve işletmelerin bu değişikliklere uyum sağlaması da önemsenmekte ve bu tür uyum çalışmaları için örneğin işgücünün niteliğini geliştirecek harcamalara destek vermek ilk sırayı almaktadır. Kadınlara eşit fırsat verilmesi açısından da, hem daha fazla kadının işgücüne katılması amaçlanmakta hem de iş ve aile yaşamının uzlaştırılmasım sağlayacak politikalar önemsenmektedir. Örneğin çocuk bakımı için işten ayrılmalar ve part-time çalışma zorunluluğu daha çok kadınlar için geçerlidir; AB hazırladığı bazı direktifler doğrultusunda üye ülkelerde bu tür çalışanlar için, asgari düzeyde bazı koruyucu önlemlerin hayata geçirilmesini istemektedir.

2000 yılındaki Lizbon Zirvesi'nde de 2010 yılı için hedefler konmakta ve bir yandan dünyanın en rekabetçi ve dinamik ekonomisi olmak hedeflenmekte, öte yandan bu sayede gerçekleştirilecek büyüme ile daha çok ve daha iyi işler yaratılması istenmektedir. Buna göre istihdama katılım oranının toplam olarak % 62'den % 70'e, kadınlarda ise % 52'den % 60'ın üzerine çıkması istenmekte, işsizliğin

de % 7 dolayına düşmesi ve toplam olarak 12 milyon yeni iş yaratılması öngörülmektedir (EC, 2000). Sonuç olarak AB, 2000'li yıllar sonrasında özellikle istihdam konusunda daha etkin bir konuma gelmekte ve Avrupa düzeyinde hem yeni ekonomilere geçiş hem de istihdam artışı gibi bir hedefi hayata geçirmeyi üstlenmektedir. Haziran 2004 yılında Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilen, fakat sonra bazı ülkelerde kabul edilmeyen rafa kaldırılan Avrupa Anayasal Sözleşmesi'nin temel amaçları arasında da "tam istihdam" hedefinin yer aldığını görüyoruz.

Kısacası AB sosyal politikası, özellikle istihdam konusunda daha önemli bir rol üstlenmeye doğru gitmektedir. Bu nedenle gerek bölgeler arasındaki farklılıkları, gerekse işsizliği azaltmak açısından oldukça duyarlı olduğu ve yapısal fonlar aracılığıyla bu hedefler için epeyce kaynak ayırdığı da yadsınamaz. AB, 2007-2013 dönemi için yapısal fonlara bütçesinin % 35'ini bulan 307.6 milyar Euro ayırmış ve bu yeni dönem için "daha çok ve daha iyi işler" gibi bir hedefi benimsemiştir. Kuşkusuz her bölge için olduğu gibi AB ve Avrupa için de teknolojik gelişmelerin yanı sıra işgücü piyasasının küreselleşmesiyle işsizlik sorununun azalması güç görünmektedir. Hatta eski Doğu Bloku ülkelerinin katılımıyla işsizlik daha da büyük bir sorun haline gelmekte, eski üyeler yeni üyelerden gelecek işgücü akımıyla işsizliğin artacağı kaygısını yaşamaktadırlar. Dolayısıyla, AB için sorunlar ve çelişkiler azalmayıp artmaktadır; öte yandan AB'nin bütçe olanaklarının yeterli olmadığı, üye sayısı artıp sorunlar çoğalınca daha da yetersiz kaldığı ortada. Yine de AB'nin sosyal haklar, sosyal model, sosyal politikalar açısından olumlu bir rol oynama niyetinin ve sınırlı da olsa bir işlevinin olduğunu kabul etmek doğru olur. Temel sorun, küreselleşen kapitalizmin Avrupa'da daha "örgütlenmiş" veya daha "sosyalleşmiş" kapitalizm üzerinde

yarattığı tehditlerin nasıl aşılacağı ile ilgilidir. Bu nedenle Avrupa ve AB ekonomik açıdan küreselleşme sürecinin önemli aktörleri olmalarına karşın, benimsenen toplum modeli açısından küreselleşme karşısında çelişkiler de yaşamaktadırlar.

Avrupa Birliği ve Büyük Çelişkisi

Ekonomik bütünleşmesini büyük ölçüde gerçekleştiren Avrupa'da, bugün, bir yandan ekonomik politikalarla sosyal politikaları uyumlaştırmak, yani her iki gelişmeyi birden yakalamak giderek zorlaşmakta, öte yandan eski Doğu Bloku ülkelerinin katılımıyla sosyo-ekonomik koşullar açısından farklılıklar artarken, siyasal ve sosyal bütünleşme daha da güç hale gelmektedir. Bu nedenle bazı ülkelerde AB'ye ve benimsediği politikalara olan güvenin azaldığı görülmektedir. Örneğin AB Anayasal Sözleşmesi'nin Fransa ve Hollanda tarafından reddedilmesi ile şimdilik anayasalaşma süreci durmuş, daha sonra kurucu anlaşmada yapılan bazı değişikliklerle bütünleşme doğrultusunda bazı küçük adımların atılmasıyla yetinilmiştir. Açıktır ki, AB'nin Avrupa'nın ekonomik bütünleşmesi ve güçlenmesinde oynadığı olumlu rol yadsınamayacağı gibi, ekonomik ve parasal bütünleşmeye uyum sürecinin üye ülkelerdeki sosyo-ekonomik sorunları arttırdığını söylemek de doğru olur. Yani küreselleşmeye uyum açısından Avrupa düzeyinde çaba harcayan ve olumlu bir rol oynayan AB, bu uyumun sosyal sorunları arttırması gibi bir çelişkiyle de karşılaşmaktadır. AB, ekonomik yapılanmasında hem bütünleşmeyi hem de yapısal bir dönüşümü hedeflerken, bunun en görünen sonucu işsizlik olmaktadır. Öte yandan, benimsenen sosyal devlet anlayışı ve sosyal politikalardan bütünüyle vazgeçilemediğinden, hedeflerle uygulanan politika ve sonuçlar arasındaki çelişkiler de artmaktadır.

Bugün için Avrupa'nın en temel sorunun işsizlik olduğunu söylemek hiç abartı olmaz. Uzunca süre tam istihdamı yaşamış ve sosyal refah anlayışına inanmış Avrupa kamuoyu için bir türlü sonu gelmeyen işsizlik tam bir karabasan olmaktadır. Yukarıda kısaca yer verdiğimiz gibi, kuşkusuz bu sorun karşısında ilgisiz kalınmamakta ve gerek ulusal düzeyde, gerek AB düzeyinde uygulanan aktif ve pasif politikalarla bu sorun için epeyce para ve çaba harcanmaktadır. Ancak sorun çözülemediği gibi, bu sorunla beraber büyüyen başka sorunlar olduğu da görülmektedir.

Örneğin, birçok ülkede büyüyen yabancı düşmanlığının gerisindeki önemli etmenlerden birinin işsizlik sorunu olduğu yadsınamaz. Ayrıca işsizlik sorununun öncelikle yabancı işgücünü etkilediğini de söylemek gerekir. Birçok Avrupa ülkesinde yabancı işgücü arasında işsizlik oranı, o ülke vatandaşlarının iki-üç katına yükselmektedir (OECD, 2006: 144). Öte yandan bu sorun, yalnızca yabancı işçilerin yaşama hakkını ve koşullarını tehdit etmemekte, aynı zamanda Avrupa'nın özgürlük, hoşgörü, demokrasi gibi temel felsefesini oluşturan ilkelerini zedelemektedir. İşsizlik büyüdükçe, AB'nin genişleme sürecine de olumsuz bakılmakta ve AB'nin geleceği açısından birçok tehdit ortaya çıkmaktadır. Örneğin Avrupa kamuoyunda, AB'nin benimsediği liberal politikaların sosyal sorunları artırdığı ve üyeler düzeyindeki refah devleti anlayışını zayıflattığı yolundaki görüşler nedeniyle AB'ye ilişkin kuşkular artığı gibi (EC, Haziran 2001), yeni üye olanlarda da AB politikalarına ilişkin hayal kırıklıkları büyümektedir (Lendvai, 2004: 324). Kısacası, her ne kadar Avrupa refah devleti anlayışı ve uygulamalarında radikal bir değişiklik olmadığı söyleniyorsa da, uzun süren ve çözülemeyen işsizlik sorunu hem refah devleti anlayışını tehdit etmektedir hem de bu

politikalara doyulan güvensizliği artırmaktadır. Bu durumun yalnız AB düzeyinde değil, üye ülkeler düzeyindeki siyasal seçimlere yansıdığı da ortada. Dolayısıyla, Avrupa da kamuoyunun olduğu gibi siyasal partilerin ve araştırmacıların en önemli konusunun işsizlik meselesi olduğunu söylemek doğru olur.

Öyle anlaşılıyor ki uyguladıkları politikalarda net bir değişiklik yapmadan ve daha çok küçük önlemlerle bu dönemeci atlatmaya çalışan AB ve üye ülkeler, bu politikaların var olan temel sorunlar karşısında yetersiz kalması nedeniyle giderek daha net seçimlere doğru zorlanmaktadırlar. Aslında Avrupa toplum modeli ve geleneği neoliberal politikalarla ters düşmekte, ancak küreselleşen piyasanın gücü karşısında Avrupa, ne bu politikalara karşı koyma gücünü bulabilmekte ne de kendi modelinden vazgeçmeyi göze alabilmektedir. Öte yandan, kuşkusuz ki Avrupa genelinde doğru olan bu saptamanın ülkelere, siyasal partilere, toplum ve bireylere göre epeyce değişiklik gösterdiğini de gözden çıkarmamak gerekir. Ancak yapılan araştırmalar, Batı Avrupa'da kamuoyunun büyük bölümünün refah devletten yana olduğunu, örneğin % 90'ının sağlık, eğitim, konut, yaşlılık, hastalık ve istihdam gibi temel hizmetleri devletin sorumluluğunda gördükleri ortaya çıkmaktadır (Kleinman, 2002: 19). Özetle, Avrupa için bu kavşaktan çıkmak pek kolay görünmemektedir.

4.2. ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ VE SOSYAL POLİTİKA

Proletarya mücadeleleri -gerçekte, ontolojik terimlerle- kapitalist gelişmenin motorudur. Bu mücadeleler sermayeyi sıkıştırır ve giderek daha yüksek teknolojik düzeylere yönelmeye mecbur eder, böylelikle emek süreçlerini dönüştürür. Mücadeleler sermayeyi sürekli olarak üretim ilişkilerinde reform yapmaya ve tahakküm ilişkilerini dönüştürmeye zorlar. İmalattan büyük ölçekli endüstriye, finans kapitalden piyasanın ulus-üstü yapılanması ve küreselleşmesine kadar, kapitalist gelişmeyi belirleyen her zaman örgütlü emek gücünün kalkışları olmuştur... Emek gücü en içsel unsurdur, sermayenin asıl kaynağıdır. Bununla birlikte emek gücü sermayenin dışarısını, yani proletaryanın kendi kullanım değerini, kendi otonomluğunu tanıdığı ve özgürlük umutlarını temellendirdiği yeri temsil eder.[7]

Sosyal politikanın ilgilendiği ilk alan olan çalışma (endüstri) ilişkileri, yoğun ve geniş uygulamalarla bugün de sosyal politikanın en geniş uygulama alanını oluşturmaktadır. Çalışma hakkından başlayarak sosyal güvenlik uygulamalarına dek uzanan çeşitli uygulamaların çalışma ilişkileriyle ilgili olduğu açıktır. Ancak çalışma hakkı ve işsizlik sorunu, ücretler ve gelir dağılımı, sosyal güvenlik sistemi başlı başına önemli sorun alanlarını oluşturduklarından, bu alanlara yönelmiş sosyal politika uygulamalarını ayrı başlıklar altında incelemekteyiz. Bu nedenle çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi konusunda, daha çok çalışma koşullarının düzenlenmesi, toplu ilişkiler ve çalışma ilişkilerinde görülen yeni boyutlara yer verilecektir.

---

[7] Michael Hardt ve Antonio Negri, *İmparatorluk*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001, s. 222.

4.2.1. Çalışma İlişkilerinin Anlamı

Endüstrileşmenin yoğun emek ve sermaye kullanımına yol açtığını biliyoruz. Endüstrileşme ve makineli üretimle, üretim sürecine emeği ve sermayesi ile katılanlar ayrılmış ve bugünkü anlamda bir çalışma ilişkisi doğmuştur. Bir yanda ücret karşılığı ile işverene bağımlı olarak çalışanlar (işçiler), öte yanda koydukları sermaye ile yanlarında işçi çalıştıranlar (işverenler) olmak üzere çıkarları birbirinden ayrılan iki taraf ortaya çıkmıştır. İlk endüstrileşme yıllarında iki taraf arasındaki çalışma ilişkisinin tümüyle işverenin istekleri doğrultusunda belirlendiğini biliyoruz. Liberal düşünce ve sözleşme özgürlüğü, sermayenin güçlü konumu ve iş bekleyen yığınlar, bu dönemde çalışanlar için, işverenin getirdiği koşulları kabul etmekten başka çözüm bırakmamıştır.

Çalışma koşullarına devletin müdahalesinin söz konusu olmadığı bu dönemde, nasıl bir çalışma yaşamı ve koşulları ortaya çıktığına ve bunun kaçınılmaz olarak işçi sınıfının olduğu kadar, toplumun da tepkisini çektiğine değinmiştik. Bu tepkilerin işçi örgütlenmelerine, yeni düşünce akımlarına ve siyasal örgütlenmelere yol açmasıyla, endüstrileşen toplumlarda sosyal değişme yönünde bir dinamizm doğduğunu ve bunun bugünkü gelişmeleri yarattığını söyleyebiliriz. Sosyal politikanın doğumuna yol açan bu gelişmelere daha önce de yer verdiğimden, burada yalnızca anımsatmakla yetiniyorum.

Toplu İlişkilerin Doğuşu

Çalışma yaşamında kadın ve çocuklara yönelen ilk müdahalelerle devletin çalışma yaşamını ve çalışma ilişkilerini düzenleme dönemi başlamıştır. Çalışanları koruyucu ilk

yasalardan sonra, örgütlenme yasaklarını kaldıran yasalar kabul edilmiş ve toplu pazarlıklar yoluyla da çalışma ilişkilerinin işçilerin çıkarlarını koruyacak biçimde düzenlenmesi yolunda bir adım daha atılmıştır. Yasal düzenlemeler çalışanlara asgari koşulları getirirken, sendikaların bağıtladıkları toplu sözleşmeler işçilerin ekonomik ve sosyal çıkarlarının korunmasında daha ileri haklar alınması açısından etkili olmuşlardır. Böylece endüstri kesiminde çalışma ilişkileri "toplu ilişkiler" olarak önem ortaya çıkmıştır.

Çalışma koşullarının iyileştirilmesi yolunda müdahalelerin sürmesi ve çalışanları koruyucu hakların, kurum ve uygulamaların endüstri dışındaki diğer kesimlere de yayılmasıyla endüstri ilişkileri geniş bir kapsama ulaşmıştır. Kısacası endüstri ilişkileri, benzer kurum ve uygulamaların diğer kesimlerde de tanınmasıyla "çalışma ilişkileri" anlamını kazanmıştır diyebiliriz. Öte yandan, ücretlilerin çalışanların büyük kesimini kapsadığı gelişmiş ülkelerde, endüstri veya çalışma ilişkilerinin kapsamı genişlediği gibi, müdahale araç ve yollarının genişlemesiyle boyutları da çok genişlemiştir. Böyle bir kapsam genişliğine ulaşamadığı gelişmekte olan ülkelerde de ise, endüstri ilişkileri, örgütlenmiş ve toplu ilişkiler olarak bu ülkelerde de önem taşımaktadır.

Bugün için, çalışma ilişkilerinin üç taraflı bir ilişki olduğu kabul edilir; işçiler ve örgütleri, işverenler ve işveren kuruluşları ve devlet. Daha önce de değindiğimiz gibi devletin bu ilişkilerde yasa koyucu, denge ve uzlaşma sağlayıcı olarak rolü büyük olduğu gibi, uyguladığı ekonomi politikalarla da belirleyici konumdadır. Bu rollerin her iki tarafı destekleyici veya engelleyici biçimde oynanması da mümkündür; bu konudaki seçimlerin yalnızca ekonomik koşullara değil, sosyal tarafların gücüne bağlı olduğuna da defalarca değindik.

Çalışma İlişkilerini Düzenleyen Yasalar

Çalışma ilişkilerini düzenleyen yasalar başlıca iki grupta toplanabilir: a) bireysel ilişkileri düzenleyen iş yasaları, b) toplu iş ilişkilerini düzenleyen yasalar.

İşçi-işveren arasındaki çalışma ilişkisinden doğan bireysel düzeydeki ilişkileri düzenleyen yasalar "Bireysel İş Hukuku" içinde yer almaktadır. Bireysel iş hukuku, çalışanların işverenle yaptıkları hizmet sözleşmesinde yer alacak en az koşulları belirlemektedir. Bu belirlemede, iş hukukunun temel felsefesi olan "çalışanları koruyucu" felsefe başlıca özellik olmaktadır. Örneğin çalışma süresi, en az ücret, ücretlerin ödenme biçimi, fazla çalışma, işten çıkarmanın koşulları, işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi birçok konuda işveren için uyulması gereken en az koşullar belirlenmektedir. Yasalarla belirlenen en az koşullar çerçevesinde artık işveren için sözleşme özgürlüğü kısıtlanmakta ve hizmet sözleşmelerinde çalışanları koruyucu bir alt düzey kabul edilmektedir.

Çalışma ilişkilerinin düzenlenmesinde karşımıza çıkan yasal düzenlemelerden bir bölümü de sendikal hakların tanınmasıyla ortaya çıkan ve toplu iş ilişkilerini düzenleyen yasalardır. İşçi sendikalarının yasallık kazanmasıyla endüstrideki işçi-işveren ilişkileri, bir yanda işçi sendikalarının yer aldığı, öte yanda işveren veya işveren örgütlerinin bulunduğu toplu ilişkilere dönüşmüştür. Toplu ilişkiler, sendikal örgütlenme, pazarlıklar, toplu sözleşmeler, iş uyuşmazlıkları ve bu uyuşmazlıkların çözüm yolları gibi birçok konuda yasal düzenlemelerin getirilmesiyle gerçekleşip işlemektedir. Yani, sendikal haklar ve toplu ilişkilerin doğması için yasal düzenlemelere gereksinim duyulmaktadır. Ancak yasal bir dayanaktan sonra, sendikal örgütlenme, toplu pazarlık, grev gibi hakların kullanılması yolu

açılmaktadır. Bu tür yasal düzenlemelerin yer aldığı hukuk dalı da "Toplu İş Hukuku" olmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde toplu iş ilişkilerinin yasal çerçevesi çizildikten sonra, işçi ve işveren kesiminin bu ilişkilere devletin müdahalesini istemedikleri gözlenmektedir. Taraflar çalışma ilişkilerinin serbest toplu pazarlıklar çerçevesinde kendi irade ve istekleriyle biçimlenmesini yeğlemektedirler. Bazı ülkelerde işçi ve işverenler, devletin toplu ilişkilere müdahalesini en aza indirmek üzere bir anlaşmaya da varmaktadırlar. Örneğin İsveç İşçi Sendikaları Konfederasyonu (LO) ile İsveç İşveren Kuruluşları Konfederasyonu (SAF) arasında 1938'de bağıtlanan "Saltjöbaden Anlaşması" bu tür ilkeler içermektedir. Bu anlaşma taraflar arasında uzun süre korunmuş olan "tarihsel uzlaşma"nın da temeli olarak kabul edilmektedir.

Ancak birçok nedene bağlı olarak devletin çalışma ilişkilerine ve taraflar arasındaki toplu pazarlıklara müdahale ettiği de görülmektedir. En başta ekonomik darboğazlar, özellikle ücret artışları konusunda devletin toplu pazarlıklara müdahale etmesini gerektirmekte ve gelişmiş ülkelerde bu müdahaleler, daha çok üç tarafın bir araya gelmesiyle oluşturulan "toplumsal anlaşmalar"la gerçekleşmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, oldukça dar bir alanda gerçekleşen toplu iş ilişkileri yine de birçok devlet müdahalesiyle karşılaşmaktadır. Ücret ve gelir politikasıyla büyük ölçüde toplu iş ilişkilerini etkileyen devlet, ayrıca zorunlu hakem uygulaması, grev yasakları ve grev ertelemeleriyle de toplu pazarlıklar ve toplu iş ilişkilerinde müdahaleci bir rol oynamaktadır.

4.2.2. Sendikalaşma ve Toplu İlişkiler

Webbler'e göre sendikalar, ücretli çalışanların, çalışma koşullarını iyileştirmek amacıyla oluşturdukları sürekli bir birliktir.... Webbler (sendikalar için) üç temel yöntem belirtirler. Birincisi, sendikalar üyelerinin kabul edeceği çalışma koşullarını kendi koydukları kurallara göre belirlerler. Bu yöntem "tek taraflı sendikal düzenleme" olarak adlandırılabilir. İkincisi, sendikalar, işverenlerle ortak kurallar belirlemek üzere toplu pazarlık denilen süreci kullanırlar. Üçüncüsü de yasama organını kendi istekleri yönünde yasa çıkarmaya ikna ederler.[8]

Yirminci yüzyılın başında belirli bir güç kazanan, İkinci Dünya Savaşı sonrasında önemli bir toplumsal güç durumuna gelen işçi örgütleri, gerek ekonomik gerek siyasal mücadeleleriyle ücretliler için çalışma yaşamındaki koşulları önemli ölçüde değiştiren bir güç olmuşlardır. Kuşkusuz, yaptıkları etki sendikaların güçlendiği ülkelerde büyük olurken, sendikalaşmanın dar kaldığı ülke ve durumlarda yalnızca kapsam içindeki ücretliler için bazı kazanımlar ortaya çıkabilmiştir. Bugün tüm demokratik ülkelerde yasal olarak tanınması gereken sendikal haklar söz konusudur; ancak bu hakların kullanılış biçimi de, etkisi de ülkeden ülkeye epeyce değişmektedir.

Sendikal Haklar ve Özgürlükler

Sendikal haklar sosyal ve ekonomik haklar arasında yer almaktadır. Sendikal haklarla, sendikal örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları bir bütün içinde anlatılmak istenmektedir. Çünkü bu hakların tümü birbiriyle bağlantılı, biri olmadan diğeri düşünülemeyecek haklardır.

---

[8] Hugh Clegg, *Trade Unionism Under Collective Bargaining*, Basil Blackwell, Oxford, 1978, s. 2.

Sendikal hakların ikinci bir özelliği de bunların ikili bir nitelik göstermeleriyle ortaya çıkmaktadır. Bireyin ekonomik ve toplumsal hakları arasında bulunan tüm haklar gibi sendikal haklar da bireye tanınan ve devlete bu hakların korunması yönünde yükümlülükler yükleyen haklardır. Bu nitelikleriyle sosyal politika açısından bir amaç niteliği taşıdıkları açıktır. Ancak bu hakların varlığı ve kullanılması sosyal politikaların yaratılması açısından bir araç görevi de görmektedir. Sendikalar toplu pazarlık hakkını kullanarak işverenlerle bağıtladıkları toplu sözleşmelerle birçok yeni sosyal hakkın başlatıcısı olabilirler ve olmuşlardır da. Bu ikili nitelik, sosyal haklar arasında sendikal haklara ayrı bir yer kazandırmaktadır.

Sendikal haklar, sendika özgürlüğü, sendikaların bağımsızlığı ve sendika çokluğu ilkelerini de beraberinde getirmektedir.

Sendikaların serbestçe kurulabilmesi ilkesi, bireylerin özgürce, önceden izin almaksızın ortak mesleki çıkarlarını korumak amacıyla sendika kurmalarını, kurulan sendikaya girme veya sendikadan çıkma haklarını içermektedir. Bu açıdan sendika özgürlüğünün olumlu ve olumsuz sendika özgürlüğü olarak iki yönü vardır. Olumlu sendika özgürlüğü işçilerin özgürce sendika kurmaları ve kurulan sendikaya girme, yani üye olmalarını belirtmektedir. Olumsuz sendika özgürlüğü ise, işçilerin sendikaya girmeme veya girdiği sendikadan çıkma özgürlüğüne sahip olduğunu vurgulamaktadır.

Sendikaların bağımsızlığı ilkesi, sendikaların işverenlere ve devlete karşı bağımsız olmaları anlamını taşımaktadır. İşverenlere bağımlı bir sendika (sarı sendikalar), sendika üyelerinin çıkarlarını değil işverenlerin çıkarlarını koruyacaktır. Devlete veya tek partili rejimde partiye bağlı bir sendika ise, yarı resmi nitelikte bir kuruluş olduğundan devletin veya partinin emir ve istekleri yönünde davranacaktır.

Sendika çokluğu ilkesine gelince, bir işyerinde veya bir işkolunda birden çok sendikanın kurulabilmesi demektir. Sendika çokluğunun karşıtı olarak sendika tekliğinin kabul edilmesi durumunda, ayrı eğilimleri ve görüşleri olan kişiler belirli bir sendikaya girmeye zorlanmış olacaklardır. Böyle bir durum sendika özgürlüğüne olduğu kadar, kişi hak ve özgürlüklerine de aykırıdır.

Ancak işçi sendikalarıyla ilgili olarak iki tür çokluğu birbirinden ayırmak gerekir. Birincisi kategorik çokluk, ikincisi ideolojik çokluk olmaktadır.

Kategorik çokluğun temeli toplumsal ve meslekidir. Meslekleri ayrı olan işçiler veya işkolları ayrı olan işçiler ayrı sendikalarda toplanırlar. Bu sendikaların bağlı bulundukları üst kuruluşlar da buna göre ayrılır. Örneğin İsveç'te LO, Almanya'da DGB, mavi-yakalı denilen beden işçilerinin üye bulundukları sendikaların üst kuruluşlarıdır. Bunların yanında İsveç'te TCO, Almanya'da DAG beyazyakalı denilen ve daha çok hizmet kesiminde çalışan işçilerin üye bulundukları sendikaların üst kuruluşları olmaktadırlar. Ayrıca bu ülkelerde üniversite mezunu meslek sahiplerinin de sendikaları ve bağlı bulundukları konfederasyonları bulunmaktadır. Birleşmiş ve güçlü bir sendikacılık hareketi gösteren Batı toplumlarının birçoğunda, sendika çokluğu genellikle kategorik çokluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Buna karşın ideolojik çokluk, aynı işçi grubunu kapsayan, fakat onlara ayrı amaçlar ve stratejiler öneren birden çok sendikanın bulunmasıyla oluşur. Bugün Fransa, İtalya ve İspanya gibi bazı Avrupa ülkelerinde ideolojileri ayrı olan birden çok sendika ve üst kuruluş yer almaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda da ideolojik ayrımlara dayalı çok sayıda sendika ve konfederasyonun ortaya çıktığı görülmektedir.

İşçi Sendikalarının Amaçları ve Benimsedikleri Politikalar

Çalışma koşullarına bir tepki olarak ortaya çıkan işçi sendikalarının temel amaçları da çalışma koşullarının düzeltilmesi olmuştur. Sendikalar, üyelerinin çıkarlarını korumak, işyerinde başta ücret olmak üzere çalışma koşullarını işçilerden yana düzeltmek amacıyla işçilerin bir araya gelerek kurdukları örgütlerdir. Bu açıdan işçi sendikaları işçilerin ekonomik ve toplumsal durumunu düzeltme amacıyla oluşturdukları bir kendi kendine yardım mekanizmasıdır. İşçi sendikalarının başta gelen amacı üyelerinin ekonomik ve toplumsal çıkarlarını işveren karşısında korumak olduğundan, sendikalar birer mesleki kuruluştur. Ancak üyelerinin mesleki çıkarlarını korumak sendikalara mesleki kuruluş niteliği vermekle birlikte, "işçi sınıfı adına örgütlenmeleri ve işçi sınıfı adına yeni haklar ve güvenceler elde etme yolunda çaba harcamaları sendikalara sınıfsal bir nitelik de kazandırmaktadır" (Talas, 1976).

Sendikalar konusunda ilk kapsamlı çalışmayı yapan Webb'lere göre, "sendikalar, işçilerin çalışma koşullarını iyileştirmek için oluşturdukları sürekli bir birliktir" (Clegg, 1978). Sendikalar kuruluş amaçlarına varmak için, a) işverenlere karşı tek taraflı kurallar koyarak (kapalı işletme uygulamasında olduğu gibi), b) işverenlerle toplu pazarlıklara giderek, c) yasama gücünü etkileyerek üç yoldan etkinlik gösterirler. Sendikaların grev silahıyla donatılan toplu pazarlık hakkı, onların üyeleri olan işçiler adına kullandıkları en etkin ve en doğrudan etkinlikleri olmaktadır. Toplu pazarlıklar ve toplu sözleşmeler işyerindeki çalışma koşullarının düzeltilmesinde sendikalar için etkin bir araç olmakla birlikte daha geniş kapsamlı istekler için yasama yolunun düşünülmesi gerekmektedir. Bu nedenle geniş kapsamlı istekler ve yaygın uygulamalar için sendikalar ya-

sama organını ve siyasal iktidarları etkileme gücünü kullanarak bu yolda yasalar çıkarılmasını sağlamak durumundadırlar.

Sendikaların temel amaçları geçmişte olduğu gibi, bugün de çalışma koşullarının iyileştirilmesidir. Sendikalar, temsilcileri oldukları işçilerin çıkarlarının gözetilmesinde ve çalışma koşullarının belirlenmesinde işverenin tek taraflı düzenleme yetkisinin kendileriyle paylaşılmasını istemektedirler. Çalışma koşullarının başında da ücret, iş güvencesi, işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi konular gelmektedir. Ulusal düzeyde de sendikalar ücretlilerin ulusal gelirden aldıkları pay ve gelir dağılımı üzerinde durmaktadırlar.

Sendikaların ve genel olarak işçi hareketinin amaçlarını gerçekleştirme doğrultusunda benimsediği ideolojiler ülkeden ülkeye ve sendikacılık hareketlerine göre değişmektedir. Sendikacılık hareketleri, daha önce kısaca değindiğimiz düşünce akımlarından büyük ölçüde etkilenmişler ve bu düşüncelere göre değişik ideolojileri benimsemişlerdir.

Sendikacılık hareketini etkileyen birinci görüş Marx'ın bilimsel sosyalizmi olmuştur. Bu görüşü benimseyen sendikalar için temel amaç, siyasal eylemdir. Ancak, devrimci amaçların gerçekleşmesi için sendikalar da gereklidir. İşçi sınıfının uzun süreli çıkarlarının gerçekleşmesi siyasal örgütlenmesine bağlıysa da, işçi sendikaları siyasal iktidarlar üzerinde etkili olacak örgütler olarak önem taşımaktadırlar. Fransa'da Genel İş Konfederasyonu, İtalya'da İtalyan Genel İş Konfederasyonu uzun süre Marksist görüşleri ve devrimci amaçları benimseyen güçlü örgütler olmuşlar, ancak bugün için devrim yanlısı görüşlerini terk etmişlerdir.

Sendikacılık hareketini etkileyen ikinci görüş reformist (evrimci) görüş olmuştur. Özellikle Batı Avrupa sendikaları arasında benimsenen reformist görüşlerin, Avrupa toplumlarının değişiminde önemli rol oynadığından söz

edilmektedir (Kassalow, 1969). Örneğin İngiliz sendikacılığının temeli, ılımlı ve reformist yollarla daha hakça ve daha demokratik bir toplum düzenine ulaşmayı amaçlayan Fabian Sosyalizmine dayandırılmaktadır. Reformist görüşlerde amaç, kapitalist sistemin korunması, fakat siyasal demokrasi, toplumsal refah ve hakça bir gelir dağılımına ulaşılmasıdır. Bu amaçlarla ekonomik ve siyasal açıdan örgütlenme yolunu seçmiş işçi hareketi ve sendikalar, başlangıçta, genel oy hakkı gibi siyasal demokrasiyi gerçekleştirecek isteklerde bulunmuşlar ve siyasal demokrasiden sonra sosyal refah ve sosyal eşitlik yolundaki çabalara yönelmişlerdir. Reformist sendikacılık anlayışını benimseyen sendikalar için, işyerindeki ekonomik çıkarlarının korunmasında toplu pazarlık yolu kullanılırken, sosyal refah gibi daha geniş kapsamlı amaçların gerçekleştirilmesinde siyasal örgütlerle ilişkilerin önemi ortaya çıkmaktadır.

Sendikacılık hareketini etkileyen bir üçüncü görüş, yalnızca üyelerinin mesleki ve ekonomik çıkarlarını korumayı amaçlayan meslek sendikacılığı anlayışıdır. Bu anlayışı benimseyen sendikalar, geniş kapsamlı toplumsal amaçlar yerine, kendi üyelerinin yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesine önem vermektedirler. ABD'deki sendikacılığı etkileyen bu yaklaşım, sendikaları işyerindeki toplu pazarlıklarda etkin olmaya itmektedir. Bu anlayış içinde işyeri sendikacılığı ve toplu pazarlıklar önem taşıdığından, birçok hakkın alınmasında kullanılacak tek araç da toplu pazarlıklar olmaktadır.

Sendikaları Günümüzde Çevreleyen Koşullar

Sendikalar 20. yüzyılın sonunda yine önemli sorunlarla karşılaşmaya başlamış ve yeniden bir var olma mücadelesi içine girmek zorunda kalmışlardır diyebiliriz. Gerçi, ge-

lişmekte olan ülkelerdeki sendikalar için gelişmiş ülkelerdeki koşullar hiçbir zaman var olmamıştır; ancak 60'lı ve 70'li yıllardaki ekonomi politikaları ve devlet anlayışlarının sendikalar için günümüze göre daha elverişli koşullar sundukları da yadsınamaz. Dolayısıyla bu dönem, gelişmekte olan birçok ülkede de sendikal hakların tanındığı, sendikal örgütlenmenin güç kazandığı bir dönem olarak tanımlanabilir. Oysa 20. yüzyılın sonunda artık sendikalar için hem örgütlenme hem siyasal etkinlik hem de toplu pazarlıklar açısından birçok sorunun ortaya çıktığı yıllar başlamıştır.

Büyüyen bir ekonomide, kârlı işletmelerde ve güçlü sendikalar aracılığıyla çalışanların önemli sosyal haklar elde etmeleri olasıdır. Bu haklar ekonomik verimliliğin sağlanmasında emek verimliliğinin de önemli bir rol oynaması nedeniyle yalmz sosyal değil, ekonomik açıdan da yararlı gelişmelerdir. Bugün ücret ve gelir dağılımı açısından oldukça iyi bir duruma gelmiş bulunan Batı ülkelerinde sendikaların sosyal haklar ve sosyal politikalar yönünde önemli rol oynadıkları bilinmektedir. Bu rolün boyutları ülkeden ülkeye değişse de, gelişen ekonomilerde sendikaların bu gelişmeden üyelerinin ve tüm olarak ücretlilerin daha hakça bir pay alması doğrultusunda olumlu katkıları olduğu açıktır.

Ancak ekonomik darboğazlar sosyal haklardaki gelişmeyi sendikaların çabalarına karşın olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durumlarda sendikaların çabaları toplu pazarlıktan çok yasal düzenleme ve bunun için de siyasal iktidarı etkileme yönünde yoğunlaşmaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde sosyal politikanın oluşumunda devletin başlıca rol oynaması gibi, gelişmiş ülkelerde de ekonomik daralma dönemlerinde devletin işlevi artmaktadır. Örneğin bugün Batı ülkelerinde büyüyen işsizlik so-

runu, iş güvencesini sağlama veya işten çıkarmalarda sendikaların denetleyici rolünü artırma yönündeki yasal önlemleri gündeme getirmektedir.

Sendikaların sosyal politikada oynadığı rol, sosyoekonomik gelişmelere göre değiştiği gibi, ücretlilerin yapısındaki değişmelerden de etkilenmektedir. Hizmet kesiminin ağırlık kazanması, kadın işgücünün artması gibi değişimler sendikaların gerek toplu pazarlıktaki isteklerini, gerek yasama yönündeki çabalarını etkilemektedir. Günümüzde kadın-erkek eşitliği, yarım gün çalışma, kadınların çalışma yaşamında korunması, çocuk bakımı gibi konular sendikal politikaların arasına girmektedir. Kısacası sosyal politika uygulamaları, elde edilen haklar ve toplumsal gelişmişlik derecesine göre sendikalar aracılığıyla da yeni konu ve yeni boyutlar kazanmaktadır. Örneğin çok zaman çalışma süresinin kısaltılması yönündeki gelişmeler, sendikaların çabası sonunda gerçekleşmiştir. Sendikaların, hem üyelerinin çalışma koşullarını iyileştirme hem de işsizlik sorununa çözüm getirmek üzere çalışma süresinin kısaltılması yönündeki istemleri gündemdedir.

Ancak sendikaların bugün için artan sorunları olduğu ve bu sorunların sendikaların tüm etkinliklerini kısıtladığı da bir gerçektir. Bir yandan ekonomik büyümede duraklama ve artan dış rekabet, öte yandan enflasyon ve işsizlik sorunları, bir başka yönden de değişen işgücü yapısı ve hızla değişen teknoloji sendikalar için yeni ve daha çok sorun anlamına gelmektedir. Bu sorunlar, Batı'nın gelişmiş toplumları için de geçerlidir. Örneğin bu ülkelerde yüksek istihdam nedeniyle uzun süredir unutulan işsizlik yine gündemdedir ve onun yarattığı sorunlar, iş güvencesini tehdit ettiği gibi, çalışma biçimlerini değiştirmekte ve sendika üyeliğini potansiyel olarak daraltmaktadır. Artan dış rekabet, her ülkede, işgücü maliyetini azaltma ve işgücü verimliliğini sürekli olarak artırma, yeni teknolojilere geç-

me eğilimini hızlandırırken, sendikaların üyelerinin çıkarlarını korumalarını zorlaştırmaktadır. Toplu pazarlıklarda zorlanan sendikaların, liberal politikaların da etkisiyle, sosyal ve siyasal açıdan da etkinlikleri azalmaktadır. Bu durumda sendikacılık için kazanılmış hakları koruma mücadelesi birinci plânda gelmekte, yeni politika ve önlemleri şimdilik bir yana bırakmak zorunda kalmaktadırlar. Özetle, bugünkü küreselleşme süreci içinde sendikaların sosyal politika yaratma açısından etkinliklerinin kısıtlandığını söylemek yanlış olmaz.

Avrupa'da Sendikalaşma ve Bugünkü Boyutları

1960 ve 1970'li yıllarda sendikalaşmanın birçok ülkede yoğunlaştığı bilinmektedir. Yine de sendikal örgütlenmenin en yoğun olduğu ülkeler Avrupa ülkeleridir. Sendikalaşmanın ve toplu ilişkilerin gelişmesi açısından, ne ABD ne de Japonya Avrupa ülkelerine benzer koşullara sahiptir. Örneğin 1955 sonrasından 1980'lere kadar sendika üyeliği, yaklaşık olarak İngiltere'de % 44'ten % 54'lere, Belçika'da % 44'ten % 55'e, İtalya'da % 43'ten % 48'lere doğru artış, Danimarka, İsveç gibi İskandinav ülkelerinde ise bu artış % 80'lere dayanmıştır (Petrol-İş, 1999, 185). Buna karşın 1980 sonrası artık birçok ülkede, Almanya'da % 40'tan % 32'ye, İngiltere'de % 44'ten % 32'ye düşmesi gibi sendikalaşmanın az veya çok düşüşe geçtiği görülmüştür. Bunun arkasındaki nedenler de, hem ekonomide ve üretim yapısında hem istihdam yapısındaki değişmelerdir hem de küreselleşen üretim sürecinin işgücü piyasasını da küreselleştirmesidir. Bu dönemin örgütlü kesimler için olduğu gibi, genel olarak tüm ücretliler için koruyucu kurallardan uzaklaşma çabalarının yoğunlaştığı bir dönem olduğunu da biliyoruz.

Tablo: 9

Son Yıllarda Avrupa Ülkelerinde Sendika Üyeliği (%)

	Sendikalaşma Oram						Değişim	Dağılım	
	1990	1995	1997	1999	2001	2002	1995-2002	Kadın	Genel
İsveç	80,0	83,1	75,6	80,6	78,0	78,0	-0,7	52,7	47,9
Danimarka	75,3	77,0	75,6	76,3	73,8	-	-0,5	48,5	-
Finlandiya	72,2	78,0	76,1	-	71,2	-	-1,1	50,5	-
Belçika	53,9	55,7	56,0	55,1	55,8	-	0,0	-	-
İrlanda	51,0	47,1	44,4	40,5	35,9	-	-1,9	37,9	-
Avusturya	46,9	40,7	38,39	37,4	35,7	35,4	-0,8	31,8	39,7
İtalya	38,8	38,1	36,2	36,1	34,8	34,0	-0,6	38,3	53,1
Birleşik Krallık	39,3	34,1	32,1	31,4	30,7	30,4	-0,5	43,7	47,4
Yunanistan	32,4	29,6	28,6	26,7	-	-	-0,7	-	-
Portekiz	31,7	24,3	-	-	-	-	-0,5	-	-
Almanya	31,2	29,2	27,0	25,6	23,5	23,2	-0,9	31,2	39,3
Hollanda	25,5	25,7	25,1	24,6	22,5	22,1	-0,5	34,2	28,8
Litvanya	-	-	-	-	-	16,0	-	-	-
Fransa	10,1	9,8	9,8	-	9,7	-	0,0	48,3	66,3
Kıbrıs	-	-	-	-	-	70	-	-	-
Malta	54,4	56,0	59,2	60,9	63	62,8	1,3	27,0	-
Slovakya	78,7	57,3	-	-	-	35,1	-3,1	49,6	70,9
Lüksemburg	44,8	38,7	38,1	35,7	33,5	-	-0,9	-	-
Litvanya	-	-	-	-	-	20,0	-	57,0	82,1
Çek Cumhuriyeti	78,7	46,3	-	-	27,0	25,1	-3,0	57,9	44,5
Macaristan	-	63,4	-	-38,8	-	19,9	-6,2	48,7	70,3
Estonya	90,6	31,6	19,3	20,0	16,6	-	-2,5	-	-
İspanya	14,7	16,3	15,7	14,9	-	-	-0,4	-	31,2
Polonya	-	32,9	-	24,2	14,7	-	-3,0	55,1	76,6
Ortalama EU-25	-	32,6	-	27,9	26,4	-	-1,0	-	-
Ortalama EU-15	32,8	31,0	29,5	28,5	27,3	-	-0,6	-	-
Ortalama EU-10	-	42,7	-	22,5	20,4	-	-3,7	-	-
ABD	16,1	14,3	13,6	13,4	12,9	12,8	-0,2	39,2	-
Japonya	25,4	24,0	22,8	22,2	20,9	20,3	-0,5	27,4	-

Kaynak: OECD, *Employment Outlook 2004*, Paris, Temmuz 2004.

Tablo 9, İskandinav ülkeleri hariç Avrupa'da yüksek bir sendikacılığın artık kalmadığını göstermektedir. Örneğin 2001 yılında, 10 üyeli AB dikkate alındığında sendikalaşma oranının % 20.4 olduğu, 15 üyeli AB'de bu oranın

% 27,3'e çıktığı görülmekte ve bu durumlarıyla sendikalaşma oranının % 20 dolayında olan Japonya'dan pek bir farklarının kalmadığı anlaşılmaktadır. Kuşkusuz, ülkeler arasında önemli farklar da vardır. Örneğin Fransa'da sendikalaşmanın en yüksek olduğu 1975 yılında bile, sendikal örgütlülük % 22 dolayındadır, bugün ise bu oran % 10 dolayına düşmüştür. Öte yandan İsveç, Danimarka ve Finlandiya'da hep yüksek oldukları gibi (% 70'in üzerinde), bugün de önemli bir farklılık görülmemektedir. İtalya, İngiltere, İrlanda, Avusturya ve Almanya'da ise, geçmişte % 40 ve üzerinde görülen sendikalaşmanın bugün geçmişe göre önemli sayılabilecek düşüş içinde olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan, eskiden Doğu Bloku, bugün ise AB üyesi olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda da geçmişteki yüksek sendikal örgütlülüğün bugün inişe geçtiği görülmektedir.

Ancak Batı Avrupa ülkeleri için bir başka gerçek bu tabloyu biraz değiştirmektedir. Bu ülkelerin çoğunda, toplu pazarlığın kapsadığı ücretli sayısı, sendika üyelerinin kapsamından fazla olmaktadır. Bir yandan, bu ülkelerin çoğunda birleşmiş bir sendikacılığın var oluşu ve sektör bazında yapılan toplu sözleşmelerin geniş bir uygulama alanı bulması, öte yandan devletin ve işverenlerin toplu sözleşmelerin kapsamının genişlemesinden yana bir tutum içinde olmaları nedeniyle, sektörel anlaşmalar çok zaman sendika üyesi olmayanlara da uygulanmaktadır. Bu nedenle, sendikalar daha az üyeye sahip olsalar da daha geniş bir kesim için toplu pazarlık yapmaktadırlar. Bu nedenle birçok ülkede % 30-35 dolayında kalan sendikalaşmaya karşın, toplu sözleşme kapsamı % 70 ve üzerine çıkmaktadır (Wallerstein; Golden; Lange, 1997: 382).

Yine de bu olumsuz gidişin sendikalar için önemli sorunlar yarattığı ve hem toplu pazarlık güçlerinde hem de toplumsal taraf rollerinde gerilemeye zorlandıkları yadsı-

namaz. Bu nedenle sendikalar, bir yandan istihdamı korumak adına çok zaman toplu pazarlıklarda esnek istihdam ve esnek ücretler gibi uygulamaları kabul etmek durumunda kalmakta, öte yandan ücret pazarlıklarında daha düşük ücret artışına razı olmaktadırlar. Çalışanlar arasında çalışma koşulları ve ücretler açısından fark büyüyünce de sendikal dayanışma zayıflamakta ve sendikalara güven azalmaktadır.

Sonuçta küreselleşme, yapısal uyum, rekabet zorunluluğu gibi günümüzde her ülkeyi etkileyen gelişmeler karşısında Avrupa'daki sendikacılık da ciddi sorunlarla karşılaşmakta ve yeni arayışlara yönelmektedir. Bunlardan bir kısmı değişen istihdam yapısı içinde örgütlenmeye daha az eğilim gösteren kadınlara ve gençlere ulaşma arayışlarıdır. Bunun için örgütsel yapılarında ve uyguladıkları politikalarda değişikliklere gitmeye yönelmektedirler. Öte yandan kendileri için de en önemli sorun durumuna gelen işsizlik artışı karşısında bir yandan iş saatlerinin düşürülmesini istemekte ve bu yolda bir mücadeleye girmektedirler, öte yandan işçi çıkarılması yerine biraz ücret düşüklüğü ile daha kısa süreli çalışma uygulamalarını kabul etmektedirler. Metal İş Sendikası'nın Almanya'da 1984 yılından bu yana sürdürdüğü mücadele sonucu haftalık çalışma süresi bu işkolunda kademe kademe 35 saate indirilmiş, Fransa'da ise 2000 yılının başından itibaren yasa ile 35 saatlik iş haftası kabul edilmiştir. Ancak, uygulamada, hem çalışma süresinin dışına çıkılmasını gerektiren koşullar söz konusu olmaktadır, hem de istenildiği kadar yeni iş yaratılamamaktadır. Kaldı ki, küreselleşen üretim ve küreselleşen rekabet nedeniyle sosyal standartları koruma konusundaki mücadeleleri, sermayenin ve yatırımların yurtdışına kayması gibi sonuçlar da getirmektedir.

Dolayısıyla her ülkedeki sendikacılık, bir yandan üye kaybını önlemeye ve yeni üyelere ulaşma mücadelesine girmekte, öte yandan varoluş sebepleri olan toplu sözleş-

melerdeki etkinliklerini korumaya çalışmaktadırlar. Ancak gerçekten güçlenmek için yalnızca toplumsal değil bölgesel ve küresel bir dayanışma içine girmeleri gerekmekte, bunun gerçekleşmesi de hiç kolay görünmemektedir. Bugün için, Avrupa'da yakın ülkelerde aynı işkolunda örgütlenen sendikaların oluşturmaya çalıştıkları işbirliği ve ortak hareket gibi girişimler söz konusudur. Sendikalar AB düzeyinde kabul edilmiş bazı çalışma koşullarına ulaşmayı, hatta AB düzeyinde toplu sözleşme yapmayı istemektedirler; ancak çalışma ilişkileri konusunda hükümetlerin ve işverenlerin AB'nin norm getirmesine çok sıcak bakmadıkları da bilinmekte, bu nedenle bu konuda bir gelişme sağlanamamaktadır.

Avrupa ülkelerinde yoğunlaşan bir uygulama da işyerlerinde ya işçilerin ya da sendikaların temsilcilerinden oluşan önemli bir katılma mekanizmasının varlığıdır. Bu ülkelerde ulusal düzeyde sosyal diyaloğa önem verilmesi gibi, işletme düzeyinde de hem uzlaşma hem de etkinlik sağlanması için tarafların işbirliğine önem verilmektedir. Örneğin Almanya'da işyeri düzeyinden işletme yönetimine kadar uzanan çok düzeyli bir katılma mekanizması çalıştırılmaktadır. Bunun yanı sıra birçok Avrupa ülkesinde işçi veya işyeri konseyi adım alan ve işçilere işletme ile ilgili önemli konularda bilgi verilen ya da onlara danışılan platformlar kullanılmaktadır. Örneğin İsveç'te 1976 tarihinde çıkarılan bir Yasa'ya göre işletmede çalışanları etkileyecek her türlü karar ve değişiklik öncesi sendikalarla görüşme yapmak ve onların görüşlerini almak zorunludur. Bu madde, özellikle teknoloji değişimlerinin yoğun olduğu son yıllarda sendikaların bazı müdahalelerde bulunabilmesini sağlayan ve etkin biçimde kullandıkları bir yol olmaktadır. Kısacası işleyebildiği yerlerde ve durumlarda, yönetime katılma uygulamaları çalışanlar için belirli ölçüde sosyal koruma sağlayan bir araç olabilmektedir.

Tablo 10:
Bazı AB Üyelerindeki İşletmelerde İşgücünün Temsili (İşletmelerin %'si)

Ülkeler	Genel Olarak İşyeri Temsili (%)	İşçi Konseyleri Danışma Komiteleri (%)	Sendika Temsilcileri (%)
Danimarka	66	20	38
Fransa	80	25	39
Almanya	66	58	6
İrlanda	58	9	43
İtalya	80	46	34
Hollanda	55	33	8
Portekiz	33	4	10
İspanya	83	59	24
İsveç	92	10	85
İngiltere	61	13	32
Toplam	69	29	34

Kaynak: Hubert Krieger ve Kevin P. O'Kelly, "The extent of participation in Europe", *Transfer*, 98 (2), s. 216.

Günümüzdeki koşulların Avrupa'da da toplu ilişkilerin merkezden uzaklaşmasını ve işletme düzeyindeki pazarlıkların yoğunlaşmasını getirdiğini biliyoruz. Bu nedenle, çok zaman toplu pazarlık ikili bir yapı göstermekte ve sektörel düzeydeki anlaşmaların işletme bazında uyarlanması için yeniden görüşmeler yapılmaktadır. Öte yandan işletme düzeyinde istihdamı ve çalışma koşullarını ilgilendirecek değişikliklere gitmeden de, işçilerin yer aldığı mekanizmalar kullanılmaktadır. Dolayısıyla, günümüzde işletme düzeyinde taraflar arasında görüşmeler artar ve konular değişirken, bir yandan işletme düzeyinde "mikro-korporatizm" olarak adlandırılabilecek bir yapının ortaya çıktığından söz edilmekte (Negrelli, 1992: 192), öte yandan bu görüşmelerin daha çok işletmenin ve ekonomin yapısal sorunlarını çözmeye yönelik olması nedeniyle bu yeni yapılanma "rekabetçi-korporatizm" olarak adlandırılmaktadır (Ebbinghaus, 1999: 67). Özetle, sosyal diyalog mekanizmalarının çeşitli düzeylerde varlığı nedeniyle emekçilerin

ve sendikaların azalan güçlerine karşın, toplumsal bir taraf olarak rolleri değişerek de olsa sürdürülmektedir.

4.2.3. Ücretler ve Ücret Anlayışındaki Gelişmeler

Günümüzde sanayileşmiş ülkeler (Dünya Rekabet Gücü Raporu'na göre) ortalama saat ücreti 18 dolar olan 350 milyon kişiyi istihdam etmektedir. Öte yandan, geçtiğimiz on yıl içinde dünya ekonomisi, Çin, eski Sovyetler Birliği, Hindistan, Meksika vb. gibi geniş ve yüksek nüfuslu ülkelere girme gücünü elde etti. Böylece tümü birlikte düşünüldüğünde, ortalama saat ücreti maliyeti 2 doların altında, hatta birçok bölgede 1 doların altında olan yaklaşık 1 miyar 200 milyon kişilik bir işgücüne ulaşılmış oldu. Bu standartlar göz önünde tutulduğunda, ortalama saat ücretinin 4 veya 3 dolar olduğu Güneydoğu Asya Kaplanları bile "pahalı" hale geldi. Nitekim sanayileşmiş dünya 350 milyon kişiye saate 6 milyar 300 milyon ödemektedir. Teorik olarak, aynı işgücü dünya ekonomisine yeni katılmış ülkelerde istihdam edilmiş olsaydı, ödenecek tutar 700 milyondan ibaret olurdu. Bu dünya ekonomisinin toplumsal olarak sürdürülebilir olmasının tehdit eden ve global piyasanın ortaya çıkardığı sorunun can alıcı noktasıdır.[9]

Ücretliler için çalışma yaşamı ve çalışma koşulları açısından en önemli konu kuşkusuz ücret düzeyidir ve ücret, onların herhangi bir işi kabul etmeleri açısından en önemli etkendir. Ücretli çalışanların, çok özel nitelikleri olmadıkça, aldıkları ücret düzeyini belirlemedeki bireysel etkileri çok düşüktür; buna karşın örgütlenme ve toplu pazarlık, çalışanın ücreti belirleme gücünün artması anlamını taşımaktadır. Genel olarak ücret, nüfus ve işgücü hacminden ülkedeki tasarruflara, yatırım hacminden yabancı sermayenin gelişine, kullanılan teknolojiden işletmelerin verim-

[9] FIET, *Globalleşmeye Toplumsal Bir Boyut Katmak*, 23. FIET Kongresi'ne sunulan belge, Mayıs 1995.

liğine kadar birçok faktöre bağlı olarak oluşmakta, işgücünün pazarlık gücü de bunlara göre değişmektedir. Ücretlerin neye göre belirlendiği konusu, iktisatçılar açısından da önemlidir ve bu konuda ortaya atılmış çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımlara kısaca bakarak ücret anlayışının zaman içinde değişimini de görmek mümkündür.

Ücret Kuramları ve Ücret Anlayışındaki Gelişim

Klasik iktisat anlayışından bu yana ücretler konusunda değişik birçok açıklama getirilmiştir. Klasik iktisatçılar için işçinin ücreti, herhangi bir mal gibi, onun yerine yenisinin konulması için yapılacak harcamalara göre belirlenir. Buna göre de ücret, çalışanın ertesi gün yeniden çalışmasını sağlamaya yetecek asgari harcamalarını karşılayacak düzeyde olmalıdır. Özetle, "geçimlik ücret" kavramı oluşturulmakta ve bunun doğal ücret olduğu söylenmektedir. Klasik iktisatçılara göre, ücretler geçimlik ücretleri ya da doğal ücretleri aştığında, bir yandan işletmeler daha az istihdama yönelecek ve buna bağlı olarak istihdam daralacaktır, öte yandan yüksek ücretler daha çok doğuma yol açarak nüfusun ve işgücünün artmasına yol açacaktır; bunun sonucunda da ücretler düşecektir.

Geçimlik ücret kuramı gibi "ücretliler fonu" yaklaşımı da, benzer bir biçimde her ekonomide ücretliler için ayrılmış bir fon olduğunu, ücretlerin de bu fonun büyüklüğüne ve işgücünün sayısına göre belirlendiğini ileri sürmektedir. Fon kuramı çerçevesinde işçilerin kendi çabalarıyla ücretlerini artırmaları mümkün değildir; eğer bir grup çalışan kendi ücretlerini artırma başarısını gösterirse fon büyümez, yalnızca fonun dağılımında değişiklik olur. Bir grubun payı büyürken ötekinin azalır.

Ücretler konusunda Marksist yaklaşım da doğal ücret ve piyasa ücreti kavramlarını kullanarak, kapitalist sistem-

de kâr ile ücretler arasındaki çelişki ve çatışmanın kaçınılmazlığını ileri sürmekte ve sistemin kendi kârını maksimize etmek için emeği en düşük ücretle (yani geçimlik ücret düzeyinde) çalıştırma eğilimi üzerinde durmaktadır. Marx, "artıkdeğer kavramı" ile açıkladığı sermaye birikimi sürecinde, emeğin bu artıkdeğerden daha büyük paylar alması ve ücretini geçimlik ücret düzeyinin üstüne çıkarmasını kısa dönemler dışında pek mümkün görmemektedir. Çünkü kapitalist sistem bir yandan elde yedek işgücü ordusu bulundurmaktadır, öte yandan teknoloji durmadan emeğin yerini alacak biçimde geliştirilmektedir.

Daha yakın dönemlerde ortaya atılan ücret kuramlarından bir kısmı, sendikaların artan gücüne bağlı olarak "pazarlık kuramını" ortaya sürmekte, bir kısmı verimliliğin giderek önem kazanmasıyla "marjinal verimlilik yaklaşımını" benimsemekte, bir kısmı da fiyat artışlarının her ülkede sorun olması nedeniyle "satın alma gücü yaklaşımını ortaya atmaktadır. Bunların her biri kendi içinde belirli bir değer taşıyan, uygulamada da dikkate alınan yaklaşımlardır. Dönem ve ülkelere göre ağırlıkları değişse de her birinin ücretlerin belirlenmesinde bir payı olduğunu söylemek gerekir. Örneğin, sendikal örgütlenmenin önemli bir güç kazandığı ülkelerde pazarlık kuramı ücretleri belirlemede büyük bir etken olabilmektedir. Bunun gibi hızlı fiyat artışlarının yaşandığı dönemlerde ve ülkelerde, ücretlerin fiyatlara göre ayarlanması (satın alma gücü yaklaşımı) kaçınılmaz olmaktadır. Hatta klasik ücret yaklaşımının da ortadan kalktığı söylenemez. Bu yaklaşım, günümüzde de ücretleri belirlemede etken olurken, asgari ücret anlayışı büyük ölçüde bu yaklaşıma dayanmaktadır.

Ücret kuramlarındaki değişimin gösterdiği gibi, ücret anlayışları zaman içinde sürekli bir değişim göstermektedir. Geçmişten bugüne gelinen süreç içinde önemli bir değişiklik, ücretin yalnızca çalışma karşılığı alınan bir para

olmaktan çıkması ve sosyal niteliklerinin de göz önünde bulundurulması yolundaki değişimdir. Klasik iktisat ücreti yapılan iş karşılığı olarak değerlendirir. Modern yaklaşıma göre ise ücret, ücretli olarak çalışanların tek geçim aracıdır; bu nedenle hem daha geniş bir ihtiyaç anlayışı içinde ele alınmalı hem de işçinin sağlığı ve gelişimi içinde düşünülmelidir. Buna göre ücret, işçinin kendisinin ve ailesinin ihtiyaçlarını karşılayacak bir düzeyde olmalıdır; asgari bir düzeyin altına inmemelidir; işçinin sağlığı için gerekli hafta tatilleri, yıllık izinler, eğitim uygulamaları gibi nedenlerle kesilmemelidir; hastalık, doğum izni, iş kazası gibi olaylara bağlı olarak işten uzaklaşma durumunda da ücret ödenmeye devam edilmelidir. Bugün ücret konusunda kabul edilen genel anlayış *sosyal ücret* anlayışıdır. Ancak, hastalık, doğum gibi olaylarda ücret ödemeleri işletmeden devlete geçmekte ve çalışılamayan günlerin ücretleri sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla ödenmektedir.

Ücret uygulamaları içinde çeşitli ücret tanımlarıyla karşılaşmak mümkündür. Örneğin *çıplak ücret,* yapılan iş karşılığı alınan ücrettir. Bu ücret zamana veya yapılan işe bağlı olarak belirlenebilir. Her iki tür ücret belirlenmesinin de kendine göre yarar ve zararları vardır. Örneğin işletmeler mal üretim sürecinde zamana bağlı ücretin yanı sıra, verimlilik düzeyine ve üretilen parçaya göre belirlenen ücret vermeyi tercih edebilirler. Bu çalışanın daha çok ücret almasını mümkün kılarken, daha fazla para kazanmak için gösterilen aşırı çaba çalışanda stresten çeşitli meslek hastalıklarına kadar uzanan çeşitli zararlara yol açabilir. Çıplak ücretin yanı sıra, çalışanlara verilen yan ödemeler ve sosyal yardımlar da olmaktadır. Tüm bunların eklenmesiyle bulunan ücrete de *giydirilmiş ücret* denmektedir. Özellikle toplu sözleşme kapsamında çalışanlar için çıplak ücret dışında başka ödemeler de önem taşıdığından, gerçek ücret düzeyini anlamak açısından giydirilmiş ücrete bakmak gerekmek-

tedir. Ancak bir de bu ücretin satın alma gücünü belirleyen, *reel ücretler* söz konusudur. Gerçek ücret (reel ücret) veya satın alma gücü zaman içinde değişen fiyatlar karşısında ele geçen paranın alım gücünün ne düzeyde olduğunu gösterir. Örneğin ücretin nominal (parasal) karşılığı yükselmiş görünse de, bu ücretin gerçek düzeyini saptamak için belirli bir zaman diliminde değişen fiyatlara göre ne oranda arttığı veya artmadığına bakmak gerekmektedir.

Sosyal ücret anlayışı, çalışanın kendisi ve ailesi için belirli bir geçim düzeyi sağlayacak ücrettir ve gerçekte sosyal devlet anlayışının ve sosyal politikaların gelişmesine bağlı olarak gelişen bir ücret anlayışıdır. Bugün yukarıda defalarca değindiğimiz çeşitli etkenler nedeniyle çalışma yaşamındaki koşullar gibi ücret anlayışı da değişime zorlanmaktadır. Bir yandan, çok daha fazla verimlilik ve performansa bağlı ücret ödenmeye doğru gidilmektedir; öte yandan esnek istihdam içinde çok farklı ücret uygulamaları gündeme gelmektedir. İşletmeler, niteliği ve verimliliği nedeniyle ihtiyaç duydukları az sayıda elemana inanılmaz ücretler öderken, işgücü maliyetlerini düşük tutmak üzere geride kalan çok sayıda çalışana çok düşük ücret ödemeyi yeğlemektedirler. Hatta toplu sözleşmelerin uygulandığı işletmelerde bile, sendikalardan ücret dayanışmasına son verilmesi istenmekte ve ücretlerde esneklik anlayışım hayata geçirilmeye çalışmaktadırlar. Bu uygulamalar bir yandan ücretliler arasındaki ücret farklılığını büyütmekte, öte yandan ücretin sosyal niteliği giderek aşınmaktadır.

Devletin Ücretlere Müdahalesi

Devletin ücretlere müdahalesini gerektiren ekonomik ve sosyal nedenler vardır. Bir yandan ekonomik büyümeyi ve istikrarı sağlamak, öte yandan ücretli çahşanları korumak ve asgari bir geçim düzeyi sağlama gereğini duyan devlet

için, bu dengeyi sağlamanın temel öğelerinden biri de ücret politikasıdır. Ancak, bu dengenin ne tarafa doğru kayacağını belirleyen ekonomik ve siyasal koşullar olmaktadır. Örneğin, bu müdahale enflasyonun arttığı dönemde reel ücretleri aşağıya çekmek veya istihdamın azaldığı dönemlerde ücret düzeyini düşürmek olabileceği gibi, çalışanları enflasyona karşı korumak için ücretleri enflasyona endekslemek veya ücretliler için asgari bir ücret veya gelir düzeyini güvence altına almak biçiminde de olabilir. Örneğin ücretleri fiyat artışlarına endeksleyen uygulama birçok gelişmiş ülkede 1970'li yıllarda geniş bir uygulama bulmuş, daha sonra ise vazgeçilmiştir.

Dolayısıyla devletin ücretlere müdahale yolları oldukça çeşitlidir ve bu müdahalenin ulusal gelirin üretim güçleri arasındaki bölüşümünde etkili bir rol oynadığı açıktır. 1970'li yıllarda gerek toplu pazarlıklardaki artışlar gerek devletin koruyucu müdahalesi ile, birçok ülkede genel olarak ücretlerin ve alım gücünün artması sağlanabilmiştir. Bunun sonucu olarak, emeğin üretim faktörü olarak ulusal gelirden aldığı pay giderek artmıştır. 1980 sonrası ise durum tersine dönmüş, ücretler düştüğü gibi ulusal gelirin bölüşümünde ücretliler aleyhine adaletsiz bir durum ortaya çıkmıştır. Sendikaların ve sosyal devletin daha güçlü olduğu ülkelerde durum daha az bozulmuş ve işgücü açısından daha az sorunlu bir tablo ortaya çıkmış olsa da, hemen her ülkede genel ücret düzeyi düşmüş ve çalışanların çoğunun alım güçleri aşağıya doğru seyretmiştir. Çalışan yoksullarla ilgili veriler (bkz. Tablo 8), endüstri ve hizmet sektörünün geliştiği bölgelerde günde iki dolar gibi çok düşük ücretle çalışanların azımsanmayacak sayıda olduğunu göstermektedir.

Öte yandan günümüzde, çalışma biçimlerindeki farklılaşmaya da bağlı olarak, ücretliler arasında uçuruma yol açacak kadar büyük ücret farklılıkları yaşanmaktadır. Aynı

ülke içinde ücret ve çalışma koşulları açısından ortaya çıkan farklılaşma büyürken, ücret ve çalışma koşulları açısından küresel bir yakınlaşma da gözlenmektedir. Bugün büyük şirketlerin az sayıda çekirdek işgücünün çalışma koşulları açısından İstanbul'da veya New York'ta ya da Londra'da çalışma çok büyük farklılık getirmemektedir. Bunun gibi, gelişmiş ülkelerdeki niteliksiz işgücünün koşulları da aşağıya ve güvencesizliğe doğru itelendiğinden burada da bir yakınlaşmadan söz edilebilir. Bölüm başında yer verdiğimiz alıntıda belirtildiği gibi, işletmeler giderek daha fazla boyutta hareketlenme ve küreselleşme içine girdikçe faktör fiyatı olarak emeği ucuzlatmanın da yollarını bulmaktadırlar. Değişik nitelikte işgücü değişik piyasalardan temin edildiği gibi, aynı işletmede de değişik grup işgücü ve ücret farklılıkları yaratılabilmektedir. Tüm bunlar ise, niteliksiz veya az nitelikli işgücü için her yerde ücret düzeyini aşağıya çekmekte ve yalnızca Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde değil, ABD gibi zengin bir ülkede de "çalışan yoksullar" sınıfı giderek büyümektedir.

Bugünkü uygulamada, asgari ücret veya asgari gelir düzeyinin belirlenmesi, eşit işe eşit ücret uygulanması, ücret alacaklarının güvence altına alınması gibi birkaç konunun dışında devletin önemli bir müdahale alanının kalmadığı, ücretlerin büyük ölçüde piyasa kurallarına terk edildiği söylenebilir. Bu nedenle, hem ücretleri ve çalışma ilişkilerini ciddi biçimde etkileyen hem de devletin rolünü azaltan küreselleşme sürecine ve doğurduğu sonuçlara biraz daha eğilmekte yarar var.

4.2.4. Küreselleşen İşgücü Piyasası ve Çalışma İlişkileri Açısından Sonuçları

Çalışma ilişkileri alanında hemen her ülkede ortaya çıkan bazı temel değişikliklerin, üretim teknolojisindeki ve is-

tihdam yapısındaki değişikliklerle ilgili olduğuna daha önce değindik. Bu nedenle bugün her ülkede, bir yandan hizmet sektörünün büyüdüğünü, öte yandan her iki sektörün de yapısal değişim geçirdiğini, daha ileri teknolojiler, daha nitelikli işgücü kullanıldığını, esnek istihdamla eğreti işlerin arttığını biliyoruz. Şimdi bu etkenlerin yanı sıra, bu değişimleri de tetikleyen *küreselleşme* olgusuna biraz daha yakından bakmakta yarar var. 1980 sonrasında hız kazanan küreselleşme sürecinde sermaye, mal ve hizmet dolaşımı küresel düzeyde gerçekleştikçe, emeğin kullanımı da küreselleşmekte; yani *işgücü piyasasının küreselleştiği* bir dönem yaşanmaktadır. Bu sürecin her ülkedeki işgücü ve çalışma ilişkileriyle ilgili etkileri üzerinde de ayrıca durmak gerekiyor.

Küreselleşen Ne?

Günümüzün en moda kavramlarından biri olan küreselleşme pek yeni olmayan, ancak yine günümüzde daha hızlı seyreden bir süreci tanımlıyor, çok basit anlatımla bazı konularda ulusal sınırların aşıldığı anlamına geliyor. Küreselleşmenin kaçınılmazlığı konusunda görüşler birleşse de en azından bugünkü küreselleşme olgusuna kuşkuyla bakanlar da epeyce. Küreselleşme konusunda iyimser olanlar, bundan yeryüzünde insanların birbirine benzeme, bütünleşme, küresel etkileşim ve duyarlılığın artması anlamında olumlu gelişmeler beklemekteler. Kuşkuyla bakanlar ise, küreselleşmenin emperyalizmin bir başka adı olduğunu, küreselleşme süreci arttıkça hem yeryüzü hem de ülke ölçeğinde eşitsizliklerin büyüdüğünü ileri sürmekteler.

Bu tartışmaların ilgi çekici birçok yanı olduğu açık. Bu tartışmalara burada girmek mümkün değil; ancak küreselleşme olgusuna yakınlaşabilmek için yeryüzünde

"neyin küreselleştiği" sorusunu sormak da gerekmekte. Alıp başını giden, birçok söylemin başına kurulan küreselleşme ile, yeryüzüne ait duyarlılıkların arttığım mı, yeryüzü kaynaklarının küresel düzeyde kullanılabildiğini mi, ileri teknolojilerden yararlanmanın küreselleştiğini mi anlatmak istiyoruz? Yoksa, bu konularda binbir kısıtlama söz konusu olurken, dünyanın en ücra köşelerinde bile, eğer paranız varsa istediğiniz mal ve hizmeti satın alabileceğimiz mi anlatılmak isteniyor?

Bugün sermayenin yeryüzünde dolaşım hızı günde 1.5 milyar dolar, 500 büyük şirket dünyadaki parasal gücün % 42'sini elinde bulundurmakta, bunlar arasında en tepede bulunan 100 büyük şirket 3.4 trilyon dolarlık bir varlığa, 5.5 trilyon dolarlık bir ciroya sahip, bu ulus-ötesi şirketler dünyadaki endüstriyel üretimin % 30'unu doğrudan denetleyebilecek düzeyde (Vidal, 1997; George, 1997; Yıldızoğlu, 1996); bu durumda başka bir şeyden söz etmemiz gerekiyor. Bu nedenle ve özetle, bugün yaşananın sermayenin ve piyasanın küresel bir boyut kazanması olduğunu söylemek gerekiyor.

Küreselleşen piyasa, sermaye ve şirketlerin yarattıkları üretim ağı, yukarıda yer verdiğimiz gibi, bir yandan da işgücü piyasasını küreselleştirmektedir. Sermaye ve uluslararası şirket için, artık şu veya bu ülkeye ait bir işgücü piyasası ve onun getirdiği bazı koşul ve sınırlamalar değil, küresel çapta bir işgücü kullanım olanağı söz konusudur. Bu nedenle işgücü için coğrafik hareketlilik olmadan, sermaye için küresel bir işgücü piyasası meydana gelmektedir. Bu küresel piyasa içinde kimi, İsviçre Hava Yolları örneğinde olduğu gibi, muhasebe ve bilgisayar işlerini nitelikli emeğin ucuz olduğu Hindistan gibi bir ülkede yaptırmakta, kimi fason üretim yoluyla üretimini yeryüzü çapında gerçekleştirmekte, kimi ise, işini parçalara bölerek işine pek yaramayan parçaları işletme dışına kaydırmakta

(yurtdışı veya yurtiçi taşeronlara), böylece kendisi için en uygun işgücü bileşimini oluşturmaktadır.

Küreselleşen emek piyasasının ve esnek işgücü kullanımının sonuçlarına baktığımızda, üç önemli gelişmenin altını çizmek gerekmektedir. Bunlardan birincisi, işgücünde küresel, bölgesel, ulusal ve işletme düzeyinde "kutuplaşmanın" çıkmış olmasıdır; ikincisi, hemen her yerde karşımıza çıkan "kuralsızlaşma" eğilimidir; üçüncüsü de, ulusal devlet ve ulusal politikaların emeği koruma gücünün azalmasıdır.

Çalışma Koşulları Açısından Sonuçlar: Kutuplaşma, Kuralsızlaşma ve Esnekleşme

İşgücünün kutuplaşması, işgücünün nitelikli-niteliksiz, örgütlü-örgütsüz gibi ayırımları dışında, daha derin bir ayırım içine girmesi anlamında kullanılmaktadır. İşgücünde her ülkede bu tür ayırımlar hep olagelmiştir. Bugün yaşanan ise, işgücünün küresel, bölgesel ve ulusal düzeyde *iki kutba doğru itilmesi* anlamını taşımaktadır. Bir yanda bilgi, uzmanlık ve nitelik açısından gelişmiş ve küresel çapta çalışma olanağına sahip "elit" diyebileceğimiz bir işgücü, öte yanda niteliksiz ve giderek kendisine daha az ihtiyaç duyulan bir işgücü. Ülkelerin merkez ve çevre ülkeler olarak ikiye ayrılması gibi, günümüzde de hem küresel hem toplumsal hem de işletme düzeyinde ikili, üçlü bir yapı ortaya çıkmaktadır; *çekirdek işgücü ve çevre işgücü.* Bu iki kutup arasında da hacmi zamana ve yere göre değişen *ara işgücü.* Birincisinin özgürlük alam geniştir, çalışma koşulları oldukça doyurucudur. Ötekisinde ise, istihdam olanakları da, çalışma koşulları da giderek kötüleşmektedir. İşgücünün bu bölünmesi, ucuz-pahalı emek, nitelikli-niteliksiz işgücü anlamında bir bölünme değildir; dünyada küçük ve elit bir işgücü için koşullar gelişirken, büyük bir

kesimin istihdam dışı kalmaya veya yoksulluktan kurtarmayan bir çalışmaya mahkûm olması gibi bir bölünmedir.

Gerçekten en gelişmiş yedi ülkede yirmi beş milyon dolayında bir işsiz kitlesi oluşurken, küresel düzeyde bir milyara yakın insan istihdam dışı kalmaktadır. Öte yandan istihdam edilenler içinde küçük bir kesim için istihdam güvencesi ve doyurucu çalışma koşulları oluşurken, büyük bir kesim geçici ve güvencesiz işlere razı olmakta, evde üretim yapmakta veya enformel sektörde iş bulabilmektedir. Çekirdek veya elit diyebileceğimiz işgücünün çalışma koşullarının güvencesi de, öteki uçta yer alan ve olumsuz koşullara razı olan kalabalık bir işgücünün varlığı olmaktadır.

İkinci önemli sonuç, çalışma yaşamındaki ***kuralsızlaşma*** eğilimidir. Zaman içinde ve emeğin mücadelesi ile kazanılmış olan haklar ve kurallar, işgücü piyasasının küreselleşmesi nedeniyle ve esneklik adı altında yerlerini her duruma göre değişen kurallara bırakmaktadır. Yukarıda değinilen çekirdek işgücü için, bu kurallar değişik, fakat olumlu olabilmektedir. Bu işgücünün çalışma koşulları, "insan kaynakları yönetimi" adı altında yürütülen çalışmalarla belirlenmekte, bu işgücüne sürekli eğitim yatırımı yapılmakta, kalite çemberleri, toplam kalite uygulamaları, prim veya kâr dağıtımı gibi uygulamalar gündeme gelmektedir. Ancak bu işgücü için de, olumlu koşulların varlığı ve güvencesi elde edilen haklardan çok işletmelerin kârlılık ve gelişmelerine bağlı olmaktadır. Ayrıca, iyi koşullarda çalışma olanağına sahip bulunan sınırlı sayıdaki bu işgücü için, işini ve yerini korumak için işletme hedefleriyle bütünleşmek gerekli ve önemlidir; bunun dışında sosyal, sınıfsal ya da siyasal her türlü dayanışma dışlanır ve istenmez.

Üçüncü olarak, adına *esnekleştirme* de denilen istihdam ve çalışma koşulları açısından çok farklı koşulların geçerli olduğu bir durum ortaya çıkmaktadır. İstihdamda esneklik, örgütlü-örgütsüz, formel-enformel, daimi-geçici

çalışanların birlikte kullanılmasıyla ortaya çıkmakta, her grup için çalışma koşulları ve ücretlerde farklı koşullar geçerli olmaktadır. İşgücünde yapısal farklılıklar yoluyla sağlanan bu esnekliğin yanı sıra, aynı işgücünün farklı işleri yapması, farklı beceriler kazanması yoluyla sağlanan işlevsel esneklik de söz konusudur. Tüm bu farklı kullanıma bağlı olarak ücretlerde büyük bir esneklik sağlandığı da ortada. Böylece, hem aynı ekonomide birbirinden çok farklı istihdam koşulları yaratılmakta hem de aynı işletmede istihdam edilen farklı gruplar nedeniyle işgücü maliyetini düşürmek mümkün olmaktadır.

Böyle bir mantık içinde ve böyle bir çalışma ortamında sınıfsal dayanışma örgütü olan sendikalara da pek hoş gözle bakılmaz. Sendikalar, hem işgücü maliyetini artıran hem de işletme dayanışmasını zayıflatan örgütler olarak görülürler. Dolayısıyla, kuralsızlaştırmanın bir başka boyutu da *sendikasızlaştırma* olarak yaşanmaktadır. İşletmenin bir yatırımı olarak görülen az sayıdaki işgücü için (çekirdek işgücü) sendikalaşmanın işlevi azalırken, çalışma koşulları kötüye giden çevre işgücü açısından da sendikalaşma daha gerekli hale gelmektedir. Ancak çevre işgücü için kuralsızlık ve güvencesizlik olağan hale gelse de, her yerde artan işsizlik korkusuyla bu işgücü arasında da sendikalaşma eğilimini yükseltmek pek kolay değildir. Bugün, gelişmekte olan ülkelerin tümünde sendikalaşma eğilimine karşı işverenlerin güçlü mücadele verdikleri bir gerçektir. Gelişmekte olan ülkelerde enformel sektörün gelişen boyutlarından söz ettik. Dolayısıyla, enformel sektörde bırakınız sendikalaşmayı sosyal güvence bile sağlanamamaktadır. Kısacası, uzun mücadeleler sonucu kazanılan yasaların, toplu sözleşmelerin, hakların ve güvencelerin yerini değişken, güvencesiz ve işverenin tek taraflı olarak belirlediği çalışma koşulları almaktadır. Bir anlamda, niteliksiz işgücünün büyük bir bölümü için endüstrileşmenin başla-

rındaki koşullara dönülmektedir. Devletin tavrını da, başlangıçtaki "bırakınız yapsınlar" tavrına benzetmek yanlış olmaz.

Toplumsal Güç Olarak Emeğin Zayıflaması

Küreselleşmenin emek için getirdiği bir diğer önemli sonuç, kuralsızlaşma ve sendikasızlaşmaya paralel olarak ulusal devletin ve ulusal politikaların emeği koruma işlevinin azalması olmaktadır. Yani devlet, çalışma ilişkilerinde koruyucu yasalarda, çalışma standartlarında esnekliklere ve kuralsızlıklara göz yummakta ve böylece uyguladığı politikalarda sosyal devlet konumundan geri çekilmektedir.

Çünkü bir yandan serbest piyasa ekonomisi, dünya piyasasına uyum, verimlilik artışı ve rekabet gücü için işgücü piyasasına müdahale edilmemesi gerektiğini ileri süren ideolojik ve ekonomik bombardıman söz konusudur. Ulus devletler de bu bombardımanın etkisiyle büyük ölçüde dünya piyasasına eklemlenme ve uyum sağlama politikalarına öncelik vermekte ve sosyal kaygıları önemli ölçüde geri plana atmaktadırlar. Küresel rekabet nedeniyle devlet bir yandan emeğin fiyatını artıracak koruyucu uygulama ve kurallardan uzaklaşmakta, öte yandan kendi bütçesinde özellikle sosyal harcamalardan kısıntıya gitmektedir. Bir bakıma devletin geçen yüzyılda yaşanılan mücadeleler sonucunda kazandığı nitelikler değişime zorlanmaktadır. Böylece, sosyal haklar, sendikal haklar ve asgari çalışma standartları ülkenin rekabet gücünü tehdit eden haklar olarak görülmeye başlanmakta ve "rekabet için esneklik" arayışı içinde orasından burasından çekiştirilmektedir.

Öte yandan, devletin ideolojik ve siyasal yapılanması ne olursa olsun gelişmekte olan ülkelerin çoğu yabancı sermaye ihtiyacı ve beklentisi içindedir; bu nedenle sermayeyi çekmek için emeğin fiyatı düşük tutmaya ve koru-

yucu standartlardan geri adım atmaya zorlanmaktadırlar. Yüksek borçları nedeniyle ve borç ödemelerini sürdürebilmek için de sosyal harcamalardan vazgeçmektedirler. Sonuç olarak, daha önce de değindiğimiz gibi ulusal devlet zayıflamamakta, fakat sosyal kaygıları ve sosyal politikaları gerilemektedir. Bu nedenle, siyasal haklar, demokratik mekanizmalar da toplumun ihtiyaçlarını temsil etmekten uzak kalmakta ve açık söylemek gerekirse gerçekte işlevlerini yitirmektedirler.

4.3. GELİR DAĞILIMI VE YOKSULLUK

Dünya nüfusunun yaklaşık % 15'ine sahip olan zengin ülkeler, toplam dünya gelirinin % 80'ini kontrol ederken, üç milyarı aşan nüfuslarıyla dünya nüfusunun 'düşük gelirli ülkeler' grubunu (Hindistan ve Çin dahil) temsil eden % 56'sı 1993 yılında toplam dünya gelirinin yaklaşık % 5'ini, yani Fransa ve deniz-aşırı bölgelerinin GSYİH'sından daha azını aldı.[10]

Yukarıdaki alıntı dünyanın nasıl zengin ve yoksul diye iki bölüme ayrıldığım çarpıcı biçimde ortaya koymakta. Bu kutuplaşmaya dönüşmüş bölünme bölgesel, ulusal ve kentsel alanda da karşımıza çıkmakta. Dünyanın ve toplumların bir bölümü zenginleşirken, bir başka bölümü de giderek yoksullaşmakta. Öte yandan, bir ülkenin ekonomik açıdan gelişmesi ve kişi başına düşen gelirin ABD'de olduğu gibi 30 000 doları geçmesi, o ülkede herkesin belirli bir geliri ve gelir güvencesi olduğu anlamına da gelmiyor. Ekonomik gelişme, tam aksine, dünyadaki ekonomik eşitsizliği büyütmesi gibi birçok toplumda gelir grupları arasındaki gelir dağılımının daha da eşitsiz olmasına yol açabilmekte.

---

[10] Michel Chossudovsky, *Yoksulluğun Küreselleşmesi*, Chiviyazıları, İstanbul, 1999, s. 43.

Gelir dağılımı nedir ve neden toplumsal bir sorun olarak algılanmaktadır? Aslında dünya, her çağda güçlüler ve güçsüzler arasında olduğu gibi zenginler ve yoksullar arasında da büyük uçurumların olduğu bir dünya olmuştur. Geçmişte topraktan gelen zenginlik az ya da çok siyasal gücü de elinde bulundurduğundan, siyasal açıdan güçlü olanla varsıl olan pek birbirinden ayrılmazdı. Yani hem parasal hem de siyasal güç aynı ellerde yoğunlaşıyordu. Ticaretin genişlemesi ve endüstrileşme sonrasında ise zenginlik ve siyasal güç birbirinden oldukça ayrılmış; ancak ulus-devlet ve demokratik hakların gelişmesiyle ekonomik açıdan güçlenenler siyasal açıdan da güçlenmenin yolunu bulmuşlardır. Ancak, insan hak ve özgürlükleri ile demokrasi düşüncesinin gelişmesi ve siyasal gücün az ya da çok daha geniş kitlelerce kullanılabilmesi mümkün olmuş, böylece bu sınıflar için de gelirin siyasal yoldan dağılımına müdahale etme fırsatı doğmuştur. Kuşkusuz, siyasal ve sosyal anlamdaki gelişmeler, ne her ülkede hayata geçmiş, ne de öteki toplumsal kesimlere ekonomik zenginliğin burjuvaziye verdiği gücü dengeleyecek bir güç kazandırmıştır. Bunun en önemli göstergesi de, siyasal demokrasinin tüm iddialı söylemine karşın gelişmiş ülkelerde bile gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilememiş, yoksulluğun ortadan kaldırılamamış, toplumsal eşitliğin sağlanamamış olmasıdır diyebiliriz. Ancak ilkesel anlamda siyasal demokrasiden böyle bir işlev beklendiğini de göz ardı edemeyiz.

Günümüzde ekonomik yapı, üretim ilişkileri yine önemli bir değişim geçiriyor. Bu kez de ulusal düzeyde değil küresel düzeyde bir sermaye birikim süreci öne çıkmakta, bu nedenle ulus-üstü veya küresel şirketler güç kazanmakta ve özellikle ekonomi ve ticari ilişkilerde ulusal devletleri aşan kural ve uygulamalar gündeme gelmektedir. Ekonomik açıdan güçlenen küresel sermayenin, bu

kez de ulusal devletin denetiminden ve kurallarından kurtulmak isteyişini anlamak mümkün. Bu nedenle liberal ekonomiden yana olmakta, bu nedenle ulus-üstü kuruluşlar ve düzenlemeleri hayata geçirmektedir. Küresel sermaye birikim süreci ise, hem bölgeler ve ülkeler arasında zaten var olan gelir eşitsizliğini daha çok artırmakta, hem de ulusal düzeydeki bölüşümü bozmaktadır. Özetle, zenginlik büyüdükçe yoksulluk da büyümektedir. Öte yandan bugün her zamankinden fazla serbest demokrasiden ve özgürlükten yana bir söylem baş köşeye kurulmakta, fakat ulusal düzeydeki siyasetin ekonomik politikaların belirlenmesi açısından gerilemesi nedeniyle, elimizde soyut bir özgürlük ve biçimsel bir demokrasi anlayışından başka bir şey kalmamaktadır.

4.3.1. Küresel Ölçekte Bölgeler ve Ülkeler Arasında Gelir Dağılımı

Gelir dağılımı, bize, bir ülkedeki zenginliğin nasıl bölüşüldüğüne ilişkin bir fikir verir. Bunun için, o ülkede üretilen ulusal gelirin nüfus, bölgesel ve üretim faktörleri arasındaki dağılımına bakmak gerekir. Örneğin, nüfusun % 20'lik dilimler halinde bölünmesi ve bunlar arasında gelirin dağılımını izlemek, yani nüfus yoğunluğu ile gelir yoğunluğu arasındaki ilişki bize o ülkedeki gelir adaleti veya adaletsizliği konusunda bir şeyler söyler. Bunun gibi, üretilen gelirin ülkedeki bölgelere göre dağılımı bölgesel gelişme farklılıklarını gösterir. Ya da gelirin, bu gelirin üretilmesinde kullanılan toprak, sermaye, emek, girişimci gibi üretim faktörleri arasındaki dağılımına bakıldığında, bu kez de üretim faktörlerinin gelirden aldıkları pay açısından ne kadar hakça bir bölüşüm sağlandığı anlaşılır. Bunun dışında bir de gelirin küresel düzeyde bölgeler ve ülkeler

arasındaki dağılımı vardır, ki bu da küresel adaleti veya adaletsizliği göstermesi bakımından önemlidir.

Küresel ölçekte gelir dağılımına baktığımızda, Batı'nın beş yüz yıl önce Uzakdoğu ticareti ve sömürgecilikle başlayan sermaye birikiminin, onu dünyanın öteki bölgelerinden ayıran bir fay hattı oluşturduğunu söyleyebiliriz. Daha sonra da endüstrileşme ile iki dünya arasındaki bu kırılma büyüyerek devam etmiş ve dünyanın kabaca merkez ve çevre, zengin ve yoksul, Kuzey ve Güney gibi adlarla adlandırılan iki parçaya bölünmesine yol açmıştır. Bugün daha birçok ülke endüstrileşme sürecine girmiş, azgelişmişlikten gelişmekte olan ülkeye doğru bir terfi geçirmiş olsa da, gelişmiş ülkelerin üretim kapasitesi, ticaret hacmi, teknoloji düzeyi, sermaye birikimi gibi birçok konuda üstünlükleri sürmekte ve gelişmekte olan ülkelerin çoğu için bu gelişmiş dünyaya olan bağımlılık devam etmektedir. Öte yandan, bu ülkelerde de üretim artışı sağlanmış, yetersiz de olsa sermaye birikimine ulaşılmış ve kişi başına gelir yükselmişse de, iki ülke grubu arasındaki fark azalmayıp artmaktadır. Çünkü gelişmiş ekonomiler yeni teknolojilere geçmekte, teknoloji ağırlıklı mallar üretmekte ve yarattıkları üretim zincirleriyle gelişmekte olan ülkelerde üretilen gelirin önemli bölümünü yine kendi ülkelerine veya merkeze transfer etmektedirler. Sonuç olarak, gelirleri ve zenginlikleri artarak devam etmektedir.

Günümüze İlişkin Bazı Göstergeler

Daha önce verdiğimiz tablolar, üretim ve istihdam yapısı, eğitime ve sağlığa yapılan harcamalar, okullaşma oranları, çocuk istihdamı gibi birçok konuda zengin ve yoksul ülkeler arasındaki büyük farkları görebilme açısından bir fikir vermektedir. Aynı farklılık kişi başına gelir açısından da çarpıcı olmaktadır.

Tablo 11'de açıkça görüldüğü gibi düşük gelir grubu ülkelerin çoğunda kişi başına düşen gelir 200 doların altındadır. Yani bu ülkelerde insanlar günlük bir dolarlık gelire bile sahip değillerdir. Oysa gelişmiş ülkelerin birçoğunda kişi başına düşen gelir 25.000 doların üstüne çıkmış, birçoğunda 30.000 doları aşmıştır. Gelir gruplarındaki ortalamalar alındığında ise, alt gelir grubunda kişi başına düşen gelir 520 dolar, orta gelir grubunda 2.950 dolar ve üst gelir grubunda da 25.510 dolar olmaktadır (WB, 2000: 231). 2008 yılının rakamlarına bakıldığında ise, gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen gelirin daha da arttığı, ancak gelir grupları arasındaki farkları azalmadığı ortaya çıkmaktadır.

Kişi başına düşen bu gelir farkı, ülkeler arasında toplumsal gelişme farkını da yaratmakta ve artırmaktadır. Bu nedenle Birleşmiş Milletler'in geliştirdiği "İnsani Gelişme Endeksi", ülkeler arasındaki bu farkın yalnızca bir gelir farkı olmadığını, aynı zamanda birçok ülke ve insan için hak, hukuk, eğitim, sağlık, demokrasi gibi insanca yaşama olanaklarından yoksunluk farkı anlamına geldiğini açıkça ortaya koymaktadır. Yoksulluk ve yoksunluk açısından ekonomik gelişmenin belirleyici bir faktör olduğu yadsınamaz. Yine de ekonomik gelişme ne olursa olsun, insani gelişme aynı zamanda kaynakların dağılımı ile ilgilidir. Bu nedenle kişi başına düşen gelir sıralamasında 4. sıradaki ABD, insani gelişme açısından 10. sırada; kişi başına düşen gelir açısından 20. sıradaki İsveç ise insani gelişme açısından 6. sırada yer alabilmektedir (UN, 2005: 219).

Tablo: 11

Gelir Gruplarına Göre Bazı Ülkelerde Kişi Başına Düşen Gelir

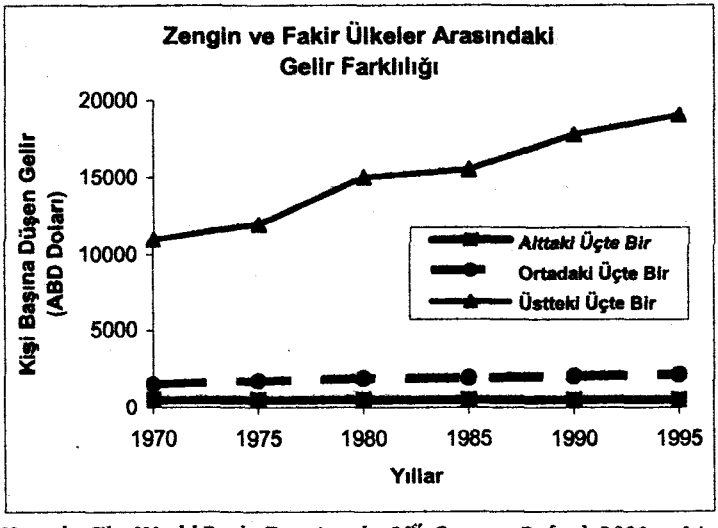
Ülkeler	ABD Doları (1980)	ABD Doları (1991)	ABD Doları (1998)
Düşük Gelirli Ülkeler			
Etiyopya	140	116	100
Hindistan	240	318	430
Pakistan	300	386	480
Çin	-	-	750
Azerbaycan	-	-	490
Kenya	420	328	330
Nijerya	1.010	280	300
Alt Orta Gelirli Ülkeler			
Tunus	1.310	1.457	2.050
İran	-	-	1.770
Mısır	580	598	1.290
Rusya Federasyonu	4.550	-	2.300
Filipinler	690	714	1.050
Kolombiya	1.180	1.239	2.600
Üst Orta Gelirli Ülkeler			
Türkiye	1.470	1.756	3.160
Polonya	3.900	1.765	3.900
Çek Cumhuriyeti	5.820	2.363	5.040
Brezilya	2.050	2.817	4.570
Macaristan	4.180	2.595	4.510
Meksika	2.090	2.768	3.970
Arjantin	2.390	2.682	8.970
Şili	2.150	2.174	4.810
Yüksek Gelirli Ülkeler			
İsrail	4.500	10.930	15.940
İsviçre	16.440	32.250	40.080
ABD	11.360	21.810	29.340
Japonya	9.890	25.840	32.380
İspanya	5.400	11.010	14.080
Singapur	4.430	12.434	30.060
Avustralya	9.820	16.560	20.300
İngiltere	7.920	16.080	21.400
İtalya	6.840	16.880	20.250
Fransa	11.730	19.590	24.940
Avusturya	10.230	19.000	26.850
Almanya	13.590	23.360	25.850
Norveç	12.650	22.830	34.330
İsveç	13.520	23.780	25.620
Belçika	12.180	-	25.380

Kaynak: WB, *World Development Report*, 1999/2000, s. 230, 231.

Bu göstergelerin son yıllardaki seyri de ilginçtir. Günümüzde tek merkezli, tek sistemli bir dünya olduğu, dünyanın "küresel bir köye" döndüğü ve tüm dünyanın üretim ve iletişim ağlarıyla birbirine bağlandığı konusu çok zaman bir gelişme olarak aktarılır. Oysa bu ağlar, zenginliğin yaratılması açısından çok zaman tek taraflı işler. Bu nedenle bugünkü uygulamasıyla küreselleşmenin bir yanıyla bütünleşme olurken, öteki yanıyla da parçalanma ve kutuplaşma anlamına gelmesi kaçınılmaz görünmektedir. Örneğin kişi başına düşen gelir açısından en zengin ve en yoksul ülkeler arasındaki farkın, 1870 ile 1985 arasında altı kat arttığı ve bu farkın giderek büyüdüğü belirtilmektedir (WB, 2000: 14).

Aşağıda yer alan çizim, 1980 sonrası başlayan liberalizasyon döneminin veya küresel mal ve para akışının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki gelir farklılığını azaltmayıp artırdığını açıkça göstermektedir. Büyüyen bu farklılık, gelişmekte olan ülkeler için ulaşılması istenen hedefi daha da uzaklaştırdığı gibi, mal ve hizmet akışındaki serbestlik nedeniyle bu toplumlarda sürekli bir "tüketim baskısı" da yaratılmaktadır. Sonuç, hem bu tüketim baskısını azaltmak hem de gelişmelerini sürdürmek için gelişmekte olan ülkelerin bir borç sarmalına sürüklenmeleri olmaktadır. Sürekli borçlanma ise, bu ülke ekonomisi için büyük bir yük getirdiği ve birçok kamu harcamasının kısılmasına yol açtığı gibi, üretim ve tüketim dengesini bozmakta, gelir dağılımındaki eşitsizliği büyütmektedir. Karayolları bozuk ve yamalıdır, ancak yollarda son model ithal arabalar dolaşmaktadır; sınıflarda öğrenci sayısı 80-90'dır, ancak kentlerde herkesin elinde bir cep telefonu bulunmaktadır; yoksulluk artmakta, ancak "yıldız" olma hayalleri de büyümektedir.

Çizim: 1
Küresel Gelir Dağılımı



Kaynak: *The World Bank, Entering the 21st Century,* Oxford, 2000, s. 14.

Çizim 1, 1970'lerden bu yana yeryüzünde ülkeler arasındaki gelir dağılımının giderek açıldığını göstermektedir. Alt gelir grubunda yer alan ülkelerde hemen hemen hiç olumlu bir gelişme görülmezken, orta gelir grubunda yer alan ve yeni endüstrileşmekte olan ülke olarak adlandırılan ülkelerde bazı kıpırdanmalar söz konusudur. Ancak onların gelirindeki küçük kıpırdanmalar ve mütevazı artışların, ülke içindeki gelir dağılımının daha da bozulmasıyla sonuçlandığı da bir gerçek olmaktadır.

1960 ile 1990 arasında dünyanın en fakir % 20'sinin geliri % 4'ten % 1'e düşerken, 358 dolar milyarderi, dünyanın yarı nüfusunun toplam kazancından daha fazlasına sahip olmaktadır (akt. Beck, 2000, 153). Dünya Bankası da, artan dünya ticaretine karşın gelişmiş ve gelişmekte olan bölgeler arasında var olan eşitsizliğin kapanmak şöyle dur-

sun durmadan arttığını ve en fakir ile en zengin ülkeler arasında kişi başına düşen gelir açısından var olan farkın 1970'lerde 30 kat iken 1990'larda 70 katın üstüne çıktığını söylerken (World Bank, 2000: 14), BM'nin verilerine göre dünyadaki en zengin % 20 ile en yoksul % 20 arasındaki fark 140 kat olmaktadır (Noam Chomsky, 2000: 211). Bu yoksulluk nedeniyle de tüm dünyada her gün 35.000 çocuk kızamık, çiçek, kuş gribi gibi tedavi edilebilir hastalıklar nedeniyle ölmektedir; yani yalnızca iki günde Wietnam Savaşı'nda ölen tüm Amerikalılardan (58.000) daha fazla çocuk ölüme gitmektedir (Beck, 2000: 153). Özetle, küresel ve toplumsal düzeyde yoksulluk, hatta açlık büyüdüğü gibi işsizlik yaygınlaşmakta, güvencesiz çalışma çoğalmakta, kentlerde yeni yoksullar ve dışlanmışlar artmakta, çalışma koşullarında iyiye doğru bir gidişten çok, gelişmiş ülkeleri bile içine alan bir aşağıya doğru veya negatif bütünleşmeye doğru bir gidiş söz konusu olmaktadır.

4.3.2. Ülke İçindeki Gelir Dağılımı ve Yoksulluk

Dünyanın parçalanması ve kutuplaşması gibi, ülkelerin de gelir ve refah açısından parçalara ayrıldığını biliyoruz. Gelişmiş ve azgelişmiş bölgeler veya "Kuzey ve Güney" ayrımı gibi, ülke içinde, hatta aynı kentte de kuzey-güney ayrımı yaşanmakta, birbirinden habersiz kitleler oluşmaktadır. Kentler büyüdükçe çelişkisi de büyümekte ve birçok gelişmekte olan ülkede "köyleşen kentler"den mi, yoksa "kentleşen köylerden" mi söz etmenin doğru olacağı bilinememektedir. Öte yandan, bu ülkelerde hâlâ yoğun bir tarımsal nüfus bulunmakta ve kırsal kesim ile kentler arasında olduğu gibi, bölgeler arasında da gelir farkı büyük olmaktadır. Biliyoruz ki bu ülkelerde kentleşme ile endüstrileşme at başı gitmemekte, endüstriyel üretim yetersiz kalırken tarımdaki üretimin artan nüfusu besleme gücü de kalmamakta ve kentlere yoğun bir göç yaşanmaktadır.

Ancak kentlerde yeterli iş olmadığından, gecekondu mahalleleri büyümekte, sokaklarda seyyar satıcılar çoğalmakta, suç oranı yükselmekte ve çarpık kentleşme içinde birbirinden kopuk iki dünya büyümektedir. Kısacası bu kentlerde de, yeryüzü ölçeğinde olduğu gibi zenginlik ve yoksulluk bir arada yaşanmaktadır.

Tablo 12'de, gelir gruplarına göre bazı ülkelerde beş dilime ayrılan nüfusun ulusal gelirden ayrıldığı paylar yer almaktadır. Tablo bize ilginç şeyler söylemektedir. Örneğin her ülkede düşük ve yüksek gelir grubundakiler arasında önemli farklar bulunduğu görülmekle birlikte, gelişmiş ülkelerin bazılarında bu farkların daha düşük kaldığı ortaya çıkmaktadır. Örneğin gelişmiş ülkelerde nüfusun en düşük gelire sahip olan % 10'u ile en yüksek gelire sahip olan % 10'u arasındaki on kata varan bir gelir farklılığı bulunmakta, en düşük gelirli % 20 ile en yüksek gelire sahip % 20 arasındaki fark 3 ile 5 kat arasında değişmektedir. Örneğin AB düzeyinde (15 üyeli AB ortalaması olarak), en alttaki % 20'lik gelir grubunun payı en alttaki gelir grubundan 5.2 kat fazladır; öte yandan bu fark, Danimarka'da 2.9, İsveç'te 3.7, Avusturya'da 4.5, Hollanda ve Almanya'da 4.7 gibi daha düşük bir düzeye inmektedir (EC, 2001: 94). ABD, bu konuda da Avrupa ülkelerinden ayrılmakta ve gelir dağılımı açısından daha adaletsiz bir görünüm sergilemektedir. Yeni endüstrileşmekte olan ülkelerde de (Brezilya, Meksika, Şili ve Türkiye gibi) en düşük gelirle en yüksek gelir grubu arasındaki fark büyümektedir; fakat Latin Amerika ülkeleri gelir dağılımı açısından en adaletsiz dağılımın ortaya çıktığı ülkeler olarak dikkat çekmektedirler. Örneğin Brezilya'da en düşük % 20'lik gelir grubu ulusal gelirin % 2.5'ini alırken, en yüksek % 20'nin gelirden aldığı pay % 64.2 olmaktadır.[11]

[11] BM'nin 2005 tarihli İnsani Gelişme Raporu'nda da ülkelerdeki gelir dağılımına ilişkin bilgiler var; ancak bazı ülkeler için Tablo 12'deki veriler kullanılmış, bazı ülkeler için daha yeni tarihli veriler olmakla birlikte, bu veriler

Tablo: 12

Gelir Gruplarına Göre Bazı Ülkelerde Gelir Dağılımı

Ülkeler	Yıllar	En düşük 10 %	En düşük 20 %	İkinci 20 %	Üçüncü 20 %	Dördüncü 20 %	En yüksek 20 %	En yüksek 10 %
Düşük Gelirli Ülkeler								
Etiyopya	1995	3.0	7.1	10.9	14.5	19.8	47.7	33.7
Hindistan	1994	4.1	9.2	13.0	16.8	21.7	39.3	25.0
Pakistan	1996	4.1	9.4	13.0	16.0	20.3	41.2	27.7
Kenya	1994	1.8	5.0	9.7	14.2	20.9	50.2	34.9
Nijerya	1992-93	1.3	4.0	8.9	14.4	23.4	49.3	31.4
Çin	1995	2.2	5.5	9.8	14.9	22.3	47.5	30.9
Alt Orta Gelirli Ülkeler								
Tunus	1990	2.3	5.9	10.4	15.3	22.1	46.3	30.7
Mısır	1991	3.9	8.7	12.5	16.3	21.4	41.1	26.7
Filipinler	1994	2.4	5.9	9.6	13.9	21.1	49.6	33.5
Kolombiya	1995	1.0	3.1	6.8	10.9	17.6	61.5	46.9
Rusya Federasyonu	1996	1.4	4.2	8.8	13.6	20.7	52.8	37.4
Polonya	1992	4.0	9.3	13.8	17.7	22.6	36.6	22.1
Çek Cumhuriyeti	1993	4.6	10.5	13.9	16.9	21.3	37.4	23.5
Üst Orta Gelirli Ülkeler								
Brezilya	1995	0.8	2.5	5.7	9.9	17.7	64.2	47.9
Malezya	1989	1.9	4.6	8.3	13.0	20.4	53.7	37.9
Macaristan	1993	4.1	9.7	13.9	16.9	21.4	38.1	24.0
Meksika	1995	1.4	3.6	7.2	11.8	19.2	58.2	42.8
Şili	1994	1.4	3.5	6.6	10.9	18.1	61.0	46.1
Yüksek Gelirli Ülkeler								
İsrail	1992	2.8	6.9	11.4	16.3	22.9	42.5	26.9
ABD	1994	1.5	4.8	10.5	16.0	23.5	45.2	28.5
İspanya	1990	2.8	7.5	12.6	17.0	22.6	40.3	25.2
Avustralya	1989	2.5	7.0	12.2	16.6	23.3	40.9	24.8
İngiltere	1986	2.4	7.1	12.8	17.2	23.1	39.8	24.7
İtalya	1991	2.9	7.6	12.9	17.3	23.2	38.9	23.7
Fransa	1989	2.5	7.2	12.7	17.1	22.8	40.1	24.9
Avusturya	1987	4.4	10.4	14.8	18.5	22.9	33.3	19.3
Almanya	1989	3.7	9.0	13.5	17.5	22.9	37.1	22.6
Norveç	1991	4.1	10.0	14.3	17.9	22.4	35.3	21.2
İsveç	1992	3.7	9.6	14.5	18.1	23.2	34.5	20.1
Belçika	1992	3.7	9.5	14.6	18.4	23.0	34.5	20.2
İsviçre	1982	2.9	7.4	11.6	15.6	21.9	43.5	28.6

Kaynak: WB, *World Development Report*, 1999/2000, s. 238, 239.

de benzer sonuçları gösterdiğinden gelir dağılımı açısından birçok ülkede önemli bir değişim olmadığını düşünebiliriz (UN, 2005: 270). BM raporunda Brezilya için 2001 yılı gibi daha yeni verilere yer verilmiş; buna karşın bu veriler de nüfusun en yoksul % 20'sinin gelirden aldığı payın % 2.4 düzeyinde kaldığını, en zengin % 20'nin payının % 63.2 olduğunu göstermekte.

Düşük gelir grubunda yer alan ülkelerde ise, önemli bir yatırım, ticaret ve sermaye birikimi yaratılamadığından en düşük gelir grubundaki % 20'nin payı ile en yüksek gelir alan % 20'nin payı arasındaki fark da göreceli olarak daha düşük olmaktadır. Benzer bir durum eski Doğu Bloğu ülkeleri için de geçerlidir. Bu ülkelerde gelir dağılımı göreceli olarak daha adil görünürken, serbest piyasaya geçiş sonrasında dengelerin altüst olduğu açıktır. Uzun süredir unutulmuş olan işsizlik yeniden ortaya çıkmakta, serbestlik ile birlikte yoksulluk da gelmektedir. "Rus Bilim Akademisi'nden bir iktisatçı bu dramı şöyle özetliyor: 'Komünist sistemde bizim yaşama standardımız hiçbir zaman yüksek değildi. Ancak herkesin işi vardı ve insanın temel ihtiyaçları ve temel toplumsal hizmetler, Batı standartlarına göre ikinci sınıf olsa da bedavaydı ve kullanılabilirdi. Fakat şimdi Rusya'nın toplumsal koşulları Üçüncü Dünya'dakilere benzedi'" (akt. Chossudovsky, 1999: 271). Bunun sonucunda da, bu ülkelerde geçinme olanakları kalmayan birçok insanın dünyanın dört bir tarafına savrulduklarını hâlâ eski ve yeni arasında bocalamakta olduklarını biliyoruz.

Ülke içinde yaşanan gelir dağılımının gösterdiği olumsuz tablo gibi, dışa açılma ve rekabetin artması ülke içindeki sermaye ve emek gelirleri arasındaki bölüşümü de bozmaktadır. Yabancı yatırımlardan pay almak, büyümek ve rekabet kapasitesini artırmak yarışındaki gelişmekte olan ülkelerde hem ücretler düşmekte hem de emeği koruyucu politikalardan geri adımlar atılmaktadır; sonuçta gelirin dağılımı içinde emeğin payı daha da küçülmektedir. Bu konuya, daha önce, küreselleşmenin çalışma ilişkilerinde yarattığı sonuçları tartışırken yer vermiştik. Ayrıca bu konuda ileride kendi ülkemizden daha somut rakamlar verme olanağı bulacağız. Sermaye hareketliliği özellikle niteliksiz işgücü için dünya çapında "küresel bir işgücü piya-

sası" yaratınca, ülkelerin ve emeğin birbiriyle rekabeti artmış ve bu rekabet, ücretleri olduğu gibi toplam olarak faktör geliri olarak emeğin gelirini de aşağıya doğru itmiştir. Sonuç olarak, hemen her ülkede son yıllarda emeğin ulusal gelirden aldığı pay aşağıya doğru seyretmiştir.

Ayrıca bu rekabet ortamında bu ülkelerdeki yatırımların bazı bölgelerde yoğunlaşmasının da önüne geçilememekte, gelir dağılımında bölgesel farklılıklar da büyümektedir. Aslında bölgesel farklılıklar hemen tüm ülkelerde yaşanan temel bir sorun olmaktadır. Örneğin İtalya, İspanya, Portekiz gibi AB üyeleri, kişi başına düşen gelir açısından AB ortalamasının gerisinde kaldıkları gibi, kendi içlerindeki bölgesel gelişmişlik farkları da daha büyük olmaktadır. Bu farklılıkları azaltmak için AB düzeyinde Bölgesel Kalkınma Fonu kurulduğu ve bu Fondan azgelişmiş bölgelere önemli bir kaynak aktarıldığını da görüyoruz. Örneğin Yapısal Fonlardan, 1988 ve 1992 yılları arasında İspanya'mn % 20, İtalya'nın % 17, Portekiz'in % 13 dolayında bir pay aldığı, 1993-1999 yılları arasında ise, İspanya'nın aldığı pay % 22'ye çıkarken, İtalya'nın ve Portekiz'in sırasıyla % 14 ve % 19 dolayında bir pay aldıkları görülmektedir (Allen, 2000: 253). Bölgesel gelişmişlik farkları, yalnız gelir adaletsizliği açısından değil, bu bölgelerden gelişmiş bölgelere göçün artması ve ekonomik istikrarsızlığın artması açısından da sorun olmaktadır. Bu nedenle azgelişmiş bölgelere yatırım yapılması az veya çok her ülkede teşvik edilmekle birlikte, bu teşviklerin çok zaman beklenen sonucu vermediği de görülmektedir.

4.3.3. Gelir Dağılımına Yönelik Politikalar

Gelir dağılımı, ekonominin genel yapısı (üretim araçlarının mülkiyeti, pay senedi sahipliğinin dağılımı gibi), ekonomik büyüme hızı ve istihdam düzeyi ile yakından ilgili-

dir. Ekonomik gelişmeler dışında, uygulanan sosyal politikalar da gelir dağılımını belirleyecek araçlardır. Kapitalist bir ekonomik yapı içinde ekonomik büyüme hızı ve sosyal politika uygulamaları gelir dağılımında belirleyici rol oynayacatır.

Gelir dağılımını etkileyecek olan sosyal politikaları üç ana grupta toplayabiliriz: a) zenginliklerin yaygınlaştırılmasına yönelik politikalar, b) vergi ve parasal düzenlemelerle gerçekleşen gelir aktarımları, c) sosyal hizmetler.

Ekonomik Zenginliklerin Yaygınlaştırılması

Var olan ekonomik zenginliklerin yaygınlaştırılması, kamu kesimi servetinin sosyal amaçla özelleştirilmesi ile özel kesimdeki servetin yeniden dağıtılması biçiminde söz konusu olabilir (Dilik, 1976).

Günümüzde, kamu kesiminin ulusal ekonomide hâlâ önemli bir yeri ve payı bulunmaktadır. Ancak kamu kesiminin elinde bulunan zenginliklerin yalnızca küçük bir bölümü özelleştirmeye elverişlidir. Bunlar genellikle kârla çalışan ve kamu hizmeti görmeyen iktisadi devlet kuruluşlarıdır. Bu işletmelerin halka açık pay senetleri çıkarılmak yoluyla özelleştirilmesi olanaklıdır. Ancak bu pay senetlerinin geliri yüksek olan kesimlerce ele geçirilmesini önlemek ve geliri düşük olanların satın almalarını sağlamak da önemlidir. Bunun için şu önlemlerin alınması önerilmektedir (Dilik, 1979):

- Pay senetleri halka gerçek değerinin altında satılmalı;
- Kişilerin satın alabileceği pay senedi sayısı sınırlanmalı;
- Pay senetlerinin tekrardan satışı belli bir süre için yasaklanmalı;
- Devletçe gereğinde müdahale alımları yapılarak pay senetlerinin borsa değerleri korunmalı;

- Bir kişinin pay sahibi olarak kullanabileceği oy hakkı sınırlandırılmalıdır.

Özel kesim servetinin yeniden dağıtımında uygulanabilecek başlıca yöntemler ise, şunlardır:

1) İşletmelerin gönüllü olarak halka açılması: Bundan amaç, işletmelerin isteyerek halka ve işçilere düşük fiyatla pay senetleri ve kârdan pay vermeleridir. Bu konuda devletin düşük gelirli grupları vergi kolaylıkları, kredi ve tasarruf primleri ile pay senetlerini satın almaya özendirmesi gerekmektedir.

2) Servetin miras yoluyla geçmesinin sımrlandırılması: Bu da mirasın geçmesinde servetin etkin bir biçimde vergilendirilmesiyle olanaklıdır. Ya da servetin miras, bağış ya da vasiyet yoluyla geçişine bir üst sınır konması da olanaklıdır.

Uygulamada büyük servetlerin vergilendirilmesinden amaç, bunun geniş halk kitlelerine yaygınlaştırılması değil, fakat devlete gelir sağlanması olmaktadır.

3) Özel kesim servetinin bir defaya özgü olmak üzere yasayla yeniden dağılımının sağlanması: Ancak bu önlem, piyasa ekonomisi anlayışıyla bağdaşmamakta, ekonomik, psikolojik ve siyasal birtakım sakıncalara ve güçlüklere yol açabilmektedir. Uygulamada bu yöntem daha çok toprak dağılımının çok adaletsiz olduğu bir ülkede yapılan toprak reformları biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Özel kesimin servetine ilişkin uygulamaların, günümüzün neoliberal politikaları çerçevesinde gündeme gelmesinin hiç mümkün olmadığı unutulmamalıdır. Bunun yerine gelişmiş ülkelerde kâr paylaşımı veya ücretliler fonu gibi uygulamalar, ekonomik zenginliğin daha hakça paylaşımı yolunda atılmış adımlar olarak düşünülebilir. İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana özellikle Almanya'da ekonomik zenginliğin dağılımındaki dengesizliğe dikkati çeken ve bu dengesizliği düzeltmeyi amaçlayan birçok öneri ve

plan ileri sürülmüştür (Dilik, 1976). Diğer ülkelerde de ücretlilerin zenginlikten daha hakça bir pay alması konusunda öneriler geliştirilmiş ve bu öneriler Hollanda, Danimarka ve İsveç'te hükümet tasarılarına dönüşmüştür (Meidner, 1981). Bu ülkelerden İsveç'te hükümet tasarısı 1983 sonunda parlamentodan geçirilerek yasalaşma olanağı bulmuştur. Ücretliler Fonu adını taşıyan yasa ile İsveç'te bölgesel olarak beş ayrı Fon oluşturulmuştur. Bölgedeki işletmelerin aşırı kârlarından alınacak % 20 paylarla, ücretlilerden alınacak küçük oranda ücret kesintileriyle oluşacak Fonların kârlı alanlara yatırım yapmaları da istenmektedir. Bölgedeki tüm çalışanların ortak mülkiyetinde olan Fonların yönetiminde, daha ağırlıklı olarak ücretlilerin temsilcilerine yer verilmekle birlikte işveren ve hükümet temsilcileri de yer almaktadır. Ücretliler Fonu'nun 1992'ye kadar işlemesi planlanmış, daha sonraki gelişmelerin Fon'un başarısına göre kararlaştırılması öngörülmüştür. 1991 yılındaki hükümet değişikliği nedeniyle Fon'un sona erdirilmesi kararı alınmıştır.

Bunun dışında ABD ve Batı Avrupa ülkelerinde yaygın bir uygulama olarak kâr paylaşımı, tasarruf paylaşımı gibi planların gündeme geldiği bilinmektedir. Ancak bunların en önemli amacının, çalışanları motive etmek olduğu açıktır.

Günümüzde her ülkede kamu sektörünün özelleştirilmesi yönünde uygulamalar yaşandığını biliyoruz. Bu uygulamaların çok zaman ilan edilen bir amacı da, özelleştirme ile zenginliğin yaygınlaştırılması amacına hizmet edileceğidir. Bunun için iktisadi kuruluşların satışında halka arz, pay senetlerinin bir bölümünün çalışanlara verilmesi gibi yöntemler uygulandığı da görülmektedir. Ancak halka arz yoluyla özelleştirmenin hem daha güç olması hem de istenilen geliri sağlama açısından bazı sakıncalar taşıması nedeniyle az sayıda özelleştirme bu yolla yapıl-

makta, daha çok blok satış denilen ve hisselerin bir bütün olarak belirli bir sermaye grubuna devredilmesi anlamına taşıyan satışlar tercih edilmektedir. Ayrıca halk arz yoluyla satıldığında da, hisse alanların daha çok tasarruf yapabilen üst gelir grubunda yer aldıkları da açıktır. Öte yandan satışa sunulan hisselerin düşük tutulması durumunda da, kamu malları yok pahasına elden çıkarılmakta ve bundan hem hazine hem toplum zararlı çıkmaktadır. Örneğin İngiltere'de 1980'li yıllarda yapılan özelleştirmelerin önemli hedeflerinden biri mülkiyetin tabana yayılması olduğu halde, özelleştirme ile hem bunun ancak kısmen sağlandığı hem de sabit değerlerin düşük tutulması nedeniyle vergi ödeyenlerin ve hazinenin zarara uğratıldığı ileri sürülmektedir (Karataş, vd. 1994: 9-10). Dolayısıyla günümüzdeki özelleştirme uygulamalarının, bu amacı taşısalar bile, zenginliğin tabana yayılması amacına hizmet ettiklerini söylemek zordur. Öte yandan Türkiye gibi birçok ülkede zaten, çok zaman, blok satış yolu ile özelleştirme tercih edilmekte ve böylece kamu zenginlikleri belirli bir sermaye kesimine devredilmektedir. Sonuç olarak günümüzdeki özelleştirmeler, ekonomik zenginliğin yayılmasına değil, aksine belirli ellerde yoğunlaşmasına hizmet etmektedir.

Gelir Aktarımı Politikaları

Var olan zenginliklerin dağıtılması yöntemleri, iktisadi devlet kuruluşlarının özelleştirilmesi dışında ekonomik, siyasal ve ideolojik açıdan önemli güçlükler taşımaktadır. Bugün ise, bu tür amaçların hepten gündem dışı kaldığını söylemek gerekir. Bugün uygulamadaki özelleştirme girişimleri de zenginliğin paylaştırılması amacıyla yapılmamakta, daha çok devlete gelir sağlamak amaçlanmaktadır. Bu nedenle devletin gelir dağılımı konusunda oynayacağı ve oynadığı başlıca rol, ekonomik büyüme süreci içinde

artan zenginliklerin daha dengeli biçimde dağıtılması olmaktadır.

Kapitalist bir ekonomi içinde artan ekonomik zenginliklerin belirli ellerde toplanması da kaçınılmaz olmaktadır. Büyümeden kaynaklanan zenginliklerden düşük gelir gruplarına ve ücretlilere daha hakça bir payın verilmesi ise birçok güçlükle karşılaşmaktadır. Piyasa ekonomilerinde ücret ve gelirlerin oluşumunda devletin ve toplu pazarlıkların belirli bir etkisi olsa da, ekonominin genel yapısı içinde ücretlerin oluşumunda sosyal düşünceler değil piyasa kuralları rol oynamaktadır. Bu nedenle ekonomik büyümeyle artan zenginliklerin daha hakça paylaşımı konusunda da oldukça sınırlı araçlar söz konusu olmaktadır.

Devletin gelir dağılımı konusunda oynadığı rol, bu nedenle, gelir dağılımı sırasında değil, gelir dağıtıldıktan sonra daha etkili olmaktadır. Devlet, vergiler, sübvansiyonlar, sosyal yardımlar ve tüm olarak gelir aktarımları yoluyla düşük gelir grubundakilerin gelirlerini olumlu yönden etkileyecek araçlar kullanabilmektedir. Örneğin artan oranlı gelir vergisi uygulaması, devletin gelir dağılımındaki dengesizliği bir ölçüde de olsa gidermeye yönelik bir vergi politikası olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, gelir vergisinden çok, harcamalardan ve dolaylı yoldan vergi alınması yoluna gidildiğinden, bu ülkelerde vergilemenin gelir dağılımı konusunda etkisi çok daha küçük olmaktadır.

Devletin çeşitli yollarla yaptığı gelir aktarımları gelişmiş ülkelerde oldukça yüksek boyutlardadır. Örneğin Uluslararası Çalışma Örgütü'nün dört endüstrileşmiş ülkede yaptığı bir araştırmaya göre, bu ülkelerde gelir aktarımı önlemlerinin uygulanmaması durumunda, nüfusun yaklaşık % 30'unun belirlenen yoksulluk çizgisinin altında kalacağı ortaya çıkmıştır. Oysa uygulanan gelir aktarımı politikalarıyla yoksulluk çizgisi altında kalanların oranı % 10'a düşürülmüş bulunmaktadır (ILO, 1984). Bu ülkelerde düşük

bir emekli aylığı alanlar, çocuklu veya çocuksuz olarak yalnız yaşayanlar ve işsizler bu tür gelir aktarımından yararlanan grupları oluşturmaktadırlar. Gelir aktarımı içinde çeşitli sosyal yardımlar yer almakta, bu nedenle bu ülkelerde sosyal güvenlik sistemi sosyal yardım sistemiyle bütünleşmektedir.

Avrupa ülkeleri ve ABD'de göreceli yoksulluğu kıyaslayan bir çalışmada, devletlerin yoksulluğun azaltılması nedeniyle çeşitli biçimlerde gerçekleştirdiği gelir aktarımları dikkate alınmadığında, birçok ülkede toplumun üçte birine yakın bölümünün yoksulluk sınırının altında bir gelire sahip olduğu ortaya çıkmakta, ancak bu ülkelerin yoksulluğa karşı uyguladıkları politikalar farklı olduğundan yaşanan yoksulluk sonuçta epeyce farklılaşmaktadır (Fritzell ve Ritakallio, 2004: 22): Örneğin gelir aktarımı politikalarının yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkisi İsveç gibi kuzey ülkelerinde yaklaşık % 71'e ulaşmaktadır. Kıta Avrupası ülkeleri için yoksulluğu telafi edici politikaların etkisi % 61, İngiltere'de % 50 düzeyindedir. ABD'de ise bu etkinin azaldığı görülmektedir. Bu ülkede vergi ve gelir transferi gibi gelir aktarımı politikaları dikkate alınmadığında, 1980'de % 27.8 olan yoksulluk oram 2000'de % 31.2'ye çıkmıştır; uygulanan politikalar sonrasında ise yoksulluk oranımn 1980'de % 21.2'ye, 2000'de ise % 23.6'ya indiği görülmektedir. Böylece ABD'deki yeniden bölüşüm sisteminin yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkisinin % 24 dolayında kaldığı anlaşılmaktadır.

Aslında devlet her ülkede gelir aktarımı görevini üstlenir. Bu nedenle zaman zaman Türkiye'de de gündeme gelen devletin ekonomiden elini çekmesi, ekonomiye müdahale etmemesi veya küçülmesi gibi iddialar çok zaman gerçeği yansıtmaz. Çünkü ekonominin işleyişi açısından devletin çok ve çeşitli görevleri vardır ve özellikle sermaye yetersizliği çeken gelişmekte olan ülkelerde devletten ser-

maye birikimini hızlandırma yönünde destek beklendiği açıktır. Örneğin devletten yatırımları teşvik, ihracatı, istihdamı teşvik etmesi istenir; bazı alanlarda üretimi subvanse etmesi istenir; büyümenin sermaye birikiminin sürdürülmesi için devletten sermaye gelirlerini koruması, daha düşük vergi alması istenir. Bu nedenle bu ülkelerde devlet dolaysız vergilerden çok dolaylı vergilere yönelir, kurumlar vergisinde birçok istisna uygular, gelir vergisinin tam ödenmemesine göz yumar. Dolayısıyla her ülkede devlet gelir aktarımı açısından önemli bir rol oynar. Bu nedenle bu ülkelerde devletin ekonomiden elini çekmesi yönündeki istekler gerçekçilik taşımaz. Yalnızca sermaye birikimini daha da kolaylaştırmak adına örneğin özelleştirmenin yapılabilmesi veya sosyal harcamaların azaltılması açısından gerekçe olarak kullanılır.

Sosyal Hizmetler

Devletin sağladığı sosyal hizmetler de gelir dağılımını doğrudan ve dolaylı yoldan etkiler. Bunları da, kamu hizmeti olarak sağlanan eğitim, sağlık, konut politikaları ile sosyal yardımlar olarak sınıflandırabiliriz. Bu tür hizmetlerden bazıları, bir ödeme yapmaksızın kişilerin yaşama düzeylerini ve toplumsal statülerini iyileştirme olanağı sağlar, bazıları da küçük bir katkı payı karşılığı kişiye daha iyi yaşama olanağı sunar. Örneğin parasız eğitim, bireyin sosyal mobilitesini sağlaması açısından yadsınamaz bir rol oynamaktadır.

Devletin üstlendiği eğitim, sağlık, hizmetleri ve konut politikası sosyal hizmetlerin başında gelmekle birlikte zaman içinde değişim de geçirmektedir. Örneğin gelişmiş ülkelerde zorunlu ve temel eğitim hizmeti 9-10 yıla uzamıştır. Bu ülkelerin çoğunda GSMH'nin % 5-8'i, kamu bütçesinin de % 10-17'si oranında bir pay eğitime ayrılmıştır

(UN, 2005: 254). Kuşkusuz eğitim, gelişmekte olan ülkeler için de çok önemlidir ve bu ülkelerde de kamu bütçesinden eğitime ayrılan payların arttığı görülmektedir. Bazı ülkeler için hâlâ temel eğitimden yararlananların sayısını arttırmak sorun olurken, birçok ülke için daha ileri eğitim basamaklarından yararlanma konusu önemli hale gelmektedir. Özellikle sosyal devletin geçerli olduğu Avrupa ülkelerinde alt gelir grubunda yer alan ailelerin çocuklarının ne oranda üniversiteye girebildiği ya da göçmen çocuklarının ne oranda ikinci basamak ve daha üstteki eğitime devam edebildikleri gibi göstergeler daha anlamlıdır. Bu ülkelerin çoğunda, ikinci kuşak göçmenler açısından eğitim konusundaki eşitsizliklerin varlığı dikkat çekicidir.

Gelişmekte olan ülkelerde ise durum daha vahim olmaktadır. Bir yandan bu ülkelerde kuşkusuz eğitime devam etme isteği büyüktür. Oysa birinci basamak sonrası eğitim olanaklarından yararlanmak, bir yandan ailenin ekonomik olanaklarıyla, öte yandan yetersiz eğitim hizmetiyle sınırlanmaktadır. Öte yandan toplumdan gelen eğitim baskısı bu ülkelerde orta ve yüksek eğitim kurumlarının artmasına yol açarken, bu eğitimin kalitesinin düşmesini ve farklılaşmasını da getirmektedir. Bu nedenle eğitim hizmeti hem kamu ve özel sektör içinde farklılaşmakta hem kamu sektörü için de farklı okullar ve farklı eğitimler verilmeye başlanmaktadır. Eğitimin kalitesi açısından taşıdığı büyük farklar nedeniyle, eğitim almış olanlarla almamış olanlar arasındaki farklar gibi farklı okullardan mezun olanlar arasındaki farklar da büyümektedir.

Gelişmiş ülkelerde sağlık hizmetlerine de kamu bütçesinin % 5-8'i arasında bir pay ayrılmakta, kişi başına düşen sağlık harcaması 2000-3500 dolar arasında değişmektedir (UN, 2005: 236). ABD'de kişi başına düşen sağlık harcamasında 5200 dolar gibi çok daha yüksek bir harcama görülürken, bu ülkede kamu bütçesinden sağlığa % 6

oranında bir pay ayrıldığı, buna karşın sağlık harcamalarının özel bütçelerde % 8 oranında bir payı olduğu görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, kamu bütçesinden sağlığa ayrılan pay % 1-5 arasında değişmekte, kişi başına düşen sağlık harcaması da kabaca 100-600 dolar gibi oldukça büyük bir değişkenlik göstermektedir.

Benzer bir gelişmeyi sağlık hizmetleri için de saptamak mümkündür. Her yerde daha sağlıklı yaşam koşulları istenmekte, fakat bunu sağlamak o kadar mümkün olmamaktadır. İçme suyundan atık sulara kadar birçok konu insan sağlığı açısından önemlidir. Oysa bu ülkeler hızlı ve çarpık endüstrileşmeleri nedeniyle yetersiz olan sağlık koşullarını, bir de çevre kirlenmesi nedeniyle daha da olumsuz etkilemektedirler. Ayrıca tıp bilimi giderek teknoloji yoğun bir uygulamaya yönelmekte, bu da sağlık hizmetlerini pahalılaştırmaktadır. Bunun sonucunda ise, birçok ülkede sağlık hizmetlerinin sosyalleşmesinden geri adımlar atılması, sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi yönünde eğilimler ortaya çıkmaktadır. Böylece yine ülke içinde sağlık hizmetlerinin kalitesi çok farklılaşmakta ve ülke nüfusu içinde sağlık olanakları açısından da büyük ayırımlar oluşmaktadır.

Öte yandan sosyal hizmetler, gelişmiş dünyada ve değişen ihtiyaçlar doğrultusunda yeni biçimler de almaktadır. Örneğin bunlardan biri eğitim hakkının ömür boyu sürecek bir hakka dönüşmesi yönündeki gelişmelerdir. Gelişmiş ülkeler hem işgücü kaynağının niteliğini geliştirmek hem de yaşam kalitesini artırmak açısından her yaşta eğitimi kolaylaştıracak önlemler almaktadırlar. Bunlardan biri, daha önce çalışmış olmanın eğitime kabul edilmek açısından getirdiği avantajlardır. Bir diğeri, 1970'li yıllarda birçok Avrupa ülkesinde yasayla çalışanlar için kabul edilen "ücretli eğitim izni"dir. Bu eğitim izni şu ana dek, daha çok mesleki gelişme amacıyla kullanılmış olsa da, ücretli

eğitim iznini bir amacı da öğrenimini çeşitli nedenlerle bırakanlara "ikinci bir şans" verilmesidir (Luttringer, vd. 1980).

Bu alanda ortaya çıkan bir başka ihtiyaç, artan yaşlı nüfusa bağlı olarak yaşlılara yönelik sağlık ve bakım hizmetleridir. Bugün birçok gelişmiş ülkede nüfusun % 15'inden fazlası 65 yaşın üstündedir. Geleneksel yapının kırıldığı ve daha fazla kadının çalışma yaşamına katıldığı Batı Avrupa ülkelerinde, yaşlıların bakımı sosyal bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun için, bir yandan yaşlıya kendi evinde destek verecek hizmetler sunulmakta, öte yandan kendine bakamayacak durumdaki yaşlılar için bakım evleri oluşturulmaktadır. Ayrıca, kadının çalışma yaşamına girmesi çocuk bakımının da ev yerine ev dışında sağlanmasını gerektirmekte, çocuk bakım merkezlerine ihtiyaç duyulmaktadır.

Sosyal hizmetler birçok ülkede daha çok yerel yönetimler tarafından üstlenilmekte ve ülkenin benimsediği refah politikasına göre daralan veya genişleyen bir nitelik arz etmektedir. Toplumun tümünü kapsayan ve oldukça cömert bir refah rejimini benimseyen İsveç'te, yerel yönetimler çocuk, hasta ve yaşlı bakımı, engellilerin eğitimi ve topluma kazandırılması, evsizlere barınak sağlanması, ekonomik açıdan zor durumdaki ailelere düzenli olarak maddi yardım yapılması gibi birçok hizmeti üstlenmiş durumdadır. Bu hizmetlerden yararlanmak hem herkesin hakkıdır hem de yaşlı, hasta ve çocuk bakımı gibi alanlarda kişilere düşen katkı payı oldukça düşüktür. Örneğin, Stockholm Belediyesi'nin sosyal hizmetler için her yıl 13 milyar Euro harcadığı ve bu hizmetler için 150 sivil toplum kuruluşunu desteklediği bilgisi verilmektedir. Buna karşın sosyal devlet anlayışında daha liberal bir çizgiyi temsil eden İngiltere'de yine sosyal hizmetler belediyelerce üstlenilmiştir, ancak hem hizmetlerin kapsamı oldukça sınırlıdır hem de yararlanmak birçok koşula bağlanmıştır.

Gelişmekte olan ülkeler açısından ise, sosyal hizmetlerin çok daha sınırlı kaldığı söylenebilir. Bu ülkelerde sosyal hizmetlere dayanak olacak sosyal haklar ve sosyal vatandaşlık anlayışı gelişmediğinden, bu tür hizmetler de düzenli, yaygın, hak temelli olmaktan çok, merkezi hükümetlerin veya yerel yönetimlerin elinde kendileri için birer politika aracı olarak kullanılmaktadır.

4.3.4. Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu

Finans ve ekonomi çevrelerinin dergisi Forbes, ABD ekonomisine yön veren 500 şirketin CEO'larının 2004 yılındaki gelirlerini hesapladı. Buna göre, CEO'ların gelirlerinin geçen yıl yüzde 8 arttığı ortaya çıktı. CEO'lara ödenen yıllık maaş, performansına bağlı olarak aldığı prim ve hisse senedinin toplam miktarı 2002'de 3.1 milyar dolar iken 2003'te 3.3 milyar dolara ulaştı. (*Vatan*, 24 Nisan 2004)

ABD'de ...Ocak 2001'den beri işsizler ordusuna 3 milyon Amerikalı katıldı. Geçen yıl 1.7 milyon Amerikalının daha katılmasıyla yoksulluk sınırının altında yaşayanların sayısı 34.6 milyona ulaştı. Bu yaklaşım, 280 milyonluk nüfusun sekizde biri. Üstelik 13 milyondan fazlası çocuk. Aslında Amerika sanayileşmiş ülkeler arasında en kötü çocuk yoksulluğu ve yaşam beklentisine sahip.

31 milyon Amerikalı "gıda belirsizliği içinde". Anlamı. Sonraki öğünün nereden geleceğini bilememeleri. ABD Tarım Bakanlığı, bunların 9 milyondan fazlasını "gerçek açlık çekenler" kategorisine koyuyor. Anlamı, "gıda yokluğu" nedeniyle acı çekenler. Üstelik bunlar iki yıl önceki veriler. (*The Guardian*'dan aktaran *Radikal*, 4 Kasım 2003)

Yukarıdaki veriler bugün, zenginliğin ve yoksulluğun boyutlarını göstermesi açısından ilginçtir. Günümüzde büyük zenginlikler kadar geniş kitleleri kapsayan yoksullu-

ğun da hüküm sürdüğü bir gerçek. Bu nedenle uluslararası düzeyde bir ilgi artışından da söz edilebilir; ancak uluslararası kuruluşların bu ilgisinin yoksulluğu daha çok kendi başına, bağımsız bir sorun olarak ele almaları biçiminde olduğunu söylemek gerekir. Oysa yoksulluğu küresel ve toplumsal düzeydeki gelir dağılımından bağımsız bir sorun olarak düşünmek mümkün değildir. Aksine yoksulluk, nerede olursa olsun adaletsiz gelir dağılımının hem göstergesi hem de sonucu olarak ele alınması gereken bir olgudur. Ancak böyle olduğunda yoksullukla gerçekçi bir mücadele olanağı da ortaya çıkabilir. Dolayısıyla, bu kadar zenginleşmiş dünyada bunca açlık ve yoksulluğun hüküm sürmesi kabul ediliyorsa ve hâlâ zenginin fakire yardım etmesi biçimindeki yardımseverlik anlayışından öteye gidilemiyorsa, bunda bir yanlışlık olmalı. Son yıllarda gündeme gelen yoksullukla mücadele politikalarını, bir yandan gelir dağılımındaki adaletsizliğin üstünün örtülmesi, öte yandan içinde bulunduğumuz sistem ile politikaların meşruiyetlerinin kaybedilmesi tehlikesine karşı alınması zorunlu önlemler olarak değerlendirmek daha doğru olur.

Küresel ve Toplumsal Adaletsizlik

Günümüzde gelir dağılımını düzeltecek ve yoksulluğu önleyecek politikaların, zenginliğin yoğunlaşmasını önlemekten çok, bir ölçüde de olsa ülkedeki gelir grupları arasındaki uçurumları azaltma amacını taşıdığını söyleyebiliriz. Çünkü uygulanan kapitalist ekonomi ve serbest piyasa politikası, daha kökten uygulamaları piyasanın işleyişi için zararlı görmektedir. Bunun için daha ılımlı politikalara gidilmektedir; ayrıca bu ılımlı politikaların bile her ülkede uygulandığını söylemek kolay değil. Gelir dağılımındaki eşitsizliğin azaltılması ve yoksulluğun önlenmesi için dikkate alınan politikaların uygulanabilmesi için yardımsever-

lik yetmez, devletin sosyal refah devleti anlayışı ve uygulamasını epeyce ciddiye alması gerekmekte.

Kuşkusuz, gelir dağılımını iyileştirecek politikalar her şeyden önce insana yatırımla başlamaktadır. İnsanların eğitim düzeylerinin yükseltilmesi, istihdam olanaklarının geliştirilmesi, spordan sanata kadar uzanan sosyal etkinliklerinin desteklenmesi gibi birçok uygulama, doğrudan yararları kadar toplumdaki insan kaynağının niteliğini geliştiren ve onlar için fırsat eşitliği sağlayan uygulamalar olmaktadır. Öte yandan vergi politikası, gelir dağılımını başlı başına etkileyen ve aslında devletin hangi kesimleri desteklediği açısından önemli ipuçlarını veren bir politikadır. Dolaylı veya dolaysız vergilere ağırlık verilmesi, artan oranlı vergi sisteminin benimsenmesi veya benimsenmemesi, ücret veya sermaye gelirleri üzerinde yoğunlaşılması, hepsi şu veya bu şekilde ülkedeki gelir dağılımını etkileyen uygulamalar olmaktadır.

Sosyal devletin gelir dağılımı konusundaki duyarlılığı, toplumsal uzlaşmanın sağlanması gibi *ahlaki ve siyasal* bir nitelik taşıdığı gibi ekonomik bir gerekliliktir de. Hatta benzer bir ilişkiyi küresel düzeyde kurmak da mümkündür. Gelişmiş ülkeler de üretim düzeylerini geliştirmek, hatta sürdürebilmek açısından dünya çapındaki alım gücünü dikkate almak zorundadırlar. Dünyanın büyük bir bölümü günümüzde satandan çok alıcıdır, ihtiyaçları da çoktur; ancak yeterli alım gücü olmadığından ne ekonomik krizler bitmekte ne de onların ihtiyaçlarına cevap verecek bir yatırım ve üretim politikası izlenebilmektedir. Bir yandan, daha çok az da olsa alım gücü olanlara yönelik bir üretim politikası izlenmekte, öte yandan azgelişmiş ülkelere ve insanlara borçlar vererek, krediler açarak piyasadaki talep yükseltilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle üretim devam etmekte, ticaret artmakta, pazar büyümektedir; ancak ne geniş kitlelerin ihtiyaçları giderilmekte ne de on-

ların gelir bölüşümündeki paylarını artıracak bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bugün ülkelere ve bölgelere göre değişmekle birlikte, hem küresel düzeyde hem de toplumsal düzeyde ekonomik zenginliğin dağılımında ortaya çıkan büyük eşitsizlik yadsınamaz bir gerçektir. Sonuç olarak, ortaya küresel, bölgesel ve toplumsal düzeyde geniş kitleleri etkileyen bir yoksulluk sorunu yaşanmaktadır.

Kısacası, dünyamızda 2-3 milyarı etkileyen mutlak yoksulluk geniş kitlelerin sorumluluğu değil, bu zengin ve adaletsiz sistemin bir sonucudur.

Yoksulluk Kavramı

Yoksulluğu tanımlamak da, sınırlarını belirlemek de zor. Bu nedenle bazı kriterler geliştirilmişse de, bu kriterlerin gerçek tabloyu ortaya koymakta yeterli olduklarını düşünmek kolay değil. Örneğin, genellikle *mutlak yoksulluk ve göreceli yoksulluk* gibi iki tanımın kullanıldığını görüyoruz. Mutlak yoksulluk, bireyin yaşamını sürdürmek için ihtiyaç duyduğu asgari tüketim düzeyini bile sağlayamaması anlamında kullanılmaktadır. Bunun için, bazen asgari gıda harcaması baz alınır, bazen gıda harcamasının yanı sıra giyinme, barınma ve ısınma gibi temel ihtiyaçlar da düşünülür. Dünya Bankası (DB), mutlak yoksulluk sınırını azgelişmiş ülkeler için bir dolar, Latin Amerika için iki dolar, Türkiye ve Doğu Avrupa ülkeleri için dört dolar, gelişmiş sanayi ülkeleri için ise 14.40 dolar olarak belirlemektedir. Birleşmiş Milletler, gıda harcamalarıyla sınırlı mutlak yoksulluk anlayışını yetersiz bularak insanın eğitim, barınma, ulaşım, giyim gibi gıda dışındaki ihtiyaçlarını da dikkate alan daha *insani bir yoksulluk* kavramı geliştirmektedir. Ve bu yaklaşımı kullanarak ülkeleri "İnsani Gelişme Endeksine" göre sıralayan raporlar yayımlamaktadır. Kuşkusuz bu endekste, gelişmiş ülkeler insani gelişme açı-

sından da ön sıralarda yer alırken, gelişmekte olan ülkeler orta, Afrika ve Güney Asya ülkeleri ise en alt sıralarda yer almaktadırlar.

Mutlak yoksulluk yaklaşımının yetersiz olması nedeniyle, kişinin içinde yaşadığı topluma kıyasla geçinme koşullarını dikkate alan göreceli yoksulluk kavramı geliştirilmiştir. Buna göre, bir bireyin içinde yer aldığı ülkenin veya bölgenin medyan gelirinin belirli bir oranı yoksulluk çizgisi olarak kabul edilir ve bu çizginin altında gelire sahip olanlar yoksul olarak adlandırılırlar. Genellikle, medyan gelirin % 50'si yoksulluk çizgisi olarak belirlenmekte, bazı ülkelerde ise gelirin % 40'ı veya % 60'ı da yoksulluk çizgisi olarak kabul edilmektedir.

Yoksulluğun her şeyden önce bir gelir dağılımı sorunu olduğunu söyledik. Bu nedenle sorun hem ekonomi hem de siyasetle ilgilidir. Bir başka deyişle yoksulluk, kaynak yetersizliği değil, kaynakların dağılımı sorunudur; kaynak ve gelir dağılımı sorunundan bağımsız biçimde de ele alınamaz. Bu açıdan, yoksulluğun işsizlikle de, sosyal politika ve harcamaların yetersizliğiyle de yakın ilgisi vardır; ancak bunlar da bir yandan uygulanan ekonomi politikalarının, öte yandan bu ekonomi politikalarıyla birlikte izlenen sosyal politikaların sonuçlarıdır. Örneğin yukarıda Avrupa ülkeleri ve ABD'de, gelir aktarımı politikaları nedeniyle yaşanan yoksulluğun nasıl farklılaştığına ilişkin bazı verilerden söz ettik. Bunlar, benzer gelişme düzeyi ve benzer ekonomi politikasına karşın, farklı siyasal ve sosyal politikalar nedeniyle gelir dağılımı ve yoksulluk açısından farklı sonuçların ortaya çıkabildiğinin göstergeleridir. Dolayısıyla yoksulluk, gerek küresek gerek toplumsal düzeyde ancak ekonomik ve siyasal politikaların bir fonksiyonu olarak incelenebilir.

Küresel düzeyde artan gelir adaletsizliğine değinirken, 1980 sonrasında yaşanan küreselleşme sürecinin zengin ve

yoksul ülkeler arasındaki farkı arttırdığını gördük. Bu durum küreselleşmenin kime hizmet ettiğini açıkça göstermekte; ancak bu süreç içinde yoksulluğun artması, aynı zamanda genel olarak sisteme ve uygulanan neo-liberal politikalara ilişkin kuşkuları da arttırmakta. Bu nedenle son yıllarda DB'nin ve BM'nin yoksulluk konusuna artan bir ilgiyle eğilmeleri gerekmekte. Artan yoksulluk, zenginliğin hızla arttığı, üretim ve tüketimin küreselleştiği, toplumların birbirine yakınlaştığından söz edilen dünyamızda büyük bir çelişki olarak göze çarpmaktadır. Öte yandan, zenginliği de yoksulluğu da gözler önüne seren bir iletişim dünyasında yaşadığımız ortada; yani çelişki çok açıkça gözler önündedir. Hatta dünyamızda garip bir biçimde, zenginlik ve yoksulluğun birlikte büyümesi gibi, bunca teknolojik gelişmeye karşın açlığın ortadan kalkmasından değil artmasından söz edilmektedir. Son yıllarda, bir yandan yanlış tarım politikalarına, öte yandan küresel ısınmaya bağlı olarak birçok ülkede temel gıda maddelerinin üretiminde bir düşme, buna karşın fiyatlarda bir artış yaşandığı açıkça dile getirilmektedir. Örneğin DB ve BM temsilcileri tarafından son bir yıl içinde temel gıda maddelerinin fiyatlarının ikiye katlandığı, bu nedenle düşük gelirli ülkelerde 100 milyon insanın açlığa itileceği ve gıda isyanlarının beklenebileceği yolunda açıklamalar gelmektedir (*Vatan*, 15 Nisan 2008). Yoksulluk ve açlık, şiddet ve terörün arttığı bir dünya, kuşkusuz zengin insanları da zengin bölgeleri de kuşatan bir tehdit olmaktadır.

Yoksulluğun yalnızca maddi sonuçları da yoktur; bu durum aynı zamanda eğitim alamamak, siyasete ulaşamamak, şiddete maruz kalmak gibi birçok sorun ve yoksunluğu da getirmektedir. Günümüzde BM'nin de benimsediği bu yoksulluk-yoksunluk ilişkisi aslında sorunun boyutlarını anlamak açısından son derece işlevsel. Yine de sorunu böyle görmekle soruna çözüm getirmek arasında epeyce

fark olduğunu biliyoruz. Kısacası, BM'nin yoksulluk ve yoksunluk ilişkisi kurması, yoksulluğu insan hakkı ihlâli olarak sunması yoksulluğu tanımlamak açısından daha anlamlı yaklaşımlar olsa da, bu yaklaşımların uygulanan politikalarda değişiklikler getirmesi henüz mümkün değildir.

Küresel Yoksulluk

Dünya Bankası'nın (DB) 1998 yılı verilerine göre, dünyada toplam 1.2 milyar kişi (dünya nüfusunun yaklaşık beşte biri) mutlak yoksulluk çizgisinin, yani günde bir doların altında bir gelirle yaşamaya çalışmaktadır. 2000'li yıllarda bir dolarlık gelirle yaşayan insan sayısında göreceli bir düşme olsa da (1 milyon), günde iki dolar ve altında geliri olanların arttığı, 2.5 milyarı bulduğu (dünya nüfusunun % 40'ı) ifade edilmektedir (UN, 2005: 24). Sahra Altı Afrika, mutlak yoksulluğun en yoğun yaşandığı bölge olmakta (nüfusun % 46'sı bir doların altında gelire sahiptir), onu Güney Asya izlemekte (nüfusun % 40'ı), Doğu Asya ve Pasifik'te ise, nüfusun % 26'sı mutlak yoksulluğu yaşamaktadır (UN, 2005: 34). Kısacası dünyanın zenginleşmesi, bu bölgelere pek uğramadan sürüp gitmektedir. Üstelik DB'nin yoksulluğu belirmek için kullandığı günde bir veya iki dolarlık ölçüt, yani bir dolardan fazla gelire sahip olanların yoksul kabul edilmemesi aslında yoksulluk gerçeğini örten bir yaklaşım olmaktadır. DB'nin bölgelere göre kabul ettiği göreceli yoksulluk ölçütü dikkate alındığında, bu durum daha belirginleşmektedir. Örneğin göreceli yoksulluk ölçütü kabul edildiğinde, Sahra Altı Afrika ve Latin Amerika'da yoksulluk nüfusun yarısını geçmekte (sırasıyla % 50.5 ve % 51.4), Avrupa ve Orta Asya'da bile nüfusun dörtte biri (% 25.6) yoksul olmaktadır.

Yaşanan yoksulluğun büyüme ve ekonomik gelişmişlikle ilgisi olduğu gibi, dünyada uygulanan ekonomik poli-

tikalarla da ilgisi var. En yoğun yoksulluğun sermayenin uğramadığı bölgelerde yaşandığı açıktır. 1997'de tüm dünyadaki yabancı sermaye yatırımının % 70'i gelişmiş ülkelerde gerçekleşmiş, bunun ancak % 30'u gelişmekte olan ülkelere yönelmiştir; bunun yarısını da beş ülke (Arjantin, Brezilya, Çin, Meksika ve Polonya) almıştır (WB, 2000: 37). Ancak birçok azgelişmiş ülkede yoksulluğun, hatta açlığın artmasında bu ülkelerdeki tarım ekonomisinin çökertilmesinin payı da büyüktür. Yeterli sermaye birikimleri olmayan bu ülkelerde iç kaynaklarla zaten yeterli büyüme ve ekonomik gelişme yaratılamazken, tarımsal ürünler açısından yaşanan serbestleşme, dayatılan tarım politikaları tarıma dayalı ekonominin daha da gerilemesine ve yoksulluğun artmasına neden olmaktadır. Kuşkusuz çok zaman anti-demokratik ülke yönetimlerinin de, yanlış politikalar gibi yolsuzluklar ve hatta hırsızlıklarla, bu ekonomilerin çökmesinde paylarının büyük olduğu unutulmamalıdır. Bu bölgeler, yoksulluğun yanı sıra şiddet, savaş ve terörün de en yoğun yaşandığı bölgeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Küresel yoksulluğa nasıl bakılıyor diye sorduğumuzda, birçok farklı yorum olduğunu görüyoruz. Küreselleşmenin herkes için fırsat yaratacağı gibi bir söyleme karşın bu sefalet göstergeleri, sistem eleştirisine yol açtığı gibi, büyümenin sürdürülmesi açısından tehlike taşımaktadır. Dünya Bankası'nın bir ilgisi de bundandır. Sistem tartışması yapanlar, bir "kalkınma ahlakına" ihtiyaç olup olmadığı tartışması da yapıyorlar. Amartya Sen gibi bir kısım iktisatçılar, genel olarak iktisadın ahlaki bir niteliği olmasını ileri sürerken (Sen, 2000), bazıları da gelişmiş ülkelerin azgelişmişlere yardım etme zorunlulukları olup olmadığını tartışıyor (Gasper, 1995: 210). Kalkınma ahlakı veya yardımı konusunda da görüşler çeşitli: Bazıları yoksulların yoksulluklarından tümüyle sorumlu olmayıp bunda zenginlerin de payı olduğunu ileri sürmekte; bazıları yok-

sullara yardımın zengin ülkelerin kendi seçimlerine kalmış bir mesele olduğu görüşünü benimsemekte; bazıları da birçok azgelişmiş ülkenin bu tür yardımları hak etmediğini öne sürmekte. Birçoğu ise, yoksulların bazı haklara sahip oldukları kabul edilse bile insan haklarının gerektirdiği zorunlulukların yalnızca onların vatandaşı olduğu hükümetlere ait olduğu gibi bir sonuca varmaktadır (Gasper, 1995: 214-218).

Uluslararası düzeyde yoksullukla ilgili olarak genelde iki yaklaşımın benimsendiği söylenebilir: Bunlardan birincisi, yoksulluğun azaltılmasını uluslararası yardımseverliğin bir gereği olarak görmektedir. İkincisi ise yoksulluğu, toplumsal çatışmaların, uyuşturucu, terör, salgın hastalık gibi toplumsal hastalıkların önlenmesi açısından gerekli görmekte, bu açıdan yoksulluğa fonksiyonel bir bakış açısıyla bakmaktadır (Speth, 1998: 283). Ancak son yıllarda başta BM olmak üzere bazı çevrelerde yoksulluk konusundaki yaklaşım önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Örneğin BM, 1997 Kalkınma Raporu'yla birlikte hem yoksulluğun tanımında hem de yoksulluğa yaklaşımda daha geniş bir perspektif kazanmıştır. Artık yoksulluk tanımı, yalnızca gelir yoksulluğu anlamında değil yoksunluk (mahrumiyet) anlamında tanımlanmakta ve hayatta kalmaktan yoksunluk, bilgiden yoksunluk ve yaşam koşullarından yoksunluk olmak üzere çeşitli boyutlarıyla ele alınmaktadır. Bunun gibi yoksulluk ve yoksunluğun giderilmesi konusunda da, geniş ve tüm insan haklarını içine alan bütünlükçü bir "insan hakları" yaklaşımının gerekliliğini ileri sürmekte ve yoksulluğu insan haklarının ihlali olarak tanımlamaktadır.

BM'nin yoksulluk ve yoksunluk sorununa artan ilgisi nedeniyle, ülkelerin yalnız kişi başına düşen geliri gibi ekonomik açıdan yapılacak bir değerlendirmenin yetersiz olduğu görüşüyle insani gelişme raporları ve endeksleri (İGE) hazırladığından söz ettik. İnsani gelişme raporların-

da, sağlıklı içme suyu, salgın hastalık, bebek ölümleri gibi ülkenin sağlık koşullarını, nüfusun okuma-yazma oranını, temel eğitimde okullaşma oranları gibi kişisel gelişim olanaklarını, kişi başına düşen gelir ve ülke içindeki gelir dağılımı gibi sosyo-ekonomik göstergeleri ele alan ve bölgeler ile ülkeler arasında kıyaslamalar yapmaya olanak veren birçok bilgi yer almaktadır. Dünyayı tanımak açısından bu bilgilerin son derece yararlı oldukları açıktır. İGE ise, insani gelişmenin üç boyutundan hareket ederek hazırlanmaktadır. Bunlar, ortalama ömür süresi ile ölçülen uzun ve sağlıklı yaşama olanakları, yetişkinler arasında okumayazma bilenler ile birinci, ikinci basamak ve yaygın eğitimde yer alanların oranı ile ölçülen bilgiye olaşma olanakları ve kişi başına düşen satın alma gücü ile ölçülen iyi yaşam olanaklarıdır. Bu verilerden hareketle ülkelerin insani gelişme endeksine göre bir sıralamasını da yapmaktadır.

BM'nin ortaya koyduğu verilere bakıldığında, genel olarak ekonomik gelişmenin insani gelişme açısından önemli olduğu anlaşılmakta, buna göre yüksek gelir grubundaki ülkelerin aynı zamanda yüksek insani gelişme gösteren ülkeler olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak en zengin ülkelerin İGE açısından en üst sırayı almadıkları da görülmektedir. Örneğin kişi başına düşen gelir açısından Norveç'le aynı konumda bulunan ABD, insani gelişme açısından (İGE açısından Norveç ilk sırada) 10. sırada yer almaktadır. Kısacası, gelişmiş ekonomiler uyguladıkları gelir aktarımı politikalarına bağlı olarak farklı insani gelişme düzeyi gösterebilmektedirler.

Bunun gibi kişi başına düşen alım gücü 13 bin doları geçen Umman, Suudi Arabistan gibi ülkeler insani gelişme açısından sırasıyla 71. ve 77. yer aldıkları görülmektedir. Buna karşın satın alma güçleri 10-11 bin dolar dolayında olan bazı ülkeler (örneğin Polonya 36., Şili 37. sırada) daha üst sıralara çıkabilmektedir. Bu sıralamada Türkiye'ye

baktığımızda, insani gelişme endeksinde 94. sıra gibi oldukça gerilerde bir yerde kaldığını görüyoruz.

BM'nin yoksulluk ile yoksunluklar arasında ilişki kurması ve yoksulluğun bir insan hakkı ihlâli olduğunu kabul etmesinin olumlu bir gelişme olduğu açık. Bu yolda hazırlanan göstergelerin ülkeler açısından uyarıcı nitelik taşıdığı da yadsınamaz. Ancak bu yaklaşım, yoksulluğu gelir dağılımındaki adaletsizliğin bir sonucu olarak kabul edenler için yeterli değildir. Her şeyden önce bu yaklaşım, küresel düzeydeki ekonomi politikaları gibi gelir dağılımının ve yoksulluğun çok önemli bir nedenine değinmemeyi tercih etmektedir. Öte yandan yoksulluğu ve bunun bir insan hakkı olduğu yolundaki yaklaşımı daha çok ulusal düzeye ait bir mesele olarak kabul etmekte ve uluslararası sisteme ilişkin bir eleştiri getirmekten uzak kalmaktadır. Buna göre, insan haklarının gerçekleşmesine ilişkin yükümlülükler ulus-devlete aittir. Bu durum sosyal haklar açısından da geçerlidir. Ayrıca sosyal hakların hayata geçirilmesi açısından, hükümetlerin bu hakları mali ve ekonomik olanakları çerçevesinde yerine getirmesi ilke olarak kabul edilmektedir. Bu durumda, azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yetersiz ekonomik olanaklar nedeniyle sosyal hakların hayata geçemeyeceği peşinen kabul edilmiş olmaktadır. Oysa bu ülkelerdeki sosyo-ekonomik koşulları ve olanakları dünya ekonomisinden ayrı düşünmek mümkün değildir. Küreselleşen ve serbestleşen piyasaya eklemlenme çabaları içindeki bu ülkelerde farklı bir politika izleme olanağı ne kadar mümkündür? Farklı bir politika izleme olanağı yoksa ve zaten ekonomik olanaklar kısıtlıysa, bu ülke hükümetlerinin daha iyi bir gelir dağılımı ve daha anlamlı bir sosyal politika uygulayabileceklerini düşünmek kolay mıdır? Sonuç olarak, birçok ülkedeki yoksulluğu o ülkelere ve hükümetlerinin yanlış politikalarına bağlamak ancak bir dereceye kadar geçerli olabilir; bu nedenle de yoksul-

luğa karşı mücadeleyi ve sosyo-ekonomik hakların hayata geçmesini yalnızca ulusal bir sorun olarak görmek çok da anlamlı değildir.

Ülke Düzeyinde Yoksulluk

Buraya kadar verilen bilgilerin ışığında, yeryüzünde hiçbir bölge ve ülkede yoksulluğun ortadan kaldırılamadığını görüyoruz; ancak yoksulluğa verilen anlam ve yoksulluğun koşulları ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre epeyce farklılaşmakta. Bu nedenle, azgelişmiş ülkelerde endüstrinin gelişmemiş olmasına bağlı olarak yoksulluk genelde kırsal kesimde ve en temel ihtiyaçların bile karşılanamaması biçiminde, yani mutlak yoksulluk olarak yaşanmaktadır. Yeni endüstrileşen ülkelerde kır ve kent yoksulluğu birlikte var olmakta, böylece mutlak ve göreceli yoksulluk aynı anda yaşanmaktadır. Zengin ülkelerde ise, ülke gelirine göre değişen bir göreceli yoksulluk olgusu karşımıza çıkmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yoksulluğun ölçümü için kullanılan göreceli yoksulluk anlayışının da gösterdiği gibi, buralarda yaşanan yoksulluk azgelişmiş ülkelerdeki gibi en temel maddi ihtiyaçlarını karşılayamama anlamında bir yoksulluk değildir; çünkü bu kişiler az da olsa bir gelir elde etmekte beslenme, eğitim, sağlık, barınma gibi temel ihtiyaçları sosyal politika ve yardımlarla karşılanabilmekte, yeterli geliri olmayanların birçoğu gelir transferi yoluyla göreceli yoksulluk çizgisinin ötesine geçebilmektedir. Dolayısıyla yaşanan yoksulluk, en temel ihtiyacın bile karşılanamadığı mutlak yoksulluktan çok farklıdır. Yine de içinde bulunulan topluma göre bir sosyal dışlanma yaşandığı yadsınamaz. Göreceli yoksulluğun, bu ülkelerde daha çok işsizler, yaşlılar, tek ebeveynli aileler ve göçmenler gibi işgücü piyasası dışında kalmış veya bu piyasada yeterli gelir

getirecek bir iş bulamamış kişiler arasında yaygınlaştığı görülmektedir.

Tüm ülkelerde yoksulluk artışının, son yıllardaki küreselleşme, üretimde yeniden yapılanma, standart-dışı çalışma, kuralsızlaşma, kamu harcamalarının kısıtlanması gibi etkenlerle ilgili olduğu da ortadadır. Bu koşullarda yeni istihdam yaratılması zorlaşmakta veya daha fazla kişi işten çıkarılmakta, dolayısıyla işsizlik büyümektedir. Buna karşın, gelişmiş refah ekonomilerinde bile aktif istihdam politikaları değil, işsizliği telafi edici pasif istihdam politikaları ağırlık taşımaktadır. Öte yandan artan rekabet nedeniyle çalışma koşullarında esnekliğe gidilmekte ve daha az güvenceli işler artmaktadır. İş bulunsa bile, birçoğu için bu iş yeterli bir gelir sağlamamaktadır. Uzun süreli işsizliğin artışı ve kalıcı hale gelişi, istihdamda geçici ve güvencesiz işlerin çoğalmasıyla birlikte toplum içinde marjinalleşmiş veya dışlanmış bir kesim de büyümektedir. Sonuç olarak, gelişmiş ülkelerde bile göze çarpan bir toplumsal bölünme yaşanmaktadır.

Bu bölümün başında yaptığımız alıntıda görüldüğü gibi, ABD gelişmiş ülkeler arasında gelir dağılımının en bozuk olduğu ve yoksulluğun daha yaygın yaşandığı bir ülke olmaktadır. 1990 verilerine göre, yoksulluk oranı ülke genelinde (ülkedeki ortalama gelirin yüzde kırkından daha az geliri olanlar resmi olarak yoksul kabul edilmektedir) % 13.5 iken, siyah çocukların % 44.4'ü, yaşlı olmayan siyah yetişkinlerin % 24.2'si, yaşlı siyahların % 33.7'si yoksulluk sınırının altındadır (Danziger, vd. 1994: 35): Latin Amerikalı göçmenler arasında da yoksulluğun arttığı görülmektedir. Örneğin bu grupta çocukların % 35.1'i, yetişkinlerin % 21.3'ü, yaşlıların da % 21'i yoksuldur. Yalnız yaşayan kadınların aile reisi olduğu ailelerde ise her grupta yoksulluk oranı ikiye veya üçe katlanmaktadır. Bu durumda ABD'de hem ciddi bir yoksulluk sorunu olduğu

hem de gelir dağılımındaki eşitsizliğin ırk ayrımı gibi bir boyutu olduğu da görülmektedir. Öyle ki 1990 başlarından bu yana her yedi veya sekiz Amerikalıdan biri yoksuldur ve bu oran beyaz ırkın dışında kalanlar arasında iki veya üçe katlanmaktadır. ABD'de yoksulluk orammn fazla olmasının buradaki önleyici ve telafi edici mekanizmaların yetersiz olmasıyla da ilgisi vardır. Tüm yaş gruplarında, ABD'deki yoksulluk oranı öteki kıyaslanabilir ülkelerden çok fazladır. Yaşlılar arasında ABD'de yoksulluk oranı bazı gelişmiş ülkelerden (İsveç, Almanya, Fransa, İngiltere, Kanada gibi) neredeyse dört kat fazladır; çocuklar arasındaki yoksulluk oram öteki ülkelere göre iki kattır.

BM İnsani Gelişme Endeksi'nde dikkate alınan iyi ve sağlıklı yaşam ile bilgiye ulaşma olanakları gibi göstergelerin yanı sıra, gelişmiş ülkeler için yoksulluk sınırının altında (ülkedeki medyan gelirin % 50'sinden daha az geliri olanlar) kalanların oranı ile uzun süreli (12 ay ve daha fazla) işsiz kalanların oranını dikkate alan bir "İnsani Yoksulluk Endeksi- İYE" geliştirilmiştir. Bu endekste, kişi başına düşen gelir açısından 20. sırada olan İsveç, İYE açısından en iyi durumdaki ülkedir; buna karşın kişi başına düşen gelir açısından 4. sırada olan ABD, İYE açısından 17. sırada yer almaktadır. 18 gelişmiş ekonomiyi kapsayan İYE sıralamasına bakıldığında, ilk beş sırayı sırasıyla; İsveç, Norveç, Hollanda, Finlandiya, Danimarka gibi Kuzey Avrupa ülkeleri alırken, Almanya 6., Fransa 10. sıradadır. Japonya bu sıralamada 12., İngiltere 15., ABD 17., İtalya ise 18. sırada kalmıştır (UN, 2005: 231).

Bu fark nereden gelmektedir? "Her ne kadar ABD ve öteki ülkeler arasındaki fark, ABD'de piyasadaki gelirlerin büyük eşitsizlik göstermesine bağlanıyorsa da, farkların büyük kısmı ABD'de hükümetin (gelir) transferlerinin küçük kalmasından kaynaklanmaktadır" (Danziger, vd. 1994: 82). Bu konuda yukarıda verdiğimiz karşılaştırma da, yok-

sulluğun giderilmesinde kamu politikasının Avrupa'ya kıyasla ne kadar geride kaldığını göstermektedir.

Kısacası, ABD de tüm gelişmişliğine karşın, esnek işgücü piyasası, ücret esnekliği, kaçak işçilik gibi yoksulluğun yaygınlığı açısından büyük ölçüde gelişmekte olan ülkeleri andırmaktadır. Bazıları da, ABD'nin büyük gelişme potansiyelini bu eşitsizlikte bulmaktadır.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde ise gelir dağılımındaki eşitsizliğin görece daha az olması gibi, yoksulluğun görünümü de daha az dramatik olmaktadır. Yine de yoksulluk sorunu var ve son yıllarda burada da azalmayıp artmakta. Avrupa'da kullanılan ölçüte göre, ülkedeki medyan gelirin yarısından azını kullananlar yoksul kabul edilmektedir. Buna göre Avrupa'da üç farklı grup ortaya çıkmaktadır: Birinci grupta Almanya, Belçika, Hollanda gibi yoksulluğun nüfusun % 10'unun altında olduğu ülkeler yer almakta, ikinci grupta Fransa, İngiltere, İspanya gibi yoksulluk oranının % 15'in üstüne çıktığı ülkeler bulunmakta, üçüncü grupta da -ki bunlar çoğunlukla Akdeniz ülkeleridir- yoksulluk nüfusun % 20'sinden fazlasını kapsamaktadır (Ramprakash, 1994: 120). AB'nin verdiği rakamlara göre, 1996 yılında yoksulluk sınırının altında kalanlar (ancak bu hesaplamada medyan gelirin % 60'ından daha az gelir elde edenler yoksul kabul edilmektedir), AB vatandaşlarının % 17'si, yani 61 milyon insandır (EC, 2001: 96). AB açısından söylenmesi gereken bir şey de, aslında tüm ülkelerde yoksulluğun daha geniş kitleleri kapsadığı, ancak sosyal transferler sonrası bu kapsamın daraltıldığı olmaktadır.

Bu görünümün yeni endüstrileşen ülkelerde daha çarpıcıdır. Ekonomik büyümenin, dışa açılmanın ve yeniden yapılanmanın bu ülkelerde gelir dağılımında daha büyük bir adaletsizliği göze alarak gerçekleştiği açıktır. Bir yandan büyüyen aileler ve tarımsal gelirin düşmesi nedeniyle

kırsal kesim çözülmekte ve kentlere göç yaşanmaktadır; öte yandan kentlerde iş bulmak ve geçinmek giderek zorlaşmaktadır. Böylece, kırsal kesimin geleneksel yoksulluğunun yanı sıra, bu ülkelerde kentlerde yoğunlaşan yeni bir yoksulluk göze çarpmaktadır. Kentlere göç arttıkça, geleneksel dayanışma zayıflamakta, iş bulma ve geçinme olanakları azalmaktadır. İş bulunsa bile, bu işler gelip geçici işler veya enformel sektörde yoğunlaşan işler olduğu için yoksulluğu ortadan kaldırmaya yetmemektedir. Daha önce çalışan yoksullarla ilgili olarak verdiğimiz tablo (Bkz. Tablo 8), birçok bölgede bir veya iki dolarlık gelirle çalışan yığınların olduğunu göstermekte. Güneydoğu Asya ve Pasifik bölgesi ülkelerinde çalışanların % 57'si, Güney Amerika ve Karayipler'de çalışanların % 31'i günde iki doların altında bir ücretle çalışmaktadır (ILO, 2006: 11). Bu açıdan yalnız daha az verimli olan tarım sektöründe değil, endüstri ve hizmet sektöründe de dikkati çekecek büyüklükte çalışan yoksul bulunduğu anlaşılmaktadır. Bunların çoğunluğu kuşkusuz enformel sektörde yer almaktadır. Örneğin enformel sektörün % 90'a ulaştığı Hindistan'da çalışan yoksullar % 45, enformel sektörün % 67 olduğu Pakistan'da ise % 35 oranındadır (Sapancalı, 2004: 162). Benzer durumun Güney Amerika gibi gelişmekte olan yerlerin çoğunda geçerli olduğu bir gerçektir.

Yoksulluğun hem neo-ekonomi politikaları hem de sosyal politikalardaki yetersizlik nedeniyle arttığını biliyoruz. Öte yandan yoksulluğun bu ülkelerde maddi koşullardaki yetersizlikten öte, eğitim gibi toplumsal mobiliteyi sağlayacak olanaklardan ve kitlelerin siyaseti etkileyecek konumdan uzak kalmaları gibi çok daha farklı sonuçları olduğu göze çarpmaktadır. Bu nedenle bu ülkelerdeki yoksulluk durumuna daha dinamik ve farklı tanımlar verme ihtiyacı doğmaktadır; sosyal dışlanma kavramı da bunların başında gelmektedir. Sosyal dışlanmanın tanımını bu baş-

lık altında yetkin bir kitap hazırlamış bulunan Sapanlı'ya bırakalım: *"Sosyal bütünleşmenin karşıtı olarak sosyal dışlanma,..... bireyin toplumla olan bağlarının kopması, sivil, siyasal, ekonomik ve sosyal yurttaşlık haklarından yoksun olma-bırakılma durum ve süreçleri olarak tanımlanabilir. Genel bir biçimde, sosyal dışlanma, belirli bireylerin veya grupların yapısal ve/veya kişisel gerekçelere bağlı olarak mekânsal anlamda olmasa da sosyal katılım anlamında tamamen veya kısmen yaşadıkları toplumun dışında kalmalarıdır. Sosyal dışlanma fiziksel, ruhsal ve toplumsal bir engellilik halidir"* (2004: 20). Kuşkusuz sosyal dışlanma gelişmekte olan ülkelere özgü değildir, ancak bu ülkelerde daha derin bir anlam ifade etmektedir. Bu geniş anlamıyla sosyal dışlanmanın yoksulluğun ötesinde ve daha dinamik süreçleri ifade ettiği açıktır. Ancak, "günümüzde sosyal dışlanma, yoksulluğu anlamak, açıklamak ve mücadele etmek için başvurulacak en temel kavramlardan biridir. Bu kavram aynı zamanda yoksulluk ile insan hakları arasındaki bağlantıyı bütün yönleriyle kurmak, kavramak ve kurumsallaştırmak bakımından da en uygun çıkış noktası olarak görülmektedir" (Sapancalı, 2004: 54).

Yoksullukla ve sosyal dışlanma ile baş etmek üzere AB üyelerinin ve AB'nin bazı uygulamaları olduğu da bilinmektedir. En başta yeterli gelire sahip olmayan kişilere ve ailelere belirli bir gelir düzeyi sağlamak üzere yapılan yardımlar gelir. Bu nedenle ilk olarak "asgari geçim düzeyi" kavramı kabul edilmekte ve ülke vatandaşlarının bu gelir düzeyine ulaşması açısından devlet veya belediyeler katkıda bulunmaktadır. Asgari bir gelir düzeyinin sağlanmasında prim ödeme sistemi dışında (sosyal güvenlik sistemi dışında) devlet fonları devreye girmektedir. Sosyal korumada prime dayalı finansman dışında devlet kaynaklarıyla gerçekleştirilen katkılar açısından en başta Danimarka (% 71) ve İrlanda'da (62.8) gelmekte, Hollanda, Belçika, Fransa ve

Almanya'da ise sosyal korumada primlerin ağırlık kazandığı ortaya çıkmakta (Almanya % 70.9), AB genelinde ise sosyal koruma sağlayan gelirin finansmanında devlet fonlarının ağırlığının % 31.2, primlerin ağırlığının % 63.7 olduğu anlaşılmaktadır (Gökçek Karaca, 2004: 59). Bunlarla da iki amaç güdülmektedir; birincisi yoksulluğu geriletmek, ikincisi de sosyal dışlanmayı önleyerek sosyal bütünleşme sağlamak. Bu konuda AB düzeyinde de ilkesel kararlar alındığı gibi, "temel gelir" gibi her vatandaşa bağlanacak bir geliri hak durumuna getirmek üzere kampanyalar düzenleyen güçlü bir kamuoyu oluştuğu da görülmektedir.

4.4. SOSYAL GÜVENLİK

Hangi insan ihtiyaçlarına "sosyal hak statüsü" verildiği meselesi, değişik refah devleti rejimleri konusunda ayırt edici temel kriterdir... Başka bir deyişle rejimler, hangi ihtiyaçların özel sorumluluk alanına karşı sosyal sorumluluk alanına aktarıldığına göre kıyaslanabilirler... Uluslararası bir kıyaslamada rejimlerin üç temel grupta toplandığı görülmektedir. Birincisi "evrenselci" modeldir; bu modelde tüm vatandaşlara eşit statü ve çok boyutlu yararlanma olanağı sağlanmaya çalışır... Beveridge Planında yer alan herkese temel bir emeklilik hakkı, İskandinav sisteminin "yurttaş emekliliği" veya genel sağlık sigortası bu grupta yer alır. İkinci grup modelde, sosyal güvenlik sistemlerini geleneksel korporatif-(mesleki) ayrımlara göre geliştirmiş ülkeler yer alır. Sosyal güvenlik sistemlerini değişik çalışan gruplarına göre biçimlendiren Kıta Avrupası refah devletleri bu grupta yer alır. Üçüncü grup modelde ise, refah devleti piyasanın üstünlüğünü sürdürmek ve sağlamlaştırmak üzere tasarlanır... Devlet de vatandaşlık hakkını ancak piyasanın veya ailenin yetersiz kaldığı durumlarda dikkate alır.[12]

[12] Gosta Esping-Andersen, *State and Market in the Formation of Social Security Regimes: A Political Economy Approach*, European University Institute, Floransa, 1987, s. 4-5.

Her insanın yaşamında karşılaşacağı hastalık, yaşlılık gibi doğal riskler vardır. Bir de bunlara kazalar, doğumlar, işsiz kalma gibi en azından bir grup insanın karşılaşacağı riskleri eklediğimizde her çalışan için bu durumlarla başa çıkmak zorlaşır. Örneğin bu durumlarda ücret gelirinin kesilmesi başka bir geliri olmayan her ücretli için önemli bir ekonomik güvensizlik demektir. Bu nedenle de sosyal sigorta uygulamaları, endüstrileşme sonrasında yaşanan işçileşme olgusu ve bunun doğurduğu sefalet koşulları karşısında sistematik biçimde hayata geçen ilk uygulama olmuştur. 20. yüzyılda ise sosyal sigortalar nüfusun önemli bir bölümünü kapsayan sosyal güvenlik sistemlerine dönüşmüş ve herkes için asgari bir sosyal koruma anlamı kazanmıştır.

Sosyal Güvenliğin Tanımı ve Kökenleri

Yaşayan her birey için geçimini sağlamak, en başta gelen sorundur. Çalışma hakkıyla ilgili konuda, devletin bu konudaki yükümlülük ve uygulamalarıyla sorunun nasıl bireysel bir sorun olmaktan çıkıp toplumsal bir sorun durumuna geldiğine değindik. Ancak geçimini sağlama, çalışamaz duruma gelen bireyler için de büyük bir sorun olacaktır. Hastalık, yaşlılık ve sakatlık gibi durumlarda bireyler neyle ve nasıl geçineceklerdir?

Bu tür sorunların her çağda ve her toplumda karşılaşılan sorunlar olduğu da açıktır. Bu nedenle yalnızca bugün değil, daha önce de bu sorunlara yönelmiş uygulamalar görülmüştür. Örneğin lonca düzeni içinde loncalar üyelerine bu durumlarda bazı yardımlar sunmakta ve yardım sandığı işlevi görmekteydiler. Yoksullara ve hastalara yönelik dinsel ya da ahlaki düşüncelerle kurulmuş bulunan vakıflar, hayır dernekleri gibi uygulamalar da bu tür sorunlara yönelmiş sınırlı çözümlerdir. Aile ve topluluk dayanışmasının ağır bastığı dönemlerde bu tür sorunlar en-

düstri toplumlarına özgü boyutlara ulaşmadıklarından, sınırlı kalan yardım uygulamaları da bir dereceye kadar etkili ve yararlı olabilmiştir. Oysa endüstri devrimiyle yoksulluk, hastalık, sakatlık gibi sorunlar büyüdüğü gibi, aile içi dayanışmayı sürdürecek olan yaşam biçimi ve aile bağları da büyük ölçüde zayıflamıştır.

Bugünkü sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan sosyal sigorta uygulamalarının kaynağını endüstrileşmenin başlarında meslek sendikaları içinde görülen ve işçilerin kolektif yardım amacıyla kurdukları "birlik veya yardım kasaları"nda bulmak olasıdır (İzveren, 1968). Ancak endüstrileşme ile sayıları çok artan iş kazalarına bu birlik kasalarının yetişmesi olanağı olmadığı gibi, ücret ve gelirleri çok düşük olan niteliksiz işçilerin bu yardım sandıklarına katılmasına da olanak yoktur. Bu nedenle bu kasalar çok sınırlı bir grup için belirli bir süre ve sınırlı bir işlev görmüşlerdir. Bunun dışında endüstrileşmenin bu ilk yıllarında iş kazalarına karşı işverenin sorumluluğu yoluna gidilmesi de düşünülmüş ve bazı ülkelerde bir süre için uygulanmıştır. Ancak bu yolun da kullanılması oldukça zor ve getirdiği güvence sisteminin çok dar olması nedeniyle, sosyal güvenlik sorununun devletçe ele alınması gereği doğmuştur (İzveren, 1968).

Sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan sosyal sigortaların yasal düzenlemelere konu olması ilk kez Bismarck Almanyasında gerçekleşmiştir. Almanya'da 19. yüzyıl ortalarında başlayan ve hızla gelişen endüstrileşme geniş bir işçi kitlesi doğurmuş, bunların artan yoksullukları ve sosyalist düşüncelere yakınlıkları Bismarck'ı, bir yandan bunlara karşı bir baskı politikası uygulamaya giderken, öte yandan sosyalistlerin etkisini silecek bir "sosyal reformlar politikası" izlemeye yöneltmiştir (Tunçomağ, 1982). Bismarck, bu düşüncelerin hazırlattığı reform tasarılarını sunarken yeni bir devlet anlayışını dile getirmiştir. Bu anlayış içinde

Bismarck, "devletin, yalnızca var olan hakları koruma görevi değil, aynı zamanda uygun kurumlar ve toplumsal araçlarla vatandaşların ve özellikle zayıf ve güç durumda olanların iyiliğini olumlu yönde hızlandırmak görevini de yüklendiğini" belirtmiştir (Tunçomağ, 1982). Bu anlayışla 1881-1889 yılları arasında Almanya'da işçiler için hastalık, iş kazası, sakatlık ve yaşlılık durumlarına özgü sigorta yasaları çıkarılmıştır. Daha sonra sigorta kapsamı genişletilmiş ve 1901'de ölen işçilerin yakınlarına ölünceye dek küçük bir gelir ödenmesini öngören "ölüm sigortası" getirilmiştir.

Benzer gelişmeler daha sonra diğer Avrupa ülkelerinde de görülmeye başlanmıştır. Örneğin İngiltere'de 1911 yılında çıkarılan Sosyal Sigorta Yasası, hastalık, sakatlık ve işsizlik sigortasını düzenlemiş, ancak yaşlılık ve iş kazaları konusunda bir düzenleme getirmemiştir.

Endüstrileşmeyi izleyen bu ilk yasal düzenlemelerle sosyal güvenlik sisteminin ilk dönemi de başlamıştır. Bu ilk dönem, oldukça dağınık ve sınırlı bir kapsamı olan sosyal sigortalar uygulaması biçimindedir. Burada sosyal sigortalar ile sosyal güvenliğin birbirinden ayrı anlamları olduğunu da belirtmeliyiz. Sosyal güvenlik sosyal sigortalardan çok daha geniş bir anlam taşımaktadır. Sosyal güvenlik toplumun bireylerine belirli bir ekonomik güvence sağlanması ve onları yaşamın bazı tehlikelerine karşı koruyucu önlem ve uygulamaların getirilmesi anlamını taşımaktadır (İzveren, 1968; Tinçomağ, 1982). Sosyal sigortalar ise, sosyal güvenliği gerçekleştirecek araç ve uygulamaların ancak bir bölümü olup, bireyleri yaşamın bazı tehlikelerine karşı koruyucu güvence sistemlerini içermektedir.

İlk kez 1935 yılında ABD'de çıkarılan "Sosyal Güvenlik Yasası"nda (Social Security Act) kullanılan sosyal güvenlik kavramı, sosyal devlet anlayışının temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmiştir.

Uluslararası Çalışma Örgütü, sosyal güvenliği, toplumun hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, işsizlik, sakatlık, yaşlılık ve ölüm nedeniyle kazancın kesilmesi ya da büyük ölçüde azalmasının yol açacağı ekonomik ve sosyal sakıncalara karşı, bir dizi kamusal önlem aracılığıyla üyeleri için sağladığı koruma olarak tanımlar ve primli ödeme sistemleri dışında sağlık hizmetlerini, aile yardımlarını kapsayan geniş bir sosyal güvenlik anlayışım kabul eder. Öte yandan bu geniş tanımı kabul edildiğinde, sosyal güvenlik sisteminin çeşitli uygulamalarla bütün toplumsal kesimleri kapsayan bir güvence sistemi olduğu anlaşılmaktadır.

4.4.1. Sosyal Güvenlik Sistemi: Gelişimi ve Uygulamaları

1880 Bismark Almanyası'nda başlayan sosyal sigorta sistemi, çalışanları iş kazası, meslek hastalığı, analık ve ölüm gibi bazı tehlikelere karşı koruma amacını güden ve işçilerin ücretlerinden zorunlu olarak kesilen primlerle finansmanına katkıda bulundukları bir sistem olmaktadır. Sistemin yürütülmesini devletin kurduğu bir kamu kurumu üstlenmektedir. Daha sonra başka ülkelerde kurulan sosyal sigorta uygulamaları da benzer özellikler göstermekte, ancak finansman sistemi ve uygulamaların kapsamı açısından ülkeden ülkeye değişmektedir.

Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından temelde iki sistem işlemektedir. Bunlardan biri dağıtım sistemi, ötekisi de fon sistemidir.

Dağıtım sisteminde, sosyal güvenlik harcamaları o dönem içinde elde edilen gelirlerle karşılanır. Yani her çalı-

şan, hem kendinden önceki kuşağın hem de aynı dönemde sosyal güvenlik sisteminden faydalananların harcamalarına katkıda bulunmaktadır. Ancak çalışanların ücretlerinden yapılan sigorta primlerinin yanı sıra işverenin ödediği sigorta primleri ve devletin katkısı bu sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından önem taşımaktadır. Hatta birçok ülkede sosyal güvenlik, prim ödeyen ücretliler dışındaki bazı kesimleri de kapsayan bir nitelik taşıdığından bu harcamalar esas itibariyle kamu gelirlerinden, devlet bütçesinden karşılanmaktadır.

Örneğin AB genelinde sosyal harcamaların dağılımına bakıldığında şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır: Toplam harcamaların % 45.7'si emeklilik harcamalarına, % 35'i hastalık, bakım (hastalara, yaşlılara ve özürlülere yapılan bakım) harcamaları, % 7.2'si işsizlik ödemelerine, % 8.3'ü de aile ve çocuk yardımlarına gitmektedir (EC, 2001: 93). Öte yandan bu ülkelerde sosyal harcamaların kamu bütçesinin yaklaşık yarısını oluşturduğu da bilinmektedir. Örneğin, Almanya'da 1991 yılında yaklaşık 857 milyar Mark tutan kamu bütçesinden 390 milyar Mark, 1995 yılında İngiltere'de 251 milyar Sterlin olan kamu bütçesinden 91 milyar Sterlin, İsveç'te 1995 yılında 733 milyar Kronluk bütçeden 380 milyar Kron sosyal güvenlik sistemi ve refah harcamalarına ayrılmıştır (EU, 1998: 143).

Fon sisteminde ise harcamalar, gelirlerin toplanmaya başlamasından sonra oluşturulan bu fondan karşılanır. Yani toplanan gelirler bir sermaye gibi ele alınarak, bu sermayenin harcama yapılan tarihe kadar işletilmesi ve büyümesiyle oluşan fonun yapılacak harcamaları karşılaması istenir. Bu sistemde önceden ödeme sonra kullanma esası kabul edildiğinden, prime dayanmayan sosyal transferlere yer yoktur; bu nedenle sistem özel sigorta uygulamalarına daha uygun bir sistemdir.

Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi

Sosyal sigorta uygulamaları zamanla sosyal refah düşüncesini yansıtacak bir gelişme göstermiştir. ABD'de 1935 yılında kabul edilen Yasa yalnızca ücretlilere değil, başta işsizler olmak üzere korunmaya gereksinim duyan kişi ve gruplara yönelik önlemler de içerdiğinden, sosyal güvenlik anlamına daha yakın bir anlam kazanmaktadır. 1942 yılında İngiltere'de hazırlanan Beveridge Raporu'nda bu Yasanın etkileri bulunmaktadır. Rapor'da genel olarak yoksulluğa ve temel gereksinimlerin karşılanmasına yönelik bir düşünce sistemi dile getirilmiştir. Bu Rapor'la toplumun tümünü kapsayacak, tekdüze ve tek bir kurumca karşılanacak bir sosyal güvenlik sistemi önerilmiştir (Tunçomağ, 1982).

İkinci Dünya Savaşı'm izleyen yıllarda Batı ülkelerinde çok daha geniş bir sosyal güvenlik sistemine geçilmiştir. Sosyal güvenlik sistemi, bir yandan koruma altına aldığı birey ve grupları genişleterek, öte yandan koruyucu önlem ve uygulamalarını geliştirerek sosyal devlet sistemini oluşturmada en önemli uygulama olarak varlık göstermiştir.

Yani sosyal güvenlik sistemi, geniş kapsamlı sağlık ve yaşlılık sigortası ile, yine geniş kapsamlı sosyal yardımlarla "herkes için belirli bir ekonomik güvence" anlamına ulaşmıştır. Bu dönemde Danimarka, Sovyetler Birliği, Belçika, Yeni Zelanda, İngiltere, Finlandiya, İsveç ve Norveç ulusal bir sağlık sigortası uygulamaktadır ve İngiltere, Yeni Zelanda, İskandinav Ülkeleri, İsviçre yaşlılık sigortasını genelleştirmiş bulunmaktadırlar (ILO, 1984). Aile yardımları uygulaması da birçok ülkede artan gelişmeler göstermiştir. Kısacası genişleyen kapsamıyla sosyal güvenlik sistemi, çalışanların ödedikleri primlere bağımlı sosyal sigorta anlamını da, primlerle ilgisini de belirli ölçüde yitirmiştir.

Genişleyen uygulaması içinde sosyal güvenlik sistemi dokuz temel alanı kapsamaktadır. 1952 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi"nde yer alan bu alanlar şunlardır:

- Hastalık (bakım giderlerinin karşılanması),
- Hastalık (çalışılmayan günlerin karşılanması),
- Analık,
- Sakatlık,
- Yaşlılık,
- İş kazası ve meslek hastalığı,
- Ölüm,
- Aile yardımları,
- İşsizlik

Kuşkusuz gelişmiş ülkelerde bu güvenlik sisteminin hepsi ve toplumun tümünü kapsayacak biçimde gerçekleşebilmiş değildir. Örneğin ABD'de genel bir sağlık sigortası olmadığı gibi, aile yardımları da bulunmamaktadır.

Sosyal güvenlik kapsamının gelişmesi yanında, uygulamalar daha koruyucu bir anlam da kazanmaktadır. Örneğin sosyal sigorta ödemeleri bir yandan daha önceki kazanç düzeyini dikkate almakta, öte yandan değişen yaşam koşullarına göre ayarlanmaktadır. İş kazası, hastalık, analık durumlarında yapılan ödemeler için 102 sayılı Sözleşme önceki ücretin en az % 40-50'si oranında bir düzey öngörürken, bu dönemde birçok ülkede % 100'e varan bir ödeme uygulanmaktadır (ILO, 1984). Doğum ve hastalık durumlarında da sigorta süresi uzamış. 1950'lerde geçerli olan 12 haftalık doğum izni, günümüzde dört ile altı aya kadar uzayan bir gelişme izlemiştir.

Aile yardımları da genel olarak gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Bunlar arasında, geleneksel çocuk yardımları, aile gelirini destekleme yardımları, konut yardımları, eğitim yardımları gibi çok çeşitli uygulamalar görülmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi içinde yukarıda sayılan riskler, sigorta sistemi içine girerken bir yandan da ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri, daha doğrusu sosyal nitelikleri biçimlenmeye başlamıştır. Esping-Andersen'den yukarıda verdiğimiz alıntıya göre de üç temel grup ülke karşımıza çıkmıştır. Birinci grupta -buna *Beveridge Modeli* veya Universal Model de denebilir- sosyal ihtiyaçlara sosyal bir hak anlamı veren ve bu nedenle sağlık, yaşlılık gibi konularda genel bir uygulamaya geçen ülkeler yer almaktadır. Bu ülkelerde güvenlik sisteminin dışında kalan sorunlar için de geniş bir gelir aktarımı veya aile yardımları sistemi kurulmuştur. İkinci grup ülkede, *-Bismark Modeli* sosyal güvenlik sistemi daha çok ücretli çalışan gruplar için söz konusu olmakta- memurlar-işçiler veya mavi yakalılar-beyaz yakalılar gibi farklı gruplar için farklı uygulamalara gidilmektedir. Bu ülkelerde de sigorta sistemi dışında kalanlara "yardım" adı altında gelir aktarımları yer almaktadır. Üçüncü grupta yer alan ülkelerde ise *-liberal model-*, sosyal güvenlik sistemi ve refah uygulamaları hem daha sınırlı kalmakta ve herkesi kapsamamakta hem de sosyal haklar veya sosyal devlet anlayışına dayalı olmaktan uzak bulunmaktadır. Günümüzde ise, bir yandan tüm ülkelerde sosyal güvenlik sisteminde liberalleşme eğilimi öne çıkmakta, öte yandan zaten liberal bir anlayışı benimsemiş ülkelerde sosyal güvenlik sisteminde piyasalaşma eğilimi daha ağır basmaktadır.

4.4.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Günümüzdeki Durumu

Sosyal güvenlik sistemi 20. yüzyıl boyunca gelişme gösterdikten sonra, bu yüzyılın sonuna doğru öteki sosyal refah uygulamaları gibi ciddi eleştiri ve tartışmalara konu olmuştur. Tartışmaların bir kısmı sosyal güvenlik harcama-

larının durmadan artması ve kamu bütçesi için önemli bir yük durumuna gelmesiyle ilgilidir. Birçok ülkede sosyal güvenlik harcamaları bütçenin üçte birinden fazlasına ulaşınca, özellikle ödediği vergilerle sosyal güvenlik sistemini finanse eden toplumsal kesimler şikâyetçi olmaya başlamışlardır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, sosyal güvenlik harcamaları çok zaman bütçenin % 10'unun altında kalsa bile, bu ülkelerde de sistemin finansmanı açısından birçok krizle karşılaşılmaktadır. İkinci tartışma alanı ise, sosyal güvenlik sisteminin bunca harcamaya karşın yine de yetersiz kalmasıyla ilgilidir. Sosyal güvenlik sistemi, hem herkes için bir güvenlik sağlamaktan uzak hem de kalitesiz hizmet veren bir sistem olarak eleştirilmektedir. Genel olarak da kamunun savurganlığı ve kaynakları iyi kullanamayışı konu edilmektedir. Bu eleştirilerle birlikte, sosyal güvenlik sisteminin en azından bir bölümünün piyasaya kaydırılması yolunda eğilimler ve uygulamalar da artmaktadır. 1980 sonrası birçok ülkede sosyal güvenlik hizmetlerinin bir bölümünün özel kesimden sağlanmaya başlandığını, bazı ülkelerde de özel emeklilik fonları oluşturulduğunu görüyoruz.

Şimdi kısaca bu tartışmalara ve ortaya çıkan yeni uygulamalara bakalım.

Sosyal Güvenlik Sistemiyle İlgili Tartışmalar

Son yıllarda tüm ülkelerde sosyal güvenlik sistemiyle ilgili tartışmalar artarken, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde bu tartışma ve eleştirilerin farklı kaynaklardan doğduğunu da düşünmek gerekir. Örneğin gelişmiş ülkelerde nüfusun yaşlanmaya başlaması, gelişmekte olan ülkelerde ise kamu bütçesinin yetersizliği sosyal güvenlik sistemine yöneltilen eleştirilerde başlıca rolü oynamaktadır diyebiliriz.

Gerçekten gelişmiş ülkelerde ilerleyen sağlık koşulları yaşama süresini uzatmakta, buna karşın doğum oranları azaldığından, genç nüfus azalırken yaşlı nüfus giderek artmaktadır. Örneğin AB'de 60 yaş ve yukarısı nüfus 1995'te toplam nüfusun % 21'ine ulaşmıştır ve bu nüfusun payının artarak 2020 yılında % 27, 2050 yılında % 34 olacağı hesaplanmaktadır (EC, 1997). Artan yaşlı nüfus ise, gerek emeklilik aylıkları, gerek sağlık harcamaları nedeniyle sosyal güvenlik sistemi açısından büyük bir kaynak gerektirmektedir. Öte yandan sağlık hizmetlerinde giderek daha büyük harcamalara yol açan ileri ve pahalı teknolojiler kullanılmakta ve yalnız hastalığı gidermek açısından değil, daha hastalığı tanıma aşamasında bile bir yığın test vs. sonucu büyük harcamalar yapılmaktadır. Bunun dışında bu ülkelerde 1980 sonrası işsizlik arttığından bu sigorta dalındaki harcamalar da büyümektedir. İşsizlik sigortası yanında, daha önce çalışmamış ve hiç prim ödememiş olanlara da işsizlik yardımı, işsizlik parası adı altında ödemeler yapıldığından uzun süredir devam eden işsizlik bu ülkelerde önemli bir harcama kalemi yaratmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanına birçok ülkede işçi ve işverenin yanı sıra devletin önemli bir katkı yaptığından söz etmiştik. Örneğin sosyal güvenlik sistemine katkı payı AB ortalaması olarak üçte bir oranındadır. Danimarka, İsveç, Finlandiya, İngiltere gibi ülkelerde daha genel (universal) bir sosyal güvenlik anlayışı olduğundan sistemin finansmanında primlerden çok devlet katkısının daha önemli bir yeri vardır; bu nedenle bu ülkelerde sosyal güvenlik sisteminde devletin katkısı yarıyı bulmakta, hatta geçmektedir. Dolayısıyla, birçok AB üyesinde yukarıda da değindiğimiz gibi sosyal güvenlik harcamaları bütçe harcamalarının yarısına yaklaşmaktadır. Bu harcamaların vergiler yoluyla karşılandığı da açıktır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise, sosyal güvenlik sisteminin sorunları daha da ağırdır. Bir yandan ücretli çalışanların önemli bir bölümü sigorta sistemi dışında, enformel sektörde çalışmaktadır ve bu, sigorta sisteminin finansmanı açısından önemli bir kayıp anlamına gelmektedir. Sigortaya prim yatıran sayısı (aktif sigortalı) sınırlı kalırken, sigortalının bakmakla yükümlü olduğu aile fertleriyle birlikte sigortadan yararlanan sayısı büyük bir artış göstermektedir. Örneğin 1990 ortalarında yaklaşık olarak işgücünün ABD'de % 96'sı, Japonya'da % 94'ü, Almanya'da % 93'ü sigortalı iken, bu oranlar Arjantin'de % 53, Brezilya'da % 50, Meksika'da % 40 dolayında kalmaktadır (TÜSİAD, 1997: 41). Bu oranlar, bu ülkelerde çalışan işgücünün önemli bir bölümünün sigorta kapsamı dışında kaldığını göstermektedir. Ancak sigorta kapsamı dışında kalmak hem birey açısından güvencesiz çalışma koşulları demektir hem de sigortanın finansmanında kaynakların daha da kısıtlandığı anlamına gelmektedir.

Öte yandan gelişmekte olan ülkelerde sigorta primleri de doğru dürüst toplanamamakta, toplanan primler de iyi kullanılamamaktadır. Gelişmiş ülkelerde büyük ölçüde devletten bağımsız kalabilen sigorta sistemleri, gelişmekte olan ülkelerde siyasal iktidarların etkisinde kalmakta ve çok zaman kötü yönetilmektedir. Kısacası sosyal güvenlik sistemi kurumsal anlamda da iyi bir performans sergileyememektedir. Tüm bu nedenlerin sonucu sosyal sigorta kurumu açık vermekte, bu ülkelerde devletin sosyal güvenlik sistemine katkısı çok sınırlı kalsa da, sonradan bu açığı kapatmak yine devlete düşmektedir. Tüm bu nedenlerle bu ülkelerde sosyal güvenlik sisteminde yeni arayışlar gündeme gelmekte, daha çok da sosyal güvenlik sisteminin çeşitli boyutlarıyla özel sektöre devredilmesi eğilimi güç kazanmaktadır.

Gerçekten sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından karşılaşılan güçlükler, en başta sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi yolundaki istemleri harekete geçirmektedir. Bu konuda hemen her ülkede birçok tartışma yapılmakta ve birçok model önerilmektedir. Ancak eski sistemden yeni bir sisteme geçmek kolay değildir. Hem finansal baskıyı hafifletmek hem de çalışanların kazanılmış haklarını elinden almamak gerekmektedir. Bu konuda İngiltere ile Şili'de uygulanan özelleştirme modelleri dikkati çekmektedir.

İngiltere'de 1995 yılında uygulamaya geçen modelin temel özelliği asgari bir güvence sisteminin korunmasıdır. Bu nedenle temel emeklilik sistemi, gelire bağlı emeklilik sistemi ve gönüllü tasarruflara dayalı emeklilik sistemi olmak üzeri üç ayaklı bir model uygulanmaktadır. Şili'de ise sosyal güvenlik sisteminde reform 1980 yılında gerçekleşmiş ve bu reform, esasında, açıkları durmadan büyüyen ve kamu kaynaklarından karşılanan sosyal sigorta sistemi yerine çalışanın kendi katkılarına dayalı bir özel emeklilik uygulaması getirilmiştir. Yeni getirilen sistem, çalışanlar ücretlerinin en az % 10'unu kendi tercih ettikleri bir özel emeklilik fonuna yatırmasını ve emeklilik yaşına kadar ödenen bu primlerin fonlar içinde kullanılarak sonunda iyi bir emeklilik aylığı getirmesini öngörmektedir. İşe yeni girenler için bu fonlardan birine girmek zorunlu iken, eskiden çalışanların eski sistemde kalma hakları bulunmaktadır. Ancak, yeni sisteme geçiş kişisel tercihlere bırakılmışsa da, hem çalışanlara haklarını koruma adına bazı güvenceler verilmiş hem de bazı teşvikler uygulanmıştır. Bu nedenle özel fonlara geçme oranı yüksek olmuştur. Örneğin yeni sisteme geçmek için kabul edilen son tarih olan 1986'ya kadar, reformun başlangıcında sosyal güvenlik kap-

samında bulunan 2.240 milyon çalışanın, 1.750 milyonu fonlama sistemine geçmiştir (Çağatay, 1997: 62).

Tablo: 13
Gelişmiş Ülkelerde Özel Emeklilik Fonları Varlıklarının GSMH İçindeki Payı (%)

Ülkeler	1970	1975	1980	1985	1990
Hollanda	29	36	46	68	77
İsviçre	38	41	51	59	69
İngiltere	17	15	23	47	55
ABD	17	20	24	29	35
Kanada	13	13	17	23	28
İsveç	22	29	30	29	28
Danimarka	5	5	7	12	15
Japonya	0	1	2	4	5
Almanya	2	2	2	3	3

Kaynak: OECD, *Institutional Investors Statistical Yearbook*, 1997, Paris, s. 16-19.

Bu iki örnek dışında daha birçok ülkede sosyal güvenlik sisteminde reformlara gidilmiştir. Yapılan değişiklikler temelde, sosyal güvenlik sistemini kamu finansmanından ve kamunun kullanımından uzaklaştırmayı, primlerle ödemeler arasında bir paralellik kurmayı hedeflemektedir. Bu nedenle günümüzde gelişmiş ülkelerde özel emeklilik fonlarının hızla arttığı ve OECD genelinde yıllık % 10 büyüme hızına ulaştığı söylenmektedir. Tablo 13, gelişmiş ülkelerdeki özel emeklilik fonlarının GSMH içindeki payını göstermektedir. Bu pay devletin katkısının daha önemli olduğu ve daha geniş bir sosyal güvenlik anlayışına sahip olan ülkelerde daha yavaş gelişirken Hollanda, İsviçre ve İngiltere gibi sosyal güvenlik sisteminde liberal anlayışa sahip ülkelerde GSMH'nin yarısını geçen bir büyüklüğe ulaşmış görünmektedir. Özel emeklilik fonlarının geliştiği

ülkelerde, bu fonlar sermaye piyasası içinde de en etkin hissedarlar durumuna gelmektedirler.

Bireysel emeklilik gibi, sağlık hizmetleri açısından da bir piyasalaşma söz konusudur. Son 15-20 yıldır pek çok ülkede neo-liberal anlayış doğrultusunda sağlık sisteminde, kamu sağlık sisteminin küçültülmesi, adem-i merkezileştirilmesi, rekabete ve özelleştirmeye açılması gibi değişikliklere gidildiğini görüyoruz. Yaşam süresinin uzaması, sağlıkta yeni teknolojilerin oraya çıkması gibi nedenlere bağlı olarak, hem sağlık harcamaları artmakta hem de bu hizmetleri karşılamak üzere büyük bir sağlık sektörü oluşmaktadır. Dolayısıyla sağlık sistemi, büyük ölçüde sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olmaktan çıkmakta ve piyasanın en kârlı sektörlerinden biri durumuna gelmektedir. Örneğin ABD en modern hastanelere sahip bir ülke olduğu gibi, hekimlerin en yüksek gelir elde ettikleri (ortalama yıllık gelir 165 bin doların üstünde), hastanelerdeki yatak ücretinin en yüksek olduğu bir ülkedir ve Amerika'da yüksek kâr sağlayan küçük işletmelerin başında özel sağlık kuruluşları gelmektedir (Demirbilek, 2005: 157). Ancak, yalnız Amerika değil, son zamanlarda tüm ülkelerde sağlık hizmetlerinin özelleşmesi doğrultusunda eğilimler önem kazanmaktadır. Bir yandan sosyal güvenlik sistemi içinde bazı hizmetler piyasadan karşılanmakta ve sağlık harcamalarına hasta katkısı arttırılmakta, öte yandan bireysel sağlık sigortası teşvik edilmektedir. Dolayısıyla genel sağlık sigortasının uygulandığı ülkelerde ve durumlarda bile, artık prim toplayan sosyal güvenlik sistemi ile hizmet veren kuruluş birbirinden ayrılmakta ve sosyal güvenlik kurumu sağlık hizmetlerinin önemli kısmını özel sektörle yaptığı anlaşmalarla karşılamaktadır.

4.5. SOSYAL POLİTİKA İÇİNDE GELİŞEN BİR ALAN: EŞİTLİK POLİTİKALARI

Kuşkusuz tüm ekonomistlerin insanlar "homo economicus"dan başka bir şey değildir diye düşündüklerini söylemek istemiyorum, fakat insan davranışının bu modeli çok zaman ekonomik analizler için çok yararlı ve en nesnel başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir. Oysa bu yaklaşımda, insanlığın önemli temsilcileri olarak adeta "mantar adamlar" dan söz edilmesindeki cinsiyetçi yaklaşımı bir düşünün. İnsanlar topraktan fışkırmazlar. İnsanları kadınlar doğururlar, beslerler, belirli bir yaşa gelinceye kadar bakarlar, insanlar ailede ve çeşitli toplumsal gruplar içinde sosyalize olurlar ve yaşamlarını sürdürmek için, çoğunlukla, sürekli olarak bir bakıma ve eve ihtiyaç duyarlar. İnsan yaşamının bu öğeleri ihmal edilirken, çok zaman, bu işlerin önemsiz olduğu veya ilginç olmadığı veya tamamen doğal olduğu gerekçeleri kullanılır ve bu alanların "kadın işi" olması rastlantı değildir... Yukarıdaki çelişkiden çıkarılabilecek bir yorum da, kendi çıkarlarına yönelik, bağımsız bir erkeğin, yani homo economicus'un yanında, başkalarına bağımlı ve onları düşünerek davranan bir "femina economica"ya- (kadınsı ekonomi -MK) ihtiyacımız olduğudur. Oysa kadın ve erkekler için ayrı alanlar düşünmek, bu tür ayrımları biyolojik olmaktan çok toplumsal kaynaklı gören feminist çözümlemelere kesinlikle aykırıdır.[13]

Sosyal politikanın gerek kapsam, gerek uygulama olarak genişlediğini söylerken değindiğimiz gibi, önemli gelişme alanlarından biri kadınlara yönelik politikalar olmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreği tüm dünyada kadınlara karşı duyarlılığın arttığı ve kadınlar açısından eşitlik politikalarının gündeme geldiği bir dönem olmuştur. 19. yüzyılın sonlarında Batı ülkelerinde oy hakkı için mücadele veren kadınlar, 20. yüzyılın sonunda da birçok alanda sürüp giden ayırımcı tutum ve davranışların değişmesi için mücadele vermeye girişmişlerdir. Bu mücadelenin gerisinde, hem in-

[13] Julie A. Nelson, "Feminism and Economics", *Journal of Economic Perspectives*, S. 2, Yaz 1995.

san haklarının gelişimi hem de daha çok sayıda giderek kadının ücretli çalışma yaşamına katılması gibi gelişmeler de rol oynamıştır. Özellikle kadının ücretliler arasına katılması, yani ev dışına çıkan bir çalışma yaşamına girmesi hem kadınların kendileri hem de toplum açısından büyük değişimler getirmiştir. Belirli bir eğitim alan, çalışan, ekonomik özgürlüğe kavuşan kadın kendisinin toplumsal statüsü konusunda yeni sorgulamalar yapmaya başlarken, kadınlardan işgücü olarak yararlanmak isteyen toplum da kadının geleneksel rol ve sorumluluğu konusundaki bakış açısı ve tutumunu değiştirmek zorunda kalmaktadır. Bu ikili değişim nedeniyle, kadının ücretli çalışma yaşamına katılmasının, kadınlara karşı ayırımcı uygulamaların ortaya çıkması ve sorgulanması açısından belirleyici bir rol oynadığını söyleyebiliriz.

Bu bölümde insan haklarının gelişimi içinde kadın haklarına kısaca değindikten sonra, özellikle kadının çalışma yaşamına katılması, yol açtığı sonuçlar ve politikalara değineceğiz.

4.5.1. İnsan Haklarının Gelişimi İçinde Kadın Hakları

Sosyal politikanın gelişiminin insan haklarının gelişimiyle yakından ilgili olduğuna daha önce değindik. Genelden özele doğru değişen bu gelişimde, sosyal politikalar da genel uygulamalardan özel uygulama ve önlemlere doğru değişmektedir. Örneğin herkes için geçerli istihdam politikaları içinde kadınların istihdamını geliştirmeye yönelik özel uygulamalara, örneğin yalnızca kadınlar için değil babalar için de geçerli olan ebeveyn izni gibi özel önlemlere gidilmektedir.

İnsan haklarının ve sosyal politikaların böylece özel gruplar ve özel önlemler doğrultusundaki gelişmesinde, genel eşitlik anlayışı ve uygulamalarının bazı gruplar, bazı

bireyler açısından pek de işe yaramadığı gibi kaygılar rol oynamaktadır. O zaman eşitliği, adaleti ve güvenliği bu gruplar açısından da sağlamanın ya da eşitliği onlar açısından da yaşanılır kılmanın yolları aranmaktadır. Böylece daha belirgin hedef ve gruplara yönelik duyarlılık ve politikalar gündeme gelmektedir.

Bu gelişme süresince, yasalar önünde eşit olmanın yetmediği, buradan daha somut bir eşitlik anlayışına "fırsat eşitliğine" doğru gidildiği görülmektedir. Bugün gelinen nokta ise, fırsat eşitliğinden de ötede "sonuçlarda eşitlik" denilen bir anlayışı sergilemektedir. Henüz bu anlamda bir eşitliği gerçekleştirmenin çok uzağında olsak da, en azından sorgulama ve tartışmaların hedefi bu yöne doğru değişmektedir. Bu anlamda hemen hemen her ülkede kadınlar açısından eğitim, istihdam, ücretler, yükselme olanakları vb. gibi konularda var olan eşitsizlikleri gidermek için kadın hareketlerinin "sonuçlarda eşitlik" kavramıyla yola çıktıkları görülmektedir.

Kadın Haklarının Gelişimi

İnsan haklarının, sürekli evrim geçirdiği bir gerçektir. Temel hak ve özgürlüklerle başlayan insan hakları anlayışının daha sonra siyasal haklarla genişlediğine, bunları sosyoekonomik hakların izlediğine daha önce değindik. Yakın zamanlarda ise insan haklarının, kadın hakları, çocuk hakları, çevre hakkı gibi hakların kabulüyle daha özel gruplara ve ihtiyaçlara cevap verecek biçimde zenginleştiğini görüyoruz. Sistematize etmek için, insan haklarının gelişiminde birinci, ikinci ve üçüncü kuşak haklar gibi sınıflamalar yapılmaktadır. Ancak burada iki gerçeğin altını çizmekte yarar var: Birincisi, insan hakları giderek zenginleşen haklarla bir "bütündür". İkincisi, insan haklarının durağan değil, gelişmeye ve zenginleşmeye açık "dinamik"

bir karakter taşıdığını kabul etmek gerekir. Geçmişte çok kesin sınıfsal ayrımlara dayalı toplum düzeni içinde insanların eşit ve hak sahibi olduğunu ilan etmenin devrimci bir nitelik taşıdığı yadsınamayacağı gibi, bugün de insan haklarının sürekli yeni haklarla zenginleşmesini bu devrimci öze bağlamak doğru olur.

Üçüncü kuşak olarak da nitelendirilen bu haklar arasında yer alan kadın haklarının anlamı nedir? Neden her bireye özgü insan haklarından sonra bir de kadın haklarına gerek duyulmuştur? Sanırım bu tür sorular her yerde gündeme gelmekte, bazen de gereksiz bulunmaktadır.

Yüzyıllar boyunca her toplumda kadın ve erkek arasında ayırım yapıldığı gibi, yine her toplumda ataerkil aile ve toplum yapısının egemen olduğu bir gerçektir. Kadın erkek arasındaki cinsiyet ayırımının her toplumda bir rol ayırımına yol açtığı, bu rol bölüşümü nedeni ile kadının ev ve özel yaşamla sınırlandığı, erkeğin ise toplumda etkin konumda olduğu bir toplum yapısıdır bu.

Kadının aile içindeki yeri bu role göre belirlendiği gibi, kadının eğitim, çalışma ve çalışmasının karşılığını alma, toplumsal etkinliklere katılması hep "kadın" olduğu için engellenmiş ve sınırlanmıştır. Örneğin kadının eğitim olanağından yararlanması için 18.-19. yüzyıllar beklenmiş, kadının "vatandaş" sayılması için 20. yüzyıla ulaşmak gerekmiştir. Şimdi de ülkelere göre farklılıklar hâlâ olsa da kadının eğitim, çalışma, siyasete katılma olanaklarından erkeklere oranla çok daha az yararlandığı bir gerçektir.

Yukarıda da değinildiği gibi, kadınların da erkekler gibi eşit oy hakkına sahip olabilmeleri için ABD ve Batı Avrupa'da kadınların 100 yılı aşkın bir mücadele vermeleri gerekmiştir. Ancak uzun süren mücadeleden sonra ve 20. yüzyılın başından bu yana demokratik denilen bu toplumlar kadınların oy hakkını kabul etmişlerdir. Örneğin ABD'de ve Kanada'da kadınlara oy hakkı 1920'de, Almanya ve İn-

giltere'de 1928'de, Fransa'da 1945'te, İtalya'da 1946'da verilmiştir. Oy hakkını aldıktan sonra bile, uzun süre kadınların oy hakkında kocaları veya babaları egemen olmuştur. Bugün bu durum değişmiş olsa da kadınların oy verdikleri, fakat pek seçilemedikleri açıktır. İskandinav ülkeleri dışında hemen hemen tüm ülkelerde kadınların parlamento, belediye meclisi gibi seçimle gelinen karar odaklarında temsil edilmedikleri bilinen bir gerçektir.

Öte yandan hemen her toplumda kadın ve erkeğe ilişkin değer yargıları ve beklentiler birbirinden farklıdır. Kadın, aldığı eğitim ve yaptığı işten çok, "kadın ve anne" olarak toplumda yer bulur, saygınlık kazamr. Çalışan kadının bile öncelikleri ev ve ailesidir. Bunları ihmal ettiğinde yalnızca başkaları değil, o da kendini suçlar. Kadın için evlilik hâlâ en iyi gelecek güvencesidir. Ekonomik gereksinimler nedeniyle çalışsa da çoğunlukla yaptığı iş eve yardım amacıyla yapılan iştir.

Kuşkusuz yüzyıllar boyu süregelen ataerkil toplum yapısı ve ona dayalı toplumsal değerleri, yasalar ve uluslararası sözleşme metinleriyle değiştirmek mümkün değildir. Kökleri bunca derinde olan bu toplumsal değer yargılarının, gerçekleşmesi uzun zaman alacak bir kültürel değişim gerektirdiği açıktır. Ancak insanın bugün ulaştığı gelişme çizgisinde kadın-erkek arasındaki bunca haksızlık ve eşitsizliği kabul etmesi de düşünülemez. Bu nedenle insan haklarının gelişimine yeni bir boyut, "Kadın Hakları" boyutunu eklemek gerekmektedir. Bununla toplumsal ve kültürel değerler hemen değişmese de en azından yasal olarak kadının da, kadın olmadan önce "insan "olduğu kabul edilmekte ve cinsiyet farklılığının kadın için birçok olanağı ve hakkı kullanamaması anlamına gelmeyeceği anlatılmak istenmektedir. Bu hakların kabulüyle de en başta yasal düzenlemeler, daha sonra da toplumsal değerler olmak üzere toplumların kadın ve erkeğe bakış açısındaki ayı-

rımcılığın ortadan kalkacağı ve hakların kullanılması ile olanaklardan yararlanma açısından kadın-erkek arasındaki eşitsizliğin giderileceği umulmaktadır.

Dünyada kadın hakları konusundaki bu duyarlılığın gelişiminde, kuşkusuz toplumdaki demokrasi ve eşitlik kavramlarının gelişmesi kadar, kadın hareketlerinin de payı olmuştur. Özellikle 1960 sonrası güçlenen kadın hareketleri Batı'da toplumun ataerkil yapısını ve cinsiyet ayrımcılığının temellerini sorguladıkları gibi, daha somut eşitlik taleplerini dile getirmişlerdir. Kadın hareketi zamanla kendi içinde farklı görüşlere ve gruplara ayrılmış ve birbirinden çok farklı istemleri dile getiren kadın hareketleri ortaya çıkmıştır. Yine de cinsiyet ayrımcılığının ortadan kalkması ve kadın-erkek eşitliğinin sağlanması yönündeki taleplerin tüm kadın hareketleri açısından önem taşıdığı açıktır.

Demokrasi ve insan haklarının gelişmesi, yükselen bu kadın hareketiyle birleşince Batı toplumlarında kadın-erkek eşitliğini sağlama yönünde anayasalar ve yasalarda kadın ve erkeğin eşitliği doğrultusunda hükümler kabul edilirken, kadının eğitim alması, çalışma yaşamına katılması ve çalışma yaşamında koşulların iyileştirilmesi yönünde de düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin ilk olarak 1972 yılında ABD'de kadınların işe girme, ücretlendirme ve işte yükselme olanakları açısından erkeklerle eşit davranış görmesini öngören "İstihdamda Fırsat Eşitliği" yasası kabul edilmiştir. Buna benzer yasalar daha sonra Avrupa ülkelerinin birçoğunda gündeme gelmiş ve yasalaşmıştır. Böylece önce gelişmiş ülkelerde başlayan, sonra dalga dalga gelişmekte olan ülkelere yansıyan bir eşitlik politikası toplumların gündeminde yer almaya başlamıştır. Uluslararası düzeyde de kadın hakları konusunda bir duyarlılık oluştuğundan, Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlarda da bu yönde adımlar atılmıştır.

Birleşmiş Milletler ve Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Hakkında Sözleşme

BM, 1975-1985 dönemini "Kadın 10 Yılı" ilan etmiştir. 1979 yılında da "Kadınlara Karşı Her Türlü Ayırımcılığın Önlenmesi Hakkındaki Sözleşme"yi kabul etmiştir. Bugün bu sözleşme Türkiye de (1985 yılında onaylandı) dahil olmak üzere 114 ülke tarafından onaylanmış bulunmaktadır. Bu sözleşmenin temel amacı, kadınlar için genel bir engel oluşturan cinsiyet ayırımcılığını önlemek ve üye ülkelerde bu yolda bir duyarlılık oluşmasına katkıda bulunmak, onlardan yasal ve kurumsal düzenlemelerde sözleşme hükümleri doğrultusunda kadın ve erkek eşitliğini sağlayıcı yönde düzeltmeler yapılmasını isteyerek kadın hakları doğrultusunda yasal anlamda da olsa olumlu adımlar atılmasını sağlamaktır.

Söz konusu sözleşmenin insan haklarımn bir devamı ve tamamlayıcısı niteliğinde olduğu açıktır. Örneğin Sözleşme'nin başlangıcında amaçlar ve ilkeler belirlenirken şöyle denmektedir: "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin, insanlara karşı ayırımcılığın kabul edilmezliği prensibini teyit ettiğini ve tüm insanların özgür doğduklarım ve eşit itibar ve haklara sahip olduklarını ve bu Sözleşmede öne sürülen tüm haklar ve özgürlüklerin cinsiyete dayalı olanlar dahil olmak üzere hiçbir ayırıma tabi kılınmaksızın herkes tarafından kullanılabileceğini açıkladığını bilmekteyiz." Görülüyor ki Sözleşme herkese ait olan insan haklarımn kadınlar tarafından da eşit ve özgürce kullanılmasını amaçlamaktadır.

Sözleşmenin tüm maddelerinde de çeşitli alanlarda var olan kadın-erkek ayırımını kaldırmaya yönelik temel ilkeler kabul edilmektedir. Eğitim ve çalışma yaşamına katılması, evlilik ve aile kurumundaki yeri, siyaset ve karar organlarında temsil edilmesi açısından kadının eşit olanakla-

ra sahip olmasını ve toplumdaki konumunun iyileştirilmesini hedef alan ilkelerdir bunlar. Hatta bu ilkelerin yaşama geçirilmesi açısından kadınlar lehine, onları özendirmeye yönelik bazı farklı uygulamalara gidilmesi de ilke olarak benimsenmektedir.

Bu gelişmeler ışığında bugün insanlık tarihinin kadın-erkek arasındaki ayrımcılığı önleyici bir anlayışa ulaştığı, bu nedenle insan haklarına "Kadın Hakları" denilen yeni bir boyut ekleme gereğini duyduğunu söyleyebiliriz. Çünkü bugün ulaşılan nokta, insanlar için soyut ve yasalar önünde bir eşitlikten çok, somut ve uygulamada eşitlik anlayışına doğru yol almaktadır. Kuşkusuz bu yolda atılan adımlar henüz çok yetersizdir. Kuşkusuz değerlerin değişmesi zaman alacağından cinsiyet ayırımına dayalı kadın-erkek eşitsizliğini değiştirmek kolay olmayacaktır. Yine de birçok ülkede ulusal düzeyde kadın haklarından sorumlu bir kurumlaşmaya gidildiği görülmekte, yasalarda kadın-erkek eşitliğini sağlamaya yönelik düzeltmeler yapılırken, kadının toplumdaki konumunu düzeltmeye yönelik özel politika ve önlemler gündeme gelmektedir. Örneğin bazı ülkelerde kadımn eğitime katılması ve bazı mesleklere girmesi özendirilmekte, bazı ülkelerde kadının siyaset ve siyaset dışı (sendikalar, bürokrasi gibi) karar organlarına gelebilmesi için kotalar ayrılmaktadır. Böylece adına eşitlik politikası denilen ve geniş kapsamlı önlemler bütünü olan bir politika, toplumların sosyal politikası içinde yerini almaktadır.

Kuşkusuz genel olarak tüm insan hakları için geçerli olduğu gibi, kadın haklarınm da yasal metinlerden yaşama aktarılması için birçok önlem ve uygulama ile desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca kadının toplumdaki yerinin toplumsal değerlerle çok sıkı ilişkisi nedeniyle değişimin gerçekleşmesi de kolay görünmemektedir. Bunun için yasal düzenlemelerin yanı sıra, başta eğitim ve kültürel yapı

olmak üzere toplumsal sistemde birçok değişiklik yapmak gerekmektedir.

4.5.2. Kadının İşgücüne Katılımındaki Değişim, İstihdamdaki Konumu ve Getirdiği Tartışmalar

Genel olarak tüm dünyada endüstrileşme sonrası, fakat daha da önemlisi hizmet sektörünün gelişmesiyle kadın istihdamında da yapısal bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişimin, kadının konumu kadar aile yapısı, yaşam biçimi ve değer yargıları gibi toplumsal sonuçları da olduğu ortada. Bu doğrultuda toplumsal konumu ve toplumdan beklentileri değişen kadının, bir yandan eşitlik istemleri yükselmekte, öte yandan sosyal devletten beklentileri artmaktadır.

Kadının İşgücüne Katılımı ve İstihdamdaki Konumu

Kadının tarım dışı sektörlerde çalışmaya katılması endüstrileşme ile başlamışsa da, daha çok hizmet sektörünün gelişmesiyle hız kazanmıştır. 1950'de 15-64 yaş arasındaki kadın nüfusun gelişmekte olan ülkelerde % 50'si, gelişmiş ülkelerde % 47'si ekonomik olarak aktif görünmektedir (Nuss, 1980: 31). Ancak gelişmekte olan ülkelerde aktif kadın nüfusun % 87'sinin tarımda yer aldığını da unutmamak gerek.

Günümüzde dünya genelinde kadının işgücüne katılımı % 52 dolayında olmakta, başka bir biçimde söylersek her 100 aktif erkeğe karşın 67 kadının aktif olduğu görülmektedir (ILO, 2007; ILO, 2008). Son 10 yılda işgücüne katılan kadın sayısının 1.1 milyardan 1.2 milyar dolayına çıkması gibi küçük bir artış olsa da, hem bölgelere göre farklılıklar oldukça büyüktür hem de toplam istihdamda % 40 olan kadın oranı değişmemiştir. 2007 yılında 15 yaş üstü kadın ve erkek nüfusu aynı büyüklükte iken, erkeklerin 1.8 milyarı, kadınların 1.2 milyarı istihdam

edilmektedir. Bölgelere göre kadının işgücüne katılımına baktığımızda, Doğu Asya'da kadının işgücüne katılımının en yüksek düzeye çıktığını (% 66), Güney Sahra'da % 62.8, Güneydoğu Asya'da yaklaşık % 58.9 düzeyinde olduğunu, gelişmiş ekonomilerde % 52.7, Latin Amerika'da % 52.4 olurken, Ortadoğu ve Kuzey Afrika'da % 29.5 gibi daha düşük bir düzeye indiğini görüyoruz.

Kadın istihdamının daha düşük kalmasının nedenleri çeşitlidir. Bazı bölge ve ülkelerde geleneksel nedenlerle kadının tarım dışında çalışması istenmez, ailenin geçimini erkek sağlar ve kadınların çoğu ev kadını olmayı tercih edebilirler. Bazı durumlarda kadının işgücüne katılımını sağlayacak eğitim koşulları yetersizdir, bazı durumlarda ise işsizlik sorunu nedeniyle iş bulma olanakları kısıtlıdır. Kuşkusuz ev dışında çalışmayan kadın, gerçekten çalışmıyor değildir; ancak ev içi emeği ekonomik olarak değerlendirilmez. Öte yandan iş bulma olanaklarının kısıtlı olduğu durumlarda, kadınların iş bulmaları daha da zorlaşabilir. Örneğin kadının işgücüne katılımı erkeklere göre çok düşük olduğu halde, dünya genelinde kadınlar arasında işsizlik (% 6.4), erkeklere göre (% 5.7) daha yüksek düzeydedir (ILO, 2008: 25).

Yakın zamana kadar kadın istihdamının büyük bölümü tarım sektöründe yer alırken, ilk kez 2005 yılında hizmet sektöründeki istihdam tarım istihdamını geçmiştir (ILO, 2007: 15): Örneğin 1996'da kadınların yaklaşık % 45'i tarım, % 37'si hizmet sektöründe istihdam edilirken, 2007 yılında kadın istihdamının % 46'sı hizmet, % 36'sı tarım sektöründe yer almaktadır. Yine bölgelere göre epeyce farklılık vardır. Örneğin Güney Asya ve Güney Sahra Afrika'sı bugün de kadının yoğun olarak tarımda yer aldığı bölgelerdir (tarımda kadın istihdamı 1996'da % 70'i geçmekte, 2006'da % 64 dolayına inmektedir). Doğu Asya ve Güneydoğu Asya'da da kadın istihdamının yaklaşık yarısı (sırasıyla % 52 ve % 47) tarımda yer almaktadır. Endüstri-

de kadın istihdamı dünya genelinde % 17 gibi oldukça düşük düzeyde olmakta, bölgelere göre ise % 5 (Sahra Afrikası) ile % 25 (Doğu Asya) arasında değişmektedir. Gelişmiş ekonomilerde tarımda kadın istihdamı 2006'da % 2.5 düzeyinde kalırken, endüstride bu oran % 12 düzeyinde olmakta, hizmet sektöründe kadın istihdamı ise % 85 gibi çok yüksek bir düzeye çıkmaktadır. Latin Amerika ve Karayipler'de de kadın istihdamının tarımda (% 10 dolayında) ve endüstride (% 14) düşük kaldığı, buna karşın hizmet sektöründe yüksek (% 75) olduğu bir bölge olmaktadır.

Tarım dışı istihdamın artışı, kadının istihdamdaki statüsünün değişimi, yani ücretli çalışan kadın sayısının artışı anlamına gelmektedir. İstihdam edilen kadınlar içinde ücretli ve maaşlı çalışan kadınların oranı dünya genelinde 1997 yılında % 41 dolayında iken, 2007'de bu oran % 46 dolayına çıkmıştır. Buna karşın ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınlar da % 34'ten % 25 dolayına inmiştir (ILO, 2008: 27): Ücretli çalışan kadınların oranı gelişmiş ekonomilerde % 80-90'lara varırken, Orta ve Doğu Avrupa'da da % 77 gibi çok yüksek düzeydedir. Bu oran kadın istihdamında hizmet sektörünün öne geçtiği Latin Amerika ve Karayipler'de de % 67.5 olmakta, bu bölgede ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadın oranı çok düşük kalırken (% 5), kendi hesabına çalışan kadınların istihdamdaki payı dörtte bire çıkmaktadır. Ortadoğu ve Kuzey Afrika'da ücretli çalışan kadın oranı istihdamın yarısına yaklaşmakta, ücretsiz aile işçisi olan kadınların oranı ise dörtte bir düzeyinde kalmaktadır. Kadın istihdamının yarısından fazlasının tarımda yer aldığı Doğu Asya'da ücretli çalışan kadınlar % 40 dolayında olurken, ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar da oldukça düşük düzeyde kalmakta (% 20 dolayında), buna karşın kendi hesabına çalışanların payı yaklaşık % 37'ye çıkmaktadır. Güneydoğu Asya ve Pasifik'te ise tersine ücretli çalışan sayısı (% 35) ile ücretsiz aile işçiliği (% 36) bir-

birine yakın bir ağırlık taşımaktadır. Güney Sahra ve Güney Asya'da ücretli çalışan kadınlar sırasıyla % 17 ve % 15 gibi çok düşük bir kesimi oluşturmaktadır. Buna karşın Güney Asya'da ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınlar artarken (% 60), Sahra Afrikası'nda bunların oranı % 34 olmakta, kendi hesabın çalışan kadınlar da % 47'yi bulmaktadır.

Tablo: 14

Bölgelere Göre İstihdamda Kadın ve Erkeğin Statüsü (1997-2007)

	Ücretliler (%)		İşverenler (%)		Kendi hesabına çalışanlar (%)		Ücretsiz aile işçisi (%)		Eksik istihdam (%)	
Kadın	1997	2007	1997	2007	1997	2007	1997	2007	1997	2007
Dünya (genel)	41.8	46.4	2.1	1.8	21.6	26.9	34.5	24.9	56.1	51.7
Gelişmiş Ekonomiler ve AB	85.1	88.0	4.2	3.9	6.8	5.8	4.0	2.3	10.7	8.1
Merkez ve Güneydoğu Avrupa	77.5	78.5	3.6	3.0	11.4	13.6	7.6	5.0	18.9	18.6
Doğu Asya	28.7	39.2	1.6	0.7	25.7	36.8	44.0	23.3	69.6	60.1
Güneydoğu Asya ve Pasifik	29.4	35.1	1.0	0.9	23.2	28.0	46.5	36.0	69.6	63.9
Güney Asya	11.4	15.5	0.5	0.3	17.4	25.2	70.7	58.9	88.1	84.2
Latin Amerika ve Karayipler	67.8	64.6	2.1	2.7	21.7	25.5	8.4	7.1	30.1	32.7
Orta Doğu	43.7	55.3	1.1	1.5	25.7	17.9	29.4	25.3	55.2	43.2
Sahraaltı Afrika	12.4	15.5	2.6	2.8	48.0	46.9	37.0	34.7	85.0	81.7
Kuzey Afrika	49.3	58.4	2.2	3.2	16.2	12.4	32.3	26.0	48.4	38.4
Erkek	1997	2007	1997	2007	1997	2007	1997	2007	1997	2007
Dünya (genel)	44.9	47.9	4.3	3.4	37.2	37.4	13.5	11.3	50.7	48.7
Gelişmiş Ekonomiler ve AB	80.6	82.1	8.1	7.9	10.1	9.3	1.2	0.8	11.3	10.1
Merkez ve Güneydoğu Avrupa	74.7	76.1	4.2	4.1	17.5	17.7	3.6	2.1	21.0	19.9
Doğu Asya	38.4	46.4	3.7	1.3	39.8	40.5	18.1	11.8	57.9	52.3
Güneydoğu Asya ve Pasifik	38.1	41.6	2.9	2.3	43.3	41.5	15.7	14.6	58.9	56.1
Güney Asya	21.0	24.4	2.2	1.2	58.0	56.1	18.8	18.3	76.7	74.4
Latin Amerika ve Karayipler	62.4	60.6	5.5	5.9	26.6	29.7	5.6	3.8	32.1	33.5
OrtadDoğu	58.7	65.2	5.8	6.7	28.1	23.0	7.4	5.2	35.5	28.2
Sahraaltı Afrika	25.2	30.3	3.4	3.2	49.6	48.0	21.8	18.4	71.4	66.4
Kuzey Afrika	57.1	59.9	9.4	11.9	17.9	16.2	15.6	12.0	33.5	28.2

Kaynak: ILO, 2008, s. 27.

Bu rakamlardan yola çıkıp bazı sonuçlara varmak mümkündür. İlk olarak, bugün de her bölgede kadının işgücüne katılımının erkeklerin gerisinde olduğunu söylemek gerekir. Bu da kadının geleneksel rolünün büyük ölçüde sürdüğünü ve buna bağlı olarak çoğu kadının ekonomik açıdan erkeğe bağımlı olduğunu göstermektedir. İkinci olarak, son yıllarda kadının tarım dışı istihdamının arttığı, özellikle kadın istihdamında hizmet sektörünün öne çıktığı açıktır. Ancak bu durum özellikle gelişmiş ekonomiler, Latin Amerika, Orta ve Doğu Avrupa bölgeleri için çok belirgin olurken, öteki bölgelerde hizmet sektörü gibi tarım sektörü de önemini korumaktadır. Bunun gibi ücret karşılığı bir işte çalışan kadınlar da son yıllarda artmış ve kadın istihdamının yarısına yaklaşmıştır. Ücretsiz aile işçiliği ise dörtte bire düşmüştür. Ancak yine az gelişmiş bölgelerde kadın için ücretsiz aile işçiliğinin önemini koruduğu açıktır. Öte yandan tarım istihdamının ağırlıklı yer aldığı bu ülkelerde kendi hesabına çalışan kadınlar da çoğunlukla tarım sektöründedir ve çoğu, kocalarının yokluğunda tarımdaki üretimi devam ettirmeye çalışan ve bütün işi üstlenirken yoksulluktan da kurtulamayan kadınlardır. Dolayısıyla kendi hesabına çalışma statüsü, kadının ücretsiz aile işçiliğinden kurtulması veya gelirinin yükselmesi anlamına gelmemektedir.

Kadınların hizmet sektöründe yoğunlaşmasının birçok nedeni bulunmaktadır. Endüstri sektöründeki işlerin çoğunlukla fiziksel bir güç gerektirmesi ve erkeklere daha uygun olmasına karşılık, hizmet sektöründeki işlerin büyük bölümü daha az fiziksel güç gerektirmekte ve kadın istihdamına daha uygun özellikler taşımaktadır. Öte yandan, geçen zaman içinde eğitim alan kadın sayısı artmakta ve bu kadınların büyük bölümü ev dışında çalışma yaşamına katılmak istemektedir. İstihdama katılım, onlar için hem gelir getiren ve ekonomik bağımlılıklarını azaltan bir

işlev görmekte hem de ev dışındaki deneyimlerinin artması ve toplumsal statülerinin yükselmesini sağlamaktadır. Ailelerin artan ihtiyaçları ve beklentileri de aileye giren gelirin artmasını zorlamaktadır. Böylece özellikle ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerde "iki üyesi de ücretli çalışan aile" esas hale gelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde de hem ihtiyaçlar hem değer yargıları benzer bir seyir göstermekte, bu ülkelerde özellikle genç ve eğitimli kadının istihdama katılım eğilimi de, çalışan sayısı da artmaktadır.

Kadının Ücretli Çalışması ve Getirdiği Tartışmalar

Her şeyden önce kadının ücretli çalışması, kadın için ekonomik bağımsızlık anlamı taşıdığından, onun ailedeki ve toplumdaki rolünü değiştiren bir sonuç doğurmaktadır. Yüzyıllar boyu kadın eviyle, özel yaşamıyla sınırlanmış, üretimden uzak kalmasa da ekonomik yönden erkeğe tümüyle bağımlı bir ilişki içinde olmuştur. Bu sosyoekonomik ilişki erkeği eve ekmek getiren kişi yaptığı gibi, ekonomik ilerlemenin de başlıca aktörü yapmıştır (Gilman, 1986). Gerçekten ekmeği kazanan erkek, eve ve çocuklara bakan kadın olurken kadın-erkek arasındaki işbölümü toplumsal rol bölüşümü anlamını taşımaktadır. Erkek kendisine verilen bu rolle ekonomik olarak üretken olmakta ve toplumsal değer kazanmaktadır. Kadın ise hem erkeğe bağımlı olmakta hem de yaptığı işin ekonomik bir değeri olmadığından "toplumsal değersizliğe" itilmektedir (Kendrigan, 1984: 48).

Yapılan çeşitli antropolojik ve kültürlerarası karşılaştırmalar tarım öncesi ve ilkel tarım döneminde üretimde daha etkin yer alan kadının toplumda da daha etkin ve bağımsız bir konumu olduğunu ortaya koymuştur (Giele, vd. 1977: 5-6). Bu nedenle kadının toplumsal statüsünün, önce karmaşıklaşan tarımsal üretimle birlikte azalan, sonra

daha da karmaşıklaşan endüstriyel üretimle birlikte yükselen bir eğri izlediği ileri sürülmektedir (Giele, vd. 1977: 9). Üretimin daha da karmaşık yapısı, herkesin katkısına gereksinim duymaktadır.

Buna bağlı olarak kadın işgücüne gereksinim duyulduğu gibi, kadının eğitim ve yükselme olanakları artmakta, kadın erkekten ve aileden ayrı bir ekonomik, sosyal güvenceye kavuşmaktadır. Hizmet sektörünün gelişimi ise beden gücünün önemini azalttığından kadınlar için birçok iş alanı doğurmaktadır.

Ancak ücretli çalışmaya katılan kadının statüsünde değişme ve iyileşme olurken, çelişkiler ve eşitsizlikler de yaşandığı gibi, bir anlamda bu tür çalışmaların artması ile birlikte toplumsal eşitsizlikler su yüzüne çıkmaktadır. Örneğin kadın işgücü ekonomik büyüme dönemlerinde işe alınan, kriz dönemlerinde işten çıkarılan olarak işgücü piyasasına esneklik kazandıran bir işlev görmektedir.

Kadının belirli meslek ve işlerde yoğunlaşması, bu işlerin işgücü piyasasında giderek değer yitirmesi ve kadının benzer işlerde erkeklere göre daha az ücret alması da kadın istihdamında karşılaşılan başka gerçeklerdir. Örneğin ABD'de kadınların yarısı, kadın çalışanların yoğun olduğu işlerde yer almaktadır (US Department of Labor, 2004): Buna göre 2002 yılında ABD'de kayıtlı hemşirelerin yaklaşık % 93'ü, sekreterlerin ve kreşlerde çalışan öğretmenlerin % 98'i, resepsiyonda çalışanların % 97'si, genel olarak yardımcı büro elemanlarının % 84'ü, çocuk bakanların % 97'si, temizlik işi ve hizmetçilik yapanların % 93'ü kadındır. Buna karşın doktorların yaklaşık % 30'u, diş hekimlerinin % 20'si (diş hekimi yardımcılarının ise % 98'i), mimarların % 20'si, mühendislerin % 10'u kadın olmaktadır. Öte yandan hizmet sektöründe yardımcı eleman olarak çalışanların yaklaşık % 78'ini kadınlar oluştururken, orta kademe yönetici konumundakilerin % 45'i kadın olmaktadır.

ABD ile ilgili bu görünüm tüm ülkeler için geçerlidir. Kamu ve özel sektörde yardımcı büro işleri, diğer bir deyişle "pembe-yakalı işler" kadınlar için daha uygun görülmekte ve hizmet sektöründe yer alan kadınların çoğunluğu bu tür işlerde çalışmaktadır. Belirli bir eğitim almış kadınlar için de, endüstri sektörüne göre hem daha az yorucu hem de daha prestijli bu işler daha çekici gelmektedir. Kısacası günümüzde, hem işgücü piyasasındaki ihtiyaçlardan doğan hem de kadınların özellikleri ve seçimleriyle ilgili olarak çok daha fazla kadın tarım dışı alanlarda ve ücretli olarak çalışmaktadır, ancak bu çalışma "kadın sektörleri" ve "kadın meslekleri"ni beraberinde getirmektedir.

Kadınların yoğunlaştığı bu işlerin zamanla ücret ve statü kaybına uğradıkları da görülmektedir. Örneğin kadınların yoğunlaştığı hemşirelik, öğretmenlik gibi bazı işler aslında insanın eğitimi ve sağlığı açısından çok önemli işler olmalarına karşın, işgücü piyasası içinde yüksek statülü işler olmaktan çıkmışlardır; bu mesleklerde ücretler genellikle düşüktür. Öte yandan tüm ülkelerde hangi meslek grubunda olursa olsun, kadınlar ve erkekler arasında % 15 ile % 30 arasında değişen bir ücret farkı olduğu ortaya çıkmaktadır. ABD'de genel olarak kadınların kazancı erkeklerin % 78'i dolayında olmakta ve bu farklılık işlere göre azalıp artmaktadır. Yönetimle ilgili işlerde çalışan kadınların kazancı erkeklerin % 68'ine inebilmektedir ya da yüksek okul bitirmiş erkekler haftada ortalama 1089 dolar kazanırken, aynı eğitim düzeyindeki kadınların aldığı ücret 809 dolar olmaktadır (Department of Labor, 2004: 38-40).

Düşük statülü işlerde yoğunlaşma gibi, hangi iş grubu alınırsa alınsın, bu işlerde alt kademelerde çok sayıda kadın çalışırken üst kademelere doğru kadınların azaldığı da bir gerçekliktir. Bu durum, kamu ve özel sektöre göre değişmemektedir. Bu nedenle kadınlar için bir de "görünme-

yen tavan" dan söz edilmekte, bununla bir yerden sonra kadının yükselmesini önleyen koşulların ortaya çıktığı anlatılmaktadır. Kadınların üst düzeydeki pozisyonlara gelmelerini engelleyen nedenler, hem istihdamdaki ayrımcı politikalardan hem de kadınların geleneksel rollerinden kaynaklanmaktadır. Üst düzey görevler daha fazla nitelik, daha fazla zaman, konsantrasyon ve enerji istemektedir. Oysa kadınlar erkeklerle aynı niteliklere sahip olsalar bile, ev ve çocuk sorumlulukları nedeniyle bu pozisyondaki işlerin gerektirdiği zamanı ve konsantrasyonu işlerine verememektedirler. Bu nedenle genç ve bekâr kadınların işte yükselme olasılıkları daha yüksek olurken, evli ve çocuk sahibi kadınlarda bu olasılık düşmektedir. Oysa erkeklerin evli ve çocuk sahibi olmaları, işlerindeki hırs ve başarılarını artıran bir etki doğurmaktadır. 1.498 erkek ve 806 kadın yöneticiyi kapsayan İngiltere'deki bir araştırmada, kadın yöneticilerin erkeklere göre daha genç yaşta oldukları (yönetici kadınların yaş ortalaması 31, erkeklerin 48), erkek yöneticilerin yalnızca % 3'ü bekârken, kadınların % 29'unun bekâr, % 10'unun da boşanmış (erkeklerin % 3'ü) kadınlar olduğu ortaya çıkmaktadır (Alban-Met Calfe vd., 1991: 155-158).

Hizmet sektörünün büyümesi ve bu sektörde kadın çalışanların artması, farklı çalışma biçimlerini de getirmiştir. Ev ve işi birlikte götürmek isteyen kadınların bir bölümü kısmen çalışma olanağı olan işleri tercih etmeye yönelmişlerdir. Örneğin 2005 yılında ABD'de kadınların istihdama katılımı % 65, 15 üyeli AB düzeyinde ise % 57 dolayındadır (OECD, 2006: 250 vd.). Buna karşın kısmen çalışan erkek oram her iki bölgede de % 7 dolayında kalırken, kısmen çalışan kadınlar ABD'de % 18, AB düzeyinde % 33 dolayına çıkmaktadır. İngiltere ve Almanya'da kısmen çalışan kadınların oranı % 40'a yaklaşmakta, Hollanda'da ise % 60'ı bulmaktadır. Son yıllarda kadın istihdamı

artışının daha çok kısmen çalışılan işlerle sağlandığını söylemek de yanlış olmaz. Bu nedenle 2005 yılında kısmen çalışanlar içinde kadınların oranı ABD'de % 68, 15 üyeli AB düzeyinde % 78 olmaktadır. Buna karşın, İsveç, Danimarka, Fransa gibi kadının işgücüne katılımını ve geleneksel rolünden çıkmasını destekleyen ülkelerde, çocuğun ev dışında bakımı konusuna daha fazla önem verildiğinden, kısmen çalışan kadınların oranı da % 20 dolayına inmektedir. Geleneksel aile yapısının egemen olduğu ve kadının istihdama katılımının daha düşük kaldığı Portekiz, Yunanistan gibi ülkelerde de, kısmen çalışan kadın oranı % 10 düzeyinde kalmaktadır.

Kısmen çalışılan işler kadınlar için çelişkili bir durum da doğurmaktadır. Bir yandan ev ve iş sorumluluklarını birlikte yürütmek için bu tür işler kadınlar arasında tercih edilmekte, öte yandan bu tür işler daha düşük nitelikli ve daha güvencesiz olmaktadır. Yine de evlendikten ve özellikle çocuk doğurduktan sonra birçok kadın için kısmen çalışma, hem belirli bir gelir sağlama hem de tümüyle işgücü piyasasından uzak kalmama adına bir çözüm olmaktadır. Çocuk sahibi kadınların tam zamanlı çalışabilmesi için sosyal politikaların yaygın ve ucuz çocuk bakımı merkezleri gibi çalışan kadınları destekleyecek çözümler üretmesi gerekmektedir. Bunu başaran ülkelerde kısmen çalışan kadınların daha düşük kaldığı da görülmektedir. Japonya, Almanya gibi kadının geleneksel rolünün ağır bastığı toplumlarda ise, genç yaştaki kadınların istihdama katılımı artarken, evlenen ve çocuk sahibi kadınlar arasında istihdamdan çekilme eğilimi artmakta, bu kadınların bir bölümü ileri yaşlarda tekrar istihdama dönme isteği göstermektedir. Böylece kadının istihdama katılımı "çift tepeli bir eğri (M)" biçimi almaktadır. Ancak istihdamdan ayrılan kadının çalışmaya dönme isteğinin karşılanması da o kadar kolay değildir. Bir yandan istihdam artışı zaten sınır-

lı olmaktadır, öte yandan geçen zaman içinde iş deneyimi ve bilgisi azalmış kadınların işgücü piyasası içinde şansları da azalmış olmaktadır.

Özetlersek, genel olarak dünyada, özellikle de hizmet sektörünün büyüdüğü ülkelerde ücretli çalışan kadın sayısının arttığı bir gerçek; ancak bu sayısal artış olumlu ve olumsuz sonuçlarıyla kadın için de, toplum için de bir dizi değişiklik getirmektedir. Ev dışında çalışma ile ekonomik bağımsızlığını geliştiren, toplumsal bilgi ve deneyimini arttıran kadının bu yolla kendine güveni gelmekte, aile ve toplum içindeki yeri de olumlu yönde değişmektedir. Buna bağlı olarak kız çocuklarının eğitimine de daha fazla önem verilmekte, devlet politikaları da kadının tarım dışı istihdama katılımını destekleyici yönde değişmektedir. Buna karşın kadının tarım dışı istihdamı arttıkça, bir dizi eşitsizlik ve sorunla karşılaşılmaktadır. Bunların başında da, ataerkil toplum yapısı nedeniyle kadının geleneksel rolünü vurgulayan ayrımcı politikalar gelmektedir. Kadın ve erkek arasındaki ayrımcılık, toplumsal değer yargılarından devlet politikalarına, yasalardan işletme politikalarına kadar her yere uzanmaktadır. Buna bağlı olarak kadının istihdama katılımından ücret ve çalışma koşullarına kadar her alanda karşılaştığı olumsuz koşullar karşımıza çıkmaktadır. Kadın için birinci sorun alanı bunlar olurken, ev ve işi bir arada götürme sorumluluğu da ikinci önemli sorun alanını oluşturmaktadır. Bu nedenle 20. yüzyılın son çeyreğinde tüm dünyada yükselen kadın hareketinin en başta gelen hedefi, bir yandan kadın eğitimi ve istihdamının niteliksel açıdan gelişmesi, öte yandan kadının toplumsal-siyasal açıdan güçlenmesinin sağlanmasıdır. Bu çerçevede istihdamda eşitlik sağlamaya yönelik politikalar da gündeme gelmektedir.

İstihdamda Eşitlik Politikaları

Kadın-erkek eşitliği politikalarının önem kazandığı her ülkede bir yandan kadınların işgücü piyasasına hazırlanmaları (eğitim, meslek seçimi gibi) ve işgücü piyasasında karşılaştıkları koşullar (ücretlendirme, çalışma koşulları, yükselme olanakları gibi) açısından "fırsat eşitliği" sağlanmaya çalışırken, öte yandan da kadının geleneksel sorumluluklarının bir ölçüde de olsa azaltılmasına ve iş yaşamıyla uyumlaştırılmasına çalışılmaktadır. Bu çabalarla hem kadın işgücüne gereksinim duyan piyasanın gerekleri hem de kadınların eşitlik istemleri karşılanmak istenmektedir. Ancak atılan atımlar ya yavaş olmakta, ya da uygulamada istenilen sonuçları vermekten henüz oldukça uzak bulunmaktadır. Ayrıca yasaların etkileri de tartışmalıdır. Örneğin İngiltere'de 1975 yılında kabul edilen Eşit Ücret Yasası'nın paradoksal bir etkiyle kadın-erkek arasında işgücü piyasasında var olan ayırımı azaltmak şöyle dursun artırdığı ileri sürülmektedir (Coyle, 1988: 8). Çünkü kadın ve erkek işlerinin ayrılması, işverenlerin eşit ücret uygulamak zorunluluğundan kaçınmak için kullanabildikleri başlıca yol alarak kalmaktadır.

Yine de istihdamda cinsiyet ayırımcılığını önlemeye yönelik politika ve önlemlerin vazgeçilemeyecek önemde olduğu kuşku götürmez. Bu alanda bir yanda ABD, öte yanda İskandinav ülkeleri, getirilen eşitlik yasaları, kurdukları izleme komisyonları, ayırımcılık uygulamasına karşı oluşturdukları başvuru yolları ve uygulamaya koydukları eylem programları ile ilgi çekici örnekler oluşturmaktadırlar. Örneğin ABD'de kadın-erkek arasındaki eşitlikçi politikaların kökeni 1964 tarihli Yurttaş Hakları Yasası'na dayandırılmaktadır. Bu yasanın 7. bölümünde ilk kez istihdamda kadın-erkek eşitliği konu edilmektedir. 1972'de bu yasada değişiklik yapıldı ve İstihdamda Fırsat Eşitliği Ko-

misyonu'na (Equal Employment Opportunities Commission-EEOC) bu yasaya aykırı davranan işverenler hakkında dava açmak yetkisi verildi (Sapiro, 1990: 370). 1963 tarihli Eşit Ücret Yasası'nın kapsamı da 1972'de genişletildi. Bu Federal Yasalar eyaletler için zorunlu olduğu gibi, hemen hemen tüm eyaletlerde de ayırımcılığa karşı yasalar getirilmiş bulunmaktadır.

İstihdamda eşitlik sağlanması yönündeki yasal düzenlemelere 1972 yılında getirdiği yasal değişikliklerle ABD öncülük ederken 1970 sonlarına doğru hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinin böyle bir yasalaşmaya gittiği görülmektedir. İstihdamda eşitlik yasaları bir yandan işe alma, işe son verme, eğitim, yükselme olanakları gibi konularda herhangi bir cinsiyet ayırımcılığı yapılamayacağını getirirken, öte yandan da devletin işgücü piyasasına ve istihdam yapısına müdahale etmesi yolunu açmaktadır. Bu müdahale, kamu ve özel sektörde kadınların temsil edilmediği ya da çok az temsil edildiği meslekler, işler ve orunlarda kadınlara karşı sürdürülen ayırımcılığa son verilmesi, tam aksine buralara kadınların gelmesini sağlayacak "olumlu eylem" programlarının yürütülmesi biçiminde olmaktadır.

İskandinav ülkelerinde istihdamda cinsiyet ayırımını önlemek bir devlet politikasına dönüşmüştür. Bununla bir yandan istihdamda mesleki ayırımı önlemek ve kadınlar için fırsat eşitliğini artırmak istenmekte, öte yandan kadının ev ve çocuk sorumluluklarının paylaşılmasına önem verilmektedir. Örneğin meslekler açısından kadm-erkek ayırımının çok belirgin olduğuna değindiğimiz İsveç'te çalışan kadınların yaklaşık % 80'inin 11 meslekte yoğunlaştığı belirtilmekte, bunu önlemek için de 1988-1993 arasını kapsayan beş yıllık bir plan uygulamaya konmaktadır (Nasman, vd. 1989: 233). Bu plana göre, cinsler arasında oldukça eşit dağılımın bulunduğu dört işkolunun 1993 yılında en az 10'a çıkarılması, en eşitsiz ve dengesiz dağılı-

mın bulunduğu 16 işkolunun da 10'a indirilmesi amaçlanmaktadır. İsveç ve Norveç'te ABD'deki Fırsat Eşitliği Komitesi yerine, "Eşitlik Ombudsmanı" oluşturulmuş bulunmaktadır.

Öte yandan kadının ev ve çocuk sorumluluklarından doğan ve onu çalışma yaşamında daha zayıf konuma getiren, çalışmaya bakış açısını olumsuz etkileyen koşulların da ele alınması gerekmektedir. Her şeyden önce toplumun kadına ve aileye bakış açısını değiştirmesi gereği ortadadır. Kadının ücretli çalışmaya girmesi ile yalnızca erkeğin çalıştığı, kadının ev işleriyle uğraştığı bir aile yerini "iki üyesi çalışan aile"ye bırakmaktadır. İki üyesi çalışan ailelerin de, öncekinden farklı gereksinimleri olduğu açıktır.

Burada öncelikle çocukların yetiştirilmesinde toplumun bir rol alması gereği ortaya çıkmaktadır. Çalışan kadınlara doğum için belirli süre izin verilmesi bugün genel bir uygulama olmakta, ancak bunun yetmediği bilinmektedir. Özellikle belirli bir yaşa kadar çocukların bakımı, kadınları çalışma yaşamından uzaklaştıran bir etken olarak önemini korumaktadır. O nedenle küçük yaştaki çocukların bakımı için izin ya da çocuk bakım evlerinin yaygınlaştırılması çalışan kadınlar için temel istemlerin başında gelmektedir.

Henüz çok yaygın bir uygulama olmasa da, belirli bir yaşa gelinceye dek çocukların bakımı için her iki ebeveyne belirli bir süre için izin verilmesi gibi bir uygulama ortaya çıkmaktadır. Bu konuda öncülüğü İsveç yapmıştır. İsveç'te 1974 yılında kabul edilen bir yasa ile, ilk kez çalışan kadın veya erkeğe çocuk sahibi olduklarında belli bir süre ücretli izin verilmesi öngörülmüştür. Daha sonra yapılan değişikliklerle izin süresi sürekli kullanıldığında 18 ay'a kadar uzamakta, kısmen kullanıldığında çocuğun 8 yaşına gelmesine dek kullanılabilme olanağı bulunmaktadır. Anne ya da baba tarafından kullanılan "ebeveyn izni" sırasında

çalışılmayan 360 gün için ücret kaybının % 90'ını karşılayan bir "ebeveyn yardımı" yapılmakta, daha sonrası için düşük düzeyde bir yardım devam etmektedir (Nasman, 1989: 227). İlk yasallaştığında çok az erkek tarafından kullanılan ebeveyn izninin zamanla kullanılma olasılığının arttığı ve kısa süre için de olsa çocuk bakımı için izin kullanan babaların oranının % 30 dolayına yükseldiği belirtilmektedir (Nasman, 1989: 233). Ebeveyn izni, çocuk bakımı konusunda, kadın ve erkek rollerini biraz olsun değiştirmeyi hedefleyen önemli bir politika ve uygulama olmaktadır.

Ebeveyn izni, daha sonra AB üyesi ülkelerin tümünde kabul edildiği gibi, 1996 tarihinde Avrupa Çerçeve Anlaşması'na konu olmuş, 1998 yılında da Komisyon Yönergesi adıyla uygulanmaya konmuştur. Yönerge, anne ve babanın her ikisi için çocuğun doğumundan sonra en az üç ay olmak üzere izin alınabilmesine ilişkin asgari bir düzenleme getirmekte, daha ileri hükümlerin uygulanmasını üyelere bırakmaktadır Bu konuda en ileri uygulama İsveç, Danimarka ve Hollanda'dadır. İsveç'te 16 ay ebeveyn izni anne ve baba arasında bölünebilmektedir. Hollanda'da 12 ay, Danimarka'da 8 ay ebeveyn izni kullanılabilmektedir. Ancak, 1990'ların sonunda ebeveyn izninden yararlanan babaların pek artmadığı, örneğin babaların İsveç'te % 12'sinin, Danimarka'da % 6'sının, Finlandiya'da % 4'ünün ebeveyn izni kullandıkları görülmüştür (Bergman, 2004). Görülüyor ki, çocuk bakımı bu ülkelerde de hâlâ kadın işi olarak algılanmakta ve çok zaman babanın geliri anneden fazla olduğundan çocuk bakımı için izin alan anne olmaktadır. Ancak bu izni daha çok kadınların kullanmasının, kadının iş yaşamındaki riskli konumunu daha da zayıflattığı ve aleyhine kullanıldığı da görülmektedir. Kısacası istihdamda eşitlik yasaları gibi ebeveyn izninin çoklukla kadın tarafından kullanılıyor olması da, kadın işsizliğinin art-

ması veya kadının standart dışı veya marjinal işlerde yoğunlaşması gibi olumsuz sonuçlara yol açabildiğinden, kadınlar açısından bazı endişelere neden olabilmektedir.

Bunun dışında okul öncesi yaştaki çocukların ev dışında bakımı bir çözüm olarak görünmektedir. Bu konuda AB üyelerinin çoğunda çocuğun okul öncesi bakımı ve eğitimi konusunda bazı olanaklar sağlanmasına önem verilse de, bu hizmet birçok ülkede 3 yaşın üstündeki çocuklar için geçerli olmaktadır. Çok küçük çocuklar için, hem daha sınırlı olanaklar bulunmakta hem de buralardan yararlanmak için ailelerden bazı koşullar aranmaktadır. 0-3 yaş arasındaki çocukların bakımı açısından Kuzey Avrupa ülkeleri ve Fransa'nın oldukça yeterli hizmetler sunabildikleri görülmektedir (Rauch, 2007). Örneğin Danimarka'da 0-6 yaş arasındaki çocukların dörtte üçü çocuk bakım hizmetinden yararlanmakta, bu bakım tam gün hizmeti kapsamakta ve ailelerden bakım hizmetlerinin üçte biri oranında bir katkı yapmaları istenmektedir. İsveç'te, 1995 yılından buyana bir yaşından altı yaşına kadar her çocuğun bakım hizmetlerinden yararlanması güvence altına alınmıştır; 2002 yılından itibaren bu güvence, anne-baba çalışsın çalışmasın tüm çocukları kapsamaktadır. 6 yaşından küçük çocukların % 68'i tam zamanlı bakım hizmetinden yararlanmaktadır ve ailelerin ödeyecekleri katkı payı çok düşük (toplam harcamaların % 13'ü gibi) tutulmaktadır.

Fransa'da 0-3 yaş ile daha büyük yaştaki çocukların bakımı arasında bazı ayrımlar vardır. 0-3 yaş grubundaki çocuklar için bir bakım güvencesi tanınmazken, bu yaşın üstündeki her çocuğun yasal olarak okul öncesi eğitim ve bakım hizmetinden yararlanma hakkı bulunmakta ve bu hizmet parasız verilmektedir. 0-3 yaş arasındaki çocukların ebeveyni çalışıyorsa bakım merkezlerinden yararlanmakta ve bu hizmetler için % 25 katkı payı ödemektedir; küçük yaştaki çocukların % 40'ının bu yuvalardan yarar-

landığı görülmektedir. 3 yaşın üstündeki çocukların tümü için geçerli olan bakım ve eğitim olanakları nedeniyle çocuk bakım hizmeti Fransa'da da 0-6 yaş arasındaki çocukların % 68'ini kapsamaktadır.

Almanya'da ise çocuk bakımı geleneksel olarak ailelere ait bir sorumluluk sayılmakta ve 0-3 yaş arasındaki çocuk bakımı, ancak evde bakılmasının çocuğa zarar verecek olması gibi çok ciddi koşullara bağlı olmaktadır. Bu nedenle bu yaş grubundaki çocukların ancak % 10'unu kapsamaktadır. Buna karşın 1999'dan bu yana üç yaşından okul çağına kadar her çocuğun bakım ve eğitim alma hakkı vardır ve 3-5 yaş arasındaki çocukların % 77'sinin bu hizmetlerden yararlandığı görülmektedir. İngiltere, Hollanda, Finlandiya gibi ülkelerde ise 3-6 yaş arasındaki çocukların yaklaşık yarısının bu tür hizmetlerden yararlandığı görülmektedir (Rostgaard, 2002). Ayrıca Almanya ve benzer özellikler gösteren Hollanda'da çocuk bakım merkezlerinin çok azı tam zamanlı hizmet vermektedir.

Buraya kadar anlatılanlar ve verilen örneklerden iki sonuç çıkarmak olası görünmektedir. Birincisi, kadınların daha yoğun olarak ücretli çalışmaya katılması ile bir yandan istihdamda kadın-erkek eşitsizliği daha belirgin biçimde ortaya çıkmaktadır, öte yandan bu konularda toplumsal duyarlılık ve sorumluluk artmaktadır. Bu anlamda ücretli çalışma, kadınlara karşı cinsiyet ayırımcılığının su yüzüne çıkması ve kadın-erkek eşitliği politikalarının oluşması açısından önemli bir işlev görmektedir. İkinci olarak kadın hareketlerinin önem kazandığı toplumlarda, kadın-erkek eşitliği yönündeki toplumsal duyarlılık da daha fazla olmaktadır. Refah devleti anlamını kazanmış toplumlarda da devletin, eşitlikçi politikaları daha ciddi biçimde ele aldığı görülmektedir.

Bu konuda refah toplumu olarak bilinen İsveç ve Danimarka, kadınlara fırsat eşitliği verilmesi yönündeki yasal

ve kurumsal önlemlere önderlik etmektedir. Sosyal refah uygulamaları açısından daha sonra gelen ABD'de ise kadın-erkek eşitliği yönündeki yasal düzenlemeler 1964 gibi daha eski bir tarihe gitse de, bu yoldaki geniş önlemleri kapsayan toplumsal bir politikaya dönüşememektedir. Örneğin, Fırsat Eşitliği Yasası çok sayıda bireysel başvuru ve mahkeme kararı ile, duyarlı kadın örgütleri ve sendikaların çabaları ile, olumlu eylem programları uygulayan işletmeler ile oldukça etkin bir uygulama alanı bulmaktadır. Ancak annelik izni, ebeveyn izni, kreş ve çocuk yuvaları gibi kurumlar açısından ABD çok gerilerde kalmaktadır. Bu açıdan, kadın sorunlarıyla ilgilenenlerin genel olarak "refah devleti" kavramı ve uygulamalarına daha duyarlılık göstermeleri gereği ortadadır. Genel olarak toplumsal eşitsizlikleri en aza indirilmesini amaçlayan sosyal refah toplumu, doğal olarak kadın-erkek eşitsizliği konusunda da daha duyarlı olma gereğini duymaktadır.

Feminist Yaklaşım ve Sosyal Politika

Kadın-erkek eşitliği konusunda atılan adımlar ve gerçekleşen bazı ilerlemelere karşın, bu konuda gerçekten bir değişim oldukça zor görünmektedir. Kısacası, kadının geleneksel rolü veya toplumdaki geleneksel rol bölüşümü hem kadının toplumsal statüsünü zayıflatmakta hem de kadını güçlendirme adına yapılan çabaları önemli ölçüde engellemektedir. Örneğin, bu konuda en destekleyici politikaların uygulandığı AB üyesi ülkelerde bile ortaya çıkan tablo, kadının işgücüne katılım oranını artırmanın kolay olmadığını, kadınların hem kadın mesleklerinde hem de standart dışı işlerde yoğunlaşmalarının önlenemediğini, kadınlar için getirilen destek programlarının kadının işgücü piyasasındaki konumunu bir yandan güçlendirirken, öte yandan zayıflattığını göstermektedir. Sorunlar, yalnızca kadının iş-

gücüne girememesi sorunu da değildir. Kadına yönelik aile içinde veya dışında şiddet söz konusudur; gelir dağılımındaki adaletsizlik önemli boyutlardadır; harcadığı büyük emeğe karşın emeğinin görünmez oluşu gibi bir problem ortadadır; tüm bunların yanı sıra karar verme mekanizmalarından uzak kalışı da bir gerçektir vb. Dolayısıyla, kadın-erkek eşitliği ciddiye alındığında söylenmesi ve yapılması gereken bir dolu şey vardır. Bu açıdan feminist hareket için de sürekli bir arayış ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Örneğin kadınlar için *bakım* konusu yalnızca çocuklarla sınırlı değildir; yaşlı, hasta ve özürlülerin bakımı da çok zaman kadına düşmektedir. Bunun dışında, kadın çalışsa da ev işinin önemli bölümü yine kadından beklenmektedir. Bu bölümün başında alıntı yaptığımız Nelson'ın dediği gibi, insanlar "mantar" değillerdir; kendiliğinden yetişmezler. Onların doğumu, bakımı, yetiştirilmesi ve hayata hazırlanması için üstlenilmesi gereken inanılmaz bir emek vardır ve bu emeğin büyük bölümünü kadınlar üstlenir. Oysa, ne ekonomi ne devlet ne de sosyal politikalar bu emeği değerlendirmeyi düşünür. Ekonomi için ücretli emek esastır; ev-içi emeğin ekonomik bir değeri yoktur. Hatta tarımsal kesimde üretimin en büyük ağırlığını taşıyan kadın olduğu bilinir; ancak bu çalışma, ücretsiz emek veya ücretsiz aile işçiliği diye tanımlanır, bir kenara bırakılır. Oysa, aynı işleri kadından başkası yaptığında ekonomik değer kazanır. Öte yandan kadın ev dışında çalışma yaşamına katılsa bile, yaptığı işlerin çoğu evde yaptığı işlere benzer ve ekonomik açıdan yine çok değerli görülmez. Kısacası, eşitsiz işgücü piyasasına dayalı olarak üretilen bu ekonomik mantık, geleneksel ailedeki işbölümünün devamıdır ve onu yeniden güçlendirir (Lister, 2000: 27).

Devlet açısından da, hem ev-içi emeğin bir değeri olduğu düşünülmez hem de ücretli çalışma eksenli bir politika izlenir. Dolayısıyla bir yandan kadın emeğini ekono-

mik açıdan değerlendirmeyen ve öte yandan ekonomik açıdan üretken görmediği kadını toplumsal açıdan değersizleştiren bir devlet ve toplum anlayışı hüküm sürer. Bu değersizleştirme, kadının toplumsal statüsü veya ikincil konumunda açıkça ortaya çıkar. Kısacası modern devlet, ne kadar "modernlik" iddiası taşısa da aslında gelenekçi ve paternalist bir devlet anlayışım yansıtmaktadır. Bir anlamda ataerkil toplum gibi, ataerkil devlet anlayışı karşımıza çıkmaktadır.

Bu nedenle 20. yüzyılın sonunda yükselen ikinci dalga kadın hareketi, *ataerkil toplum* ve *toplumsal cinsiyet* (gender) gibi çok daha açıklayıcı ve kapsayıcı kavramlardan hareket etmekte ve bu yaklaşımın toplumsal değer yargılarından yasal düzenlemelere, kurumlardan devlet anlayışına kadar uzanan yansımalarını mercek altına almaktadır. Bu bakış açısından kadınlara karşı ayrımcı anlayış ve politikalar ortaya serildikçe ve kadın hareketinin gücü arttıkça, devlet de kadın-erkek eşitliği konusunda duyarlılık kazanmakta ve kadının güçlendirilmesine yönelik uygulamaları gündeme getirmektedir. Kadımn işgücü piyasasında güçlendirilmesi, kadının eğitimine önem verilmesi, kadının ev içi emeğinin değerlendirilmesi, ev işlerinin toplumca paylaşımı, kadının karar verme mekanizmalarına katılımının teşvik edilmesi gibi uygulamalar bu anlama gelmektedirler. Kuşkusuz bunların kadın adına bazı iyileşmeler sağladığı yadsınamaz; ancak hem geniş kapsamlı sorunları bu yasal-kurumsal düzeltmelerle ortadan kaldırmak mümkün olmamakta hem de önerilen çözümler yeni sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin daha fazla kadının istihdamda yer alması teşvik edilirken, kadının ev ve çocuk sorumluluklarının nasıl paylaşılacağı meselesi gündeme gelmektedir. Bu nedenle, günümüzdeki feminist hareket, sosyal devlet anlayışında daha temel bazı değişikliklere gidilmesi gerektiğinden söz etmektedir. En başta da, ekonomi-

nin ve çalışmanın anlamı ve bu konulara sosyal devletin yaklaşımı sorgulanmaktadır.

Bu konuda feminizmin birkaç argümanından söz etmek gerekirse şunlar söylenebilir: Örneğin feminist iktisatçılar, emek ve çalışmanın yalnız piyasada ücret ödenen işler için kullanılmamasını, fakat bir ihtiyacı karşılamaya yönelik tüm fiziksel ve zihinsel çabanın iş olarak nitelendirilmesini istemektedirler (Nelson, 1995). Bu anlamda, örneğin yoğun olarak kadının üstünde görünen tüm *bakım* işlerinin *iş* olarak nitelendirilmesi gerektiğini söylemekteler. Kısacası, ücretli ve ücretsiz emek arasındaki yapay ikiliğin kaldırılması gerektiğini düşüncesindedirler. Sosyal politika konusunda da eleştirdikleri yaklaşımlar epeycedir. Örneğin Lister, Marshall'ın öngördüğü üç türlü vatandaşlık anlayışının (sivil, siyasal ve soysal vatandaşlık) aslında kadınları vatandaş olarak görmediğini, bu anlayışın benimsediği vatandaşlığın büyük ölçüde kamusal alanı kapsadığını, özel alanda kalan kadın ve ihtiyaçlarının ise bu nedenle devletin ve sosyal vatandaşlığın konusu olamadığını söyler (Lister, 2000: 32). Ekonomi anlayışında ücretli-ücretsiz emek ayırımının ortadan kalkması gibi, refah devleti anlayışı ve uygulamalarında da kamu-özel ayırımının ortadan kalkmasını ister. Çok özetle, feminist yaklaşım açısından refah devletinin ev-içi emek, çalışmanın anlamı, bakım hizmetleri, bağımlılık ve dayanışma anlayışı konusunda önemli bir değişim geçirmesi gerekmektedir.

Tüm bunların, kadının güçlenmesi ve toplumsal yaşama daha etkin katılımı konusunda ileri sürülen görüşler olduğu açıktır; ancak, aynı zamanda bu değişikliklerle toplumun görünümü de epeyce değişmek durumunda kalacaktır. Özellikle emek konusundaki görüşlerin, oldukça radikal görüşler oldukları ortadadır. Öte yandan işin giderek zor bulunur bir meta olduğu, gelir güvencesinin işten bağımsızlaştırılarak bir hakka bağlanmasının tartışıldığı, es-

nek veya standart dışı çalışmanın yaygınlaştığı günümüzde, bu görüşlerle feminizmin istemleri arasında paralellik bulunduğu da açıktır. Ayrıca, günümüzün gerçekleri karşısında bunları gerçekleştirmek pek mümkün görünmese de, feminizmin kendini buralarda, bu farklılıklarda araması ve tarif etmesi gerektiğini de düşünmek gerekiyor. Yani bu sisteme eklenen bir feminizmin ne gibi bir iddiası olabilir ki?

Okuma Parçası: 5

Göç Hareketleri ve Sosyal Dışlanma[14]

Sosyal dışlanmanın önemli gerekçelerinden biri de iç ve dış göçtür. Göç gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler açısından farklı biçim ve boyutlarda da olsa önemli bir sosyal dışlanma riski oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelerde daha çok gelişmekte olan ülkelerden gelen yoğun işgücü (ve azınlıklar) için, gelişmekte olan ülkelerde de hem kendi içinde kırdan kentlere göç eden hem de komşu ülkelerden gelen çeşitli kümeler için sosyal dışlanma riski söz konusudur.

1. Dış Göç

Günümüzde dünyada doğdukları ülkenin dışında yaşayan insanların sayısı yaklaşık 175 milyondur. Bu, dünya nüfusunun yaklaşık % 3'üne yakındır. Özellikle gelişmiş ülkelere yönelik bir göç söz konusudur Gelişmiş ülkelerdeki göçmen nüfusun sayısı yaklaşık 105 milyondur. Buna göre, gelişmiş ülkelerdeki her on kişiden biri göçmendir. Ülkelerinden göç eden insanların önemli bir kısmı, kendi ülkeleri tarafından "dışlandıkları" kanaatine ulaştıkları için geleceklerini başka ülkelerde aramaktadırlar. Göç alan ülkeler de benzer bir değişimin içine girmiştir. Kentlerin yapısı değişmektedir. Değer sistemleri sorgulanmaktadır. Göçmenler bu ülkelerde de, bir kısım haklar kendilerinden esirgendiği için "dışlandıkları"nı düşünmektedir. Bu nedenle hem göç veren ülkelerde, hem de göç alan ülkelerde önemli sosyal değişimler yaşanmaktadır.*

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren uluslararası göç dünyanın bütün bölgelerinde sosyal gelişimin ve değişimin en önemli unsurlarından biri olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle ge-

---

[14] Faruk Sapancalı, *Sosyal Dışlanma*, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmir, 2003, s. 98-105

* Nermin Abadan-Unat, *Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 298.

lişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere, yoğun bir işçi göçü yaşanmıştır. Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde yavaş artan nüfus ve işgücü ile hızla gelişen endüstrileşme arasındaki oransızlık işgücü açığına yol açarken, gelişmekte olan ülkelerde genellikle hızlı nüfus artışını emebilecek düzeyde bir sermaye birikiminin gerçekleştirilememesi, sınırlı istihdam olanakları ve düşük yaşam koşulları, dış göçün temelinde yatan yapısal gerekçeler olarak belirmiştir.*

1980'li yıllara kadar gelişmiş ülkelere yönelik göç hareketi devam etmiştir. Ancak, yaşanan ekonomik kriz ile birlikte özellikle Batı Avrupa ülkeleri göçü durdurma kararı almışlar ve göçmenlere yönelik farklı kamu politikaları geliştirmeye başlamışlardır.** 1980'li yıllara kadar göçmenler ekonomik gelişme ve refah devleti kazanımlarından eşit biçimde yararlanmış ve marjinalleşmeyi doğuracak büyük ekonomik ve sosyal güçlük içinde olmamışlardır. Ancak, göçmen topluluklar ekonomik krizden en çok etkilenen kesim olmuştur. Çoğu ülkede göçmenler arasında işsizlik oranı yerli halka göre daha fazla artmış, işsiz göçmenlerin işgücü piyasasında niteliklerinden ötürü yeniden üretime dahil olmaları güçleşmiştir. Buna rağmen, yirminci yüzyılın sonuna doğru ulus devletlerin büyük çoğunluğu, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda ortaya çıkan uluslararası bağlantıların yaygınlık kazanmasının ve ulusal sınırları aşan büyük çaptaki göç hareketlerinin baskısı altında kalmışlardır. Bu bağlamda, uluslararası göç küreselleşmenin önemli bir parçası haline gelmiştir.***

Küreselleşme ile birlikte, gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında artan gelir dengesizlikleri sonucunda özellikle

---

* Sami Güven, *Sosyal Politikanın Temelleri,* Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s. 219.

** Kuvvet Lordoğlu, "Türkiye'de Yabancıların Kaçak Çalışmaları ve Bağlantılı Sorunlar Üzerine Bir Tartışma", *Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi,* c. 17-18, S. 6-1, Kasım 2002/Şubat 2003, s. 25; Mehmet Taş, *Avrupa'da Irkçılık: Göçmenler ve Aşırı Sağ Partiler,* İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999, s. 15-17.

*** Stephan Castles, "International Migration at the Begging of the Twenty-First Century; Global Trends and Issues", *International Social Science Journal,* c. 52, S. 165, Eylül 2000, s. 271.

son on yılda gelişmiş ülkelere yönelik uluslararası göç daha da artmıştır. Örneğin, OECD ülkelerine ülke dışından gelen göçmenlerin sayısı 1988 ve 1998 yılları karşılaştırıldığında yaklaşık 13 milyonun üzerinde bir artış göstermiştir. 1998 yılı itibariyle yaklaşık 57 milyon kişi, yani toplam nüfusun % 7'si göçmendir. Avrupa kıtası dünyada en çok göçmeni barındıran bölgedir. Bununla birlikte göçmenlerin toplam nüfusa oranı bakımından Avrupa ülkeleri (İsveç ve İsviçre hariç) göreceli olarak Avustralya, Kanada ve kısmen ABD'ne göre daha düşük oranda göçmen barındırmaktadır* (Tablo 2.6). Bugün, OECD ülkeleri içerisinde toplam sayı itibariyle en çok yabancıyı barındıran ülkelerin başında ABD gelmektedir. Bu ülkeyi sırasıyla Almanya, Kanada, Avustralya ve Fransa izlemektedir. Son yıllarda göçmen sayısı en hızlı artan ülkeler ise, genellikle Avrupa ülkeleridir. Bu bağlamda sosyal Avrupa'nın dünyanın dışlanmışları için bir çekim merkezi olduğu açıktır. Buna karşılık, göçmen nüfusun artışı Avrupa ülkelerindeki sosyal dışlanma tartışmalarını da hızla arttırmıştır.

Küreselleşme ile birlikte dış göç hareketleri artmakla birlikte, bu durum göçmen işçiler açısında hiç de olumlu sonuçlar doğurmamıştır. Göç edilen ülkede yabancı işçilerin yoğun bir biçimde istihdam edildiği emek yoğun sektörlerde üretimin, ucuz işgücünün bulunduğu ülkelere kaydırılması, göçmen işçiler için önemli ölçüde işgücü piyasasından dışlanmaya neden olmuştur. Bu durum göçmenleri hizmet sektöründeki taşeron işletmelere veya enformel (kaçak) alanlara yöneltmiştir. Üretimin ve işgücü piyasasının yeniden yapılanması sürecinde göçmenler genellikle çevresel işgücü olarak istihdam edilmekte ve konumları bu temelde meşrulaştırılmaktadır. Yerli işgücünün çalışmak istemediği, bireyi geliştirmeden uzak, tek düze ve hiçbir nitelik gerektirmeyen, güvencesiz, ağır, yorucu ve pis işler genellikle yabancı işçiler tarafından doldurulmaktadır. Ayrıca, göçmen işçilere mesleki gelişme eğitimlerinin ve yukarıya yönelik sosyal

* Jonathan Coppel-Jean C. Dumont-Ignazio Visco, "Trends in Immigration and Economic Consequences", *OECD Economics Department Working Papers*, No: 284, ECO/WKP (2001) 10, 2001, s. 9.

akıcılık olanaklarının kapalı tutulması da önemli bir dışlanmışlık sorunu yaratmaktadır.*

Tablo: 2.6
Seçilmiş OECD Ülkelerinde Göçmen Nüfus

	Göçmen Sayısı (milyon)		Toplam Nüfusa Oranı (%)	
Ülkeler	1988	2000	1988	2000
ABD	19 767	34 988	7.9	12.4
Avustralya	3753	4 705	22.3	24.6
Avusturya	344	756	4.5	9.4
Belçika	869	879	8.8	8.6
Kanada	4 343	5 826	16.1	18.9
Danimarka	142	304	2.8	5.7
Fransa	3714	6 277	6.8	10.6
Almanya	4 489	7 349	7.3	9.0
İtalya	645	1 634	1.1	2.8
Japonya	941	1 620	0.8	1.3
Hollanda	624	1 576	4.2	9.9
Norveç	136	299	3.2	6.7
İspanya	360	1 259	0.9	3.2
İsveç	421	993	5.0	11.2
İsviçre	1 007	1 801	15.2	25.1
İngiltere	1 821	4 029	3.2	6.8

Kaynak: Jonathan Coppel-Jean C. Dumont-Ignazio Visco, "Trends in Immigration and Economic Consequences", *OECD Economics Department Working Papers* No: 284, ECO/WKP (2001) 10, 2001, s. 10. UN.: International Migration 2002, United Publication, Sales No: E.03.XIII.3, Ekim 2002.

Irka dayalı ayrımcılık yüzünden iş bulamayan yabancıların küçük bir grubu azınlık gruplarının etkin olduğu bölgelerde küçük işletmeler kurarak "etnik ekonomi" denilen yeni bir sektör oluşturmaktadırlar. Genelde gıda, lokantacılık, tekstil, bakkallık ve benzeri işleri tercih eden yabancılar, mesleki eğitimlerden ve bankaların kredi olanaklarından dışlandıkları için aile şirketleri kurarak başarılı olmaya çalışmaktadırlar.**

---

* Gülay Toksöz, "Almanya'daki Türk Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Sorunları", *Mülkiye Dergisi*, c. XXVI, S. 233, Mart-Nisan 2002, s. 102; Güven, s. 221.

** Taş, s. 32.

Bununla birlikte göçmenler için dışlanmışlık sadece işgücü piyasasında geçerli değildir. Dışlanmışlık kendini sosyal güvenlik alanında da göstermektedir. Göçmenlerin büyük bir kısmı sosyal güvenlik kapsamı dışında kalmaktadırlar. Çünkü çoğu ülkede sosyal güvenlik sisteminden yararlanma resmi yurttaşlık koşulana bağlıdır. Özellikle yasa dışı yollardan göç edenler için dışlanma kaçınılmazdır.

Göçmen gruplar göç ettikleri ülkelerde "istenmeyen yabancılar" olarak değerlendirilmektedirler. Genellikle o toplumların siyasal, sosyal ve kültürel etkinliklerine katılamamakta ve dışlanmaktadırlar. Bu bağlamda, ülke dışından gelen göçmenler, çoğu zaman göç edilen ülkede belirli yasal statüye sahip olmadıklarından aktif sosyal dışlanmış grupları oluşturmaktadırlar.*

Göç sonrası kentlerde ayrılmış, soyutlanmış kenar mahallelerde (diasporalarda) oturmakta ve yerli halkla ilişki kuramamaktadırlar. Bir başka deyişle, göçmen işçiler göç ettikleri ülkelerde marjinal bir yaşam sürdürmekte ve yerli halkla ancak marjinal bir bütünleşmeye girebilmektedirler.** Bu yaşam biçimi yeni kuşaklarda daha belirgin bir biçimde ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle Batılı ülkelerde bulunan göçmen ve azınlık "hip-hopçular", kendi kimliklerini "rap" gibi protest bir müzik, "break-dance" ve "grafiti" ile ifade etmektedirler. Kültürel kimliğin bu şekilde dışa vurumu muhalif kimliklerin daha da güçlenmesini beraberinde getirmektedir.***

Sürekli dışlanan, yurttaşlık hakları açısından farklı statülerde yaşatılan göçmen ve azınlıkların varlığı yaşadıkları toplumları sürekli gerginlik içinde tutmaktadır. Ekonomik krizin dar gelirlilere dayattığı koşullar çalışanlar ve işsizler üstünde farklı etkiler yaparak bu gerginliği daha da körüklemekte ve ırkçılığa neden olmaktadır. Avrupa'da bazı kesimler sosyal kimliği kaybet-

---

* Sen, s. 14-15.

** Güven, s. 222.

*** Ayhan Kaya, "Diyasporada Yapısal Dışlanma ve Berlin'de Türk Hip-Hop Gençliği", *Dışarıda Kalanlar/Bırakılanlar* içinde, Yayına Hazırlayanlar: N. Avcı-D. Derman-S. Kırca-A. Yumul, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 2001, s. 148.

me paniğine kapılarak ekonomik politikaları hazırlayanları değil, kendisi gibi değişimden etkilenen göçmen ve azınlıkları sorumlu tutmaktadır. Avrupa'da 'yabancıların, işsizliği arttırdığı yönünde genel bir kabul söz konusudur. Örneğin, 1988 ve 1991 yıllarında yapılan bir araştırmada Almanların % 22'si tamamen ve % 35'i de kısmen yabancıların işsizliği arttırdıklarına inanmaktadırlar. Avusturya'da bu oran % 51'e ulaşmaktadır.*

Avrupa'ya gelen göçmenlerin işsizliği arttırdığı doğrudur. Ancak bu, yerli halkın işini elinden aldıkları anlamına gelmemektedir. Yabancılar, yerlilerin işini almak gibi bir tehdit oluşturmamaktadırlar. Gelenlerin büyük çoğunluğu yüksek nitelik gerektirmeyen, ağır fiziksel disiplin isteyen işlerde çalışmaktadır. Bu çelişkili durum kamuoyuna yansıtılmadığı için, Avrupa toplumunun işsiz ve iş güvencesiz olan ve yaklaşık üçte birini oluşturan diğer sosyal dışlanmış kesimini yabancı düşmanlığına yöneltmektedir. Öte yandan, kriz içinde durumunu koruyanlar da daha tehlikeli ırkçı düşünceleri savunarak yabancıların yaratabilecekleri sözde tehlikeyi önlemeye çalışmaktadırlar. Sistem içinde bütünleşmiş olanlarla sistem dışında kalan yerli sosyal dışlanmış gruplar aşırılıklara yönelmekte ve bu desteği arkalarına alan aşırı ırkçı partiler değişim süreçlerinden olumlu etkilenmektedir.**

2. İç Göç

İç göç, mülksüzleşmenin getirdiği kırsal alanın iticiliği ve istihdam olanakları çerçevesinde kentsel alanın çekiciliğine bağlı olarak kendini göstermektedir.*** Gelişmekte olan ülkelerde sosyal dışlanmanın en önemli gerekçesini ülke içi kırdan kente doğru yaşanan göç olgusu oluşturmaktadır. Bu durum sosyal dışlanmanın mekansal yer değişimi olarak da ifade edilebilir.

---

* Taş, s. 64.

** Taş, s. 64-65.

*** Yüksel Akkaya, "Göç, Yoksulluk ve Kentsel Şiddet", *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*, (der.) Yasemin Özdek, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayını, Ankara, 2002, s. 203.

Kırsal alanda yaşanan dışlanmışlıkların (genellikle topraktan ve mülkiyetten dışlanma) kentsel alanlara taşınması ve biçim değiştirmesi söz konusudur.

Kırsal alandaki mülksüzleşme ve buna bağlı olarak ortaya çıkan yoksulların düşük gelir düzeyleri sonucunda kentlere adeta itildikleri, ayrıca kır-kent gelir farklılıklarının yüksekliğine bağlı olarak göçlerin daha da arttığı, bununla birlikte kentlerdeki yavaş istihdam artışları karşısında işsizlik, yoksulluk ve hızlı enformelleşme biçiminde dışlanma sürecinin kentlerde yaşanmaya başladığı ifade edilmektedir. Köyden kente gelmiş, kentin kozmopolit ortamında alıştığı değer ve kuralları bulamamış kişilerin çevresine yabancılaşabileceği, kural dışı davranışlara ve şiddete başvurabileceği ve dışlanma süreci yaşayabileceği öngörülmektedir.*

Kente her yeni göç, kentliler ile göç edenler arasında bir çekişmenin yeniden yaşanmasına yol açmaktadır. Göç, kentliler için genellikle tehlikeli bir olgu olarak nitelendirilmekte, bu nedenle göç edenlere kaygı, kuşku ve biraz da korku ile bakılmaktadır. Kuşkusuz, bu yaklaşım beraberinde çok boyutlu bir "dışlamayı" da getirmektedir. Bu süreç ise kente yeni göç edenlere yönelik gelecekteki kentsel şiddetin temel kaynağını oluşturmaya başlar. Böylece, kentlilerin göç edenlere yönelik bu tutumu yoksul, umutsuz ve dışlanmış olan bu kişilerde öfke, isyan, acımasızlık, hoyratlık biçiminde yansımaktadır.**

İkinci Dünya Savaşı sonrasında hemen hemen tüm dünyada iç göçe bağlı hızlı bir kentleşme süreci yaşanmıştır. Günümüzde ise, yapısal uyum programlarının uygulandığı gelişmekte olan ülkelerde tarıma yönelik desteklerin azaltılması ve sık sık yaşanan ekonomik krizler kırsal alanlardan kentlere doğru nüfus hareketliliklerini daha da arttırmıştır. Dünyada 1950'li yıllarda 724 milyon olan kentli nüfus, 1980 yılında 1 milyar 807 bin kişiye,

---

* Tahire Erman, "Kent Yoksulu ve Şiddet: Gecekondu Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım", *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*, içinde (der.) Yasemin Özdek, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayını, Ankara, 2002, s. 193.

** Akkaya, s. 204-205.

2000 yılında ise 3 milyarın üzerine çıkmıştır. Birleşmiş Milletlerin tahminine göre, 2025 yılında 4 milyardan daha fazla insan, yani dünya kentlerinde ikamet eden nüfusunun yaklaşık % 77'si, gelişmekte olan ülkelerdeki kentlerde oturacaklar. Bu gelişme kentsel alanlardaki nüfusun yaklaşık % 186 oranında bir artışı anlamına gelmektedir.*

Tablo: 2.7
Dünyanın Belirli Bölgelerinde Kentsel Nüfusun Gelişimi

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2025*
Dünya	724	1 012	1 352	1 807	2 282	3 208	5 187
Çok Gelişmiş Bölgeler	449	573	698	834	881	965	1 177
Az Gelişmiş Bölgeler	275	439	654	972	1 401	2 101	4 011
Afrika	32	50	83	133	206	331	857
Latin Amerika	68	107	162	241	315	413	592
Asya	218	342	407	596	879	1 291	2 556

Kaynak: Michael P. Todaro, Urbanization, Unemployment and Migration in Africa: Theory and Policy, s. 4.
* Tahmini Hesaplama.

Bununla birlikte, belirli ülkelerde kentsel alanlarda yaşanan sosyal dışlanmışlıkların, kentlerden kırsal bölgelere doğru tersine bir göç hareketinin yaşanmasına yol açtığı bilinmektedir. Ancak bu eğilimin sürekliliğinden söz edilemez. Buna rağmen hızlı bir kentleşmenin devam edeceği yönünde güçlü kanıtlar bulunmaktadır.

* Michael P. Todaro, *Urbanization, Unemployment and Migration in Africa: Theory and Policy*, http://www.popcouncil.org/pdfs/wp/104.pdf S. 104, 1997, s. 3.

Okuma Parçası: 6

Azgelişmişliğin Sebepleri[15]

İlk olarak ele aldığımız meselede, politik ve sosyoekonomik azgelişmişliğin tanımı konusunda bir görüş birliği olmadığını gördük. Fakat sosyal bilimciler azgelişmişliğin altında yatan sebepler ve tercih edilen değişim tarzı konusunda daha şiddetli görüş farklılıklarına sahipler. Mesela, Pakistan'daki askeri müdahaleleri, Kenya'daki politik kargaşayı ya da Suriye hükümetinin uyguladığı baskıyı nasıl açıklayabiliriz? Bütün bu problemler demokratik olmayan kültürel değerler veya zayıf siyasi partiler gibi iç sebeplerden mi kaynaklanıyor? Yoksa siyasi ve ekonomik problemler, bu milletlerin çoğunun sömürgecilik dönemindeki yabancı boyunduruğundan çıkıp çok uluslu şirketler ve IMF çağına geçmesinden mi kaynaklanıyor?

Azgelişmişliğin kökenleri ve gelişmeye giden yollar konularında ortaya atılan farklı görüşler sosyal bilimcilerden farklı tepkiler gelmesine yol açar. Onların değerlendirmeleri çoğunlukla kendi ideolojilerini ve kültürel kökenlerini yansıtır. Mesela, Üçüncü Dünya ülkelerinin politik istikrarsızlığının ve ekonomik geri kalmışlığının geleneksel kültüre ve dini değerlere bağlı olduğu teorileri genellikle Amerika'dan yayılmıştır. Öte yandan, Amerikan sömürüsünü Üçüncü Dünya ülkelerinin azgelişmişliğinin ana sebebi olarak gören bağımlılık ve dünya düzeni ile ilgili diğer teoriler Latin Amerikalı ve Afrikalı bilim adamları arasında yaygındır. Marksist araştırmacıların, konuya liberallerden ve muhafazakârlardan farklı açıklamalar getirmeleri şaşılacak bir şey değildir.

Üçüncü Dünya ülkelerindeki siyasi ve ekonomik değişimin bilimsel olarak araştırılmasını yıllar boyu, birbiriyle rekabet eden iki farklı paradigma şekillendirmiştir. Birincisi, 1960'ların başında ortaya çıkan ve azgelişmişliğin yorumlanması konusunda Amerikalıların geliştirdiği bir politika olan modernleşme teorisi-

---

[15] Howard Handelmen, *Üçüncü Dünyanın Meydan Okuyan İlerleyişi*, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2004, s. 37-48.

dir. İkincisi, Üçüncü Dünya ülkeleri bilim adamlarının ortaya attığı, gelişme konusunda daha radikal bir perspektif sunan ve konu hakkında daha duyarlı bir yaklaşım sergileyen bağımlılık teorisidir. Bağımlılık teorisi zamanla Latin Amerika, Afrika ve dünyanın gelişmekte olan diğer bölgeleri üzerine yapılan politik araştırmaları yoğun bir şekilde etkilemeye başladı.

Modernleşme Teorisi ve Kültürel Değerlerin Önemi

1950'lerde ve 1960'larda, Avrupa sömürgeciliğinin sona ermesi Asya ve Afrika'da yeni bağımsız devletlerin oluşmasını sağlarken Batılı sosyal bilimciler de bu dönemlerde Üçüncü Dünya ülkelerinin politikalarını ve ekonomilerini incelemeye başladılar. Bu incelemenin sonucunda azgelişmişliğe ve gelişmişliğe bir nevi açıklama getiren modernleşme teorisi ortaya çıktı. Bu teorinin mimarları arasında karşılaştırmalı siyaset biliminin önde gelen isimleri vardı: Gabriel Almond, James Coleman, Samuel Huntington, Lucian Pye ve David Apter. Bu teori, yaklaşık on yıl boyunca siyasi gelişme süreciyle ilgili çalışmalarda en önemli yeri işgal etti. Sonradan teoriye yönelik oldukça sert itirazlar olsa da, bu teori bizim Üçüncü Dünya ülkeleri hakkındaki düşüncelerimizi etkilemeye devam etmektedir. Modernleşme teorisyenleri arasında bazı önemli farklılıklar ve görüş ayrılıkları olmasına rağmen, teorisyenler bu teorinin altında yatan pek çok varsayım ve perspektif konusunda hemfikirdirler.

Azgelişmiş ülkelerin karşı karşıya kaldıkları problemlerin çokluğu ve çeşitliliğine rağmen, başlangıçta modernleşme teorisyenleri azgelişmiş ülkelerin gelişme ihtimalleri konusunda oldukça iyimserdi. Öyle ya, Batılı sanayileşmiş toplumlar da gelişme süreçlerine azgelişmiş milletler olarak başlamışlardı. Sonuç olarak teori, Üçüncü Dünya ülkelerinin, Birinci Dünya ülkelerinin daha önce yaşadığı tecrübelere paralel bir ekonomik ve politik modernleşme yolunu takip edebileceğini ve etmek zorunda olduğunu ortaya atmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler bunu başarmak için, modern kültürel değerleri elde etmek ve modern ekonomik ve politik kurumlar oluşturmak zorundaydı.

Geleneksel kültürlerin (buna politik kültürler de dahildir) değiştirilmesi, çoğunlukla modernleşme sürecinin ilk aşaması olarak görülür. Max Weber ve Talcott Parsons gibi önemli sosyologların teorilerini incelediğimizde, bu araştırmacıların geleneksel ve modern değerleri birbirinden ayırdıklarını görüyoruz. Bu teoride, modern erkek ve kadınların diğerlerine göre evrensel standartlar edinmeye daha eğilimli oldukları (insanlara aileleri veya etnik bağları dolayısıyla değil, siyasi becerilerini esas alarak oy vermek ya da onları objektif nedenlerle desteklemek gibi); değişimin ihtimal ve cazipliğine inandıkları; aileleri, komşuları ve köyleri yerine politik ve benzeri diğer olgulara değer verdikleri; politik sistemi etkilemeye çalışabilecekleri ve bunu yapmaları gerektiğine inandıkları belirtilmektedir.

Geleneksel bir toplum nasıl modernleşebilir? Eğitim, şehirleşme ve kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması değişimin anahtar elemanları olarak gözükmektedir. Köylüler şehre taşındıkça, çocuklarını muhtemelen modern değerleri öğreten okullara gönderen ailelerin sayısı arttıkça ve daha fazla vatandaş kitle iletişim araçlarını takip ettikçe, kültürün de aynı doğrultuda değişme olasılığı artar. Bu teori gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere ve şehirden kırsal kesime doğru ilerleyen modern fikir yayılmasına odaklanmıştır. Barış Heyeti gibi Batılı yabancı yardım kurumlan bu sürecin hızlandırılmasına yardımcı olmuş olabilir.

Gabriel Almond ve G. Bingham Powell modemleşmeyi acımasız ve değiştirilemez bir güç olarak görmektedir. "Teknolojik değişimin ve kültürel yayılmanın gücü politik sistemleri belli noktalara sürükler, bunlar da gelişim düzeyinin artması açısından analiz edilmesi gereken noktalardır." Kimilerine göre ise, modernleşme kısmen, gelişmekte olan ülkelerin "daha çok Batılı gibi" düşünmelerini sağlayan bir süreç olarak düşünülmüştür. Marion Levy demiştir ki: "Gittikçe artan bir oranda bize benzeyecekler ve modernleştikçe birbirlerine benzeyeceklerdir." Günümüzde Mc Donalds'lar, bilgisayar teknolojisi, Holywood filmleri ve Amerikan rock müziği, modernleşmenin neferleri olarak yayılmakta, dolayısıyla da kehanet gerçekleşmektedir.

Azgelişmiş ülkeler, modern değerleri tamamlamak için, daha da uzmanlaşmış ve karmaşıklaşmış politik ve ekonomik kurumlar oluşturmak zorundadırlar. Mesela, kabilesel kültürlerde kanun koymak, kabileyi yönetmek ve hukuksal işlemleri gerçekleştirmek için oluşturulan yaşlılar heyeti gibi ilkel kurumlar yeterliyken, modern bir toplumda bu tür işlemlerin gerçekleştirilmesi için uzmanlaşmış fonksiyonlara sahip ayrı ayrı kurumlara ihtiyaç duyulur. Modernleşen toplumların, üst basamaklara çıkmanın sadece "arkası kalın olmaya" değil, kişisel niteliklere bağlı olduğu, tutarlı standartlara göre karar alan, eğitilmiş bürokrasilere ihtiyacı vardır. Siyasi partilerin asıl görevi, hükümetle halk arasında köprü vazifesi görmek, halkın istek ve amaçlarını hükümete aktarmaktır.

Ancak, modernleşme teorisiyle ilgili bütün bu erken varsayımların daha sonra gözden geçirilmesine ihtiyaç duyuldu. Öncelikle, teorinin ilk olarak sunduğu değişim manzarası gereğinden fazla iyimser ve basitti. Katılımcılar, modernleşmekte olan ülkelerin çok kısa bir süre içinde ve yumuşak bir biçimde ekonomik büyüme, daha fazla eşitlik, demokrasi, istikrar ve ulus genelinde özerklik sağlayabileceklerini umdular. Samuel Huntington'un da söylediği gibi, teori hatalı bir şekilde "bütün iyi şeylerin birlikte meydana geldiğini" varsayıyordu. Aslında, ekonomik büyüme ne siyasi istikrar ne de demokrasi açısından garanti sağlamıyordu. Brezilya, Meksika, Güney Kore ve Tayvan gibi ülkeler, sanayileşme ve ekonomik gelişmeye başlangıçta otoriter hükümetlerin yönetiminde ulaştılar. Analizciler için, özellikle rahatsızlık verici olan, Üçüncü Dünya ülkelerindeki sosyal ve ekonomik modernleşme sürecinin siyasi istikrarsızlık ve şiddetle beraber gelişmesidir. Latin Amerika'da bölgenin en sanayileşmiş ve en iyi eğitilmiş milletleri (Arjantin, Brezilya, Şili ve Uruguay) modernleşme sürecinde yoğun bir şekilde sınıf çatışması yaşamış ve bunun ardından ülkelerin başına askeri diktatörler gelmiştir. Birçok Afrika, Asya ve Orta Doğu ülkesinde sömürgeden kurtulmanın verdiği umutlar; etnik çalışmalar, askeri darbeler ve siyasi baskılarla gölgelenmiştir.

Açıkçası, gelişme süreci başlangıçta hayal edilenden çok daha karmaşık ve önceden bilinemeyen bir hale geldi. Modern-

leşme teorisyenlerinde başlarda görülen iyimser hava, yerini *çatışma teorisine* bıraktı. Yeni bakış açısına göre, gelişmekte olan ülkeler, uzlaştırılamaz gelişme amaçları arasında zor seçimler yapmak zorunda kalacaktır. Huntington, gelişmekte olan birçok ülkedeki siyasi kargaşaya bakarak, gelişmeyi elde etmek için geçici olarak otoriter yönetime ihtiyaç duyulsa bile siyasi istikrarın bu ülkeler için büyük önem taşıdığı konusuna dikkat çekmiştir. Yani demokrasi, istikrar oluşturma adına, geçici bir süre için de olsa askıya alınabilir. Aynı zamanda, birçok ekonomist ve siyaset bilimci erken ekonomik büyümenin gerçekleşmesi için refahın birkaç kişinin tekelindeki toplanmasının gerekli olduğunu, böylece işe yeni başlayan yatırımcıların yatırım için yeterli sermaye toplama şansına sahip olacaklarını belirtmektedir.

Bu konuda özellikle Latin Amerika ve Doğu Asya'da yapılan çalışmalar konuya yeni bir bakış açısı kazandırdı. Önceki modernleşme teorilerine kıyasla daha az iyimser olan çağdaş araştırmalar, çatışma teorisinden ise daha az kötümserdir. Günümüzdeki modernleşme teorisyeninin ortaya attığı *uzlaşma yaklaşımı* doğru şartlar altında, gelişmekte olan ülkelerin önceleri birbirine uymadığı düşünülen bazı amaçlara hemen ulaşabileceklerini ileri sürmektedir. Mesela, Tayvan ve Güney Kore yüksek oranda adil gelir dağılımı sayesinde hızlı bir ekonomik gelişmeye ulaşmanın mümkün olduğunu gösterdiler. Trinidad-Tobago ve Kosta Rika, demokrasi ve istikrara aynı anda ulaştılar. Günümüzde yapılan araştırmalar; devlet politikası, tarihi gelenekler ve kültürel değerler gibi kriterleri ayrı ayrı ele alarak başarılı bir gelişmeye katkısı olan faktörleri belirlemeyi hedeflemektedir.

Modernleşme teorisinin biraz değişmiş bir versiyonu, teorinin kültürel değişim hakkında daha önce benimsediği tutumla ilgilidir. Artık sosyal bilimciler geleneksel ve modern kültür arasındaki farkın önceden sanıldığı kadar net veya açık olmadığı konusunda aynı fikri paylaşmaktadırlar. Mesela, Birleşik Devletler oldukça modern bir toplum olmasına rağmen pek çok Amerikalı, insanları derisinin rengine göre değerlendirmek gibi geleneksel değer yargılarını korumayı sürdürür. Bazı araştırmacıların beklediğinin aksine, modern (Batılı) değerler Üçüncü Dün-

ya'ya yayılmış olsa da evrensel düzeyde kabul gördükleri söylenemez. Mesela, İran'da ve Orta Doğu'nun diğer bölgelerinde yüksek okul ve üniversite mezunları dahil halkın büyük bir kısmı radikal İslam uğruna Batılılaşmayı reddetmiştir. Sonuç olarak, geleneksel değerler sadece milletlerin kendi öz benliğini koruyabilmeleri için gerekli değildir, bu değerler aynı zamanda politik ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunmaktadır. Çağdaş Japon kültürü ve dini üzerinde çalışmalar yapan öğrenciler, geleneksel değerlerin halkın iş ahlakına da katkıda bulunduğunu ortaya atmışlardır. Bir Doğu Asya ilahiyatçısı der ki: "Büyü ve 'mucizeler' bile, sanayi toplumunun 'akılcılığı' ile tamamen uyumludur."

Bağımlılık Teorisi

1960'larda ve 1970'lerde Latin Amerika ve Birleşik Devletler'deki pek çok sosyal bilimci modernleşme teorisine bazı temel itirazlarda bulundular. Bunların hepsi olmasa da, büyük bir kısmı Marksist idi. *Bağımlılık teorisi*nin çatısı altında, modernleşme taraftarlarının en akılcı varsayımlarına meyan okudular.

İlk olarak, Üçüncü Dünya ülkelerinin gelişmek için Batılı toplumlarla aynı yolu izlemeleri gerektiği fikrini reddettiler. İddialarına göre, İngiltere dünyanın ilk sanayi gücü olduğunda hiçbir rakibi yoktu. Oysa, bu gün gelişmekte olan ülkeler, sistemleri oturmuş sanayi devleriyle rekabet etmek zorundalar. Buna ilaveten, Brezilyalı Theotonio Dos Santos, azgelişmiş ülkelerin gelişmiş ülkelere borçlandıklarını ve onlardan gelişmiş teknolojileri satın aldıklarını, böylece dış ekonomik güçlere bağımlı hale gelip kendi büyümelerini zayıflattıklarını belirtmiştir.

Aslında, modernleşme teorisyenleri Batı etkisini Üçüncü Dünya ülkeleri için faydalı bulurken (çünkü modern değerlerin ve kültürlerin yayılmasına yardım eder), bağımlılık teorisyenleri Afrika, Asya ve Latin Amerika'yı sömürgeci güçler için ucuz yiyecek ve hammadde kaynağı haline getirenin, Batılı sömürgecilik ve ekonomik emperyalizm olduğunu savunurlar. Üçüncü Dünya ülkeleri, politik bağımsızlıklarını kazanmalarından uzun bir süre sonra bile, gelişmiş ülkeleri, kendi ekonomik güçlerini

kullanarak uluslararası düzeyde belli bir iş bölümü yaratıp bunu zorla uygulatmakla suçlarlar. Bu iş bölümüne göre, en çok kâr getiren ekonomik faaliyet olan tüketim mallarının üretimi ve ihracatı, sanayileşmiş Batı'nın tekelinde toplanıyordu. Üçüncü Dünya ise ürettiklerini, çıkarlarına aykırı bir şekilde ithal sanayi ürünleri ile değiştirmeye zorlanıyordu.

Son olarak, bağımlılık teorisyenleri ekonomik bağımlılığın azgelişmiş ülkeleri, politik açıdan bağımlı hale getirdiği konusunda ısrar etmişlerdir. Gelişmiş ülkelerin, özellikle de ABD'nin ekonomik ve askeri gücünden destek alan Üçüncü Dünya ülkelerindeki siyasi, askeri ve ekonomik açıdan avantajlı seçkinler grubu, çoğunluğu sömürerek baştaki azınlığa fayda sağlayan bir siyasi sistemi desteklemişlerdir.

Tasavvur edilebileceği gibi, bağımlılık teorisi Üçüncü Dünya kökenli araştırmacılar için oldukça cazipti. Bağımlılık teorisi azgelişmişliğin sadece azgelişmiş ülkeler ve onların geleneksel değer yargılarının hatası değil yabancıların baskın çıkması ve istismarın bir sonucu olduğunu öne süren bir görüştür. ABD'de bile, bağımlılık teorisi, azgelişmişliğin akademik açıklaması olan modernleşme teorisine alternatif bir teori olarak benimsenmiştir.

Ancak, modernleşme teorisinin, ekonomik ve politik gelişmenin aynı anda yaşanabileceği konusundaki aşırı iyimserliğine karşın, bağımlılık teorisi de ekonomik ve politik büyüme konusunda son derece kötümser bulunmuştur. Andre Gunder Frank gibi yazarlar, endüstriyel olmayan malları üretmeye ve toplumu temsil etmeyen seçkin sınıf tarafından yönetilmeye yönlendirilen Üçüncü Dünya ülkelerinin geri kalmışlığa mahkûm edildikleri konusunda uyarıda bulunmuşlardır. Bazı bağımlılık taraftarları radikal devrimlerin tek çözüm olduğuna inanıyordu. Kimi yazarlar gelişmekte olan ülkelere sadece daha büyük oranda ekonomik bağımsızlık gerektiğini söylerken, kimi yazarlar ise bu soruna hiçbir çözüm sunamadılar.

Pek çok bağımlılık taraftarının ümitsiz teşhislerine rağmen 1960'ların ortasına doğru, Brezilya ve Meksika gibi Üçüncü Dünya ülkeleri önemli ölçüde sanayileşmeye başlamıştı. Bağımlılık teorisinin daha gelişmiş bir versiyonunda, Fernando Henrique

Cardoso bütün Üçüncü Dünya ülkelerinin geri kalmışlığa mahkûm edildiği ve endüstriyel büyümeden dışlandığı fikrine karşı çıkmaktadır. Kendi ülkesi Brezilya'dan örnek veren Cardoso, devletin aktif müdahaleler yapmasıyla ve yerel firmaların çok uluslu şirketlerle olan bağlantıları yoluyla bazı azgelişmiş ülkelerin sanayileşebileceğine ve önemli ekonomik gelişmeler kaydedebileceğine dikkat çekmek istemiştir. O bu süreci, *ortaklı-bağımlı gelişme* olarak tanımlamıştır.

Cardoso; Brezilya, Kolombiya ve Meksika gibi ülkelerin krediler, yatırım ve teknoloji konusunda yabancı bankalara ve çok uluslu şirketlere bağımlı iken bile önemli ölçüde sanayileşme ve ekonomik büyümeyi gerçekleştirebileceklerini ortaya atarak bağımlılık teorisine bir alternatif sundu. Brezilya ekonomisi çok uluslu şirketlerin yaptığı kayda değer yatırım artışı etkisiyle büyük ölçüde canlanmıştır. Cardoso ve arkadaşları için bu çeşit bir gelişme birkaç yönden sorun teşkil etmektedir. Ortaya çıkan tablo, ekonomik kararların azgelişmiş ülkelerin sınırları dışında bir yerlerde alındığını göstermektedir. Daha önemlisi, ortaklı-bağımlı gelişmenin önderleri, modern donanımlı, dolayısıyla da fazla işgücüne ihtiyaç duymayan şirketlerdi ve bu yüzden ülkenin orta ve üst tabakasına hitap eden ve daha çok kâr getiren, pahalı tüketim malları üretiyorlardı. Bağımlılık taraftarları, böylesi bir ortaklı-bağımlı gelişmenin yoksulluğu azaltmak yerine fakir sınıfı orta ve üst sınıftan ayırarak aradaki gelir uçurumunu arttıracağını iddia etmişlerdir. Aynı zamanda, Peter Evans ve diğerleri, çok uluslu şirketlerin bazı Latin Amerika ülkelerindeki ekonomik, siyasi ve askeri alanlardaki seçkin sınıfla işbirliği yapmasının, halklarını temsil özelliği taşımayan rejimlerin (askeri diktatörlükler buna dahildir) ayakta kalmasına yardım ettiğini öne sürdüler.

Modernleşme ve Bağımlılık Teorilerinin Karşılaştırılması

Bağımlılık teorisi modernleşme teorisinde bazı faydalı düzeltmeler yapılmasını sağladı. En önemlisi, modernleşme teorisinin büyük ölçüde göz ardı ettiği ve Üçüncü Dünya ülkelerini etkileyen önemli bir faktörü vurguladı: uluslararası ticaret, finansman

ve yatırım olgusu. Pek çok ekonomist, Üçüncü Dünya ülkelerini tanımlayan en önemli ortak özelliğin ikincil konumdaki ekonomik ve kültürel yapıları olduğunu iddia etmişlerdir. Böylece, Suudi Arabistan gibi zengin ülkeler ve Kosta Rika gibi istikrarlı ülkeler bile, ekonomik, kültürel ve politik bakış açıları ve yapıları büyük ölçüde gelişmiş dünya tarafından şekillendirildiği için hâlâ Üçüncü Dünya ülkesi olarak kabul edilirler.

Bağımlılık taraftarlarının iddialarını kabul etseler de etmeseler de, azgelişmişliği inceleyen yeni nesil yazarlar politik ve ekonomik modernleşmenin, yeni değerlere uyum sağlamak ve yerel politik yapıları değiştirmekten çok daha fazlasını gerektirdiğini kabul etmek zorunda kaldılar. Bağımlılık teorisi, uluslararası politika ekonomisi gibi yeni araştırma sahaları açarak araştırmaların odak noktasını iç faktörlerden uluslararası ekonomik ve kültürel ilişkilere kaydırdı.

Bağımlılık teorisyenleri ayrıca ekonomik gelişme kavramının yeniden tanımlanmasına da yardım ettiler. Üçüncü Dünya ülkeleriyle ilgili ilk çalışmalar yoğun bir şekilde büyümeye odaklanmışken, bağımlılık teorisyenleri ekonomik dağılımın önemine de dikkat çektiler. Ekonomik büyüme sonucunda refah genellikle belli bir kesimde yoğunlaşıyor ve belli bir azınlığın geliri artıyorsa, fakir çoğunluk bu büyümeden fayda yerine zarar görür. Bağımlılık teorisinden ve diğer solcu eleştirmenlerden etkilenen ve kurulu düzeni temsil eden Dünya Bankası gibi kurumlar bile "büyüme ve yeniden dağılım"la ilgilenmeye başladılar.

Bağımlılık teorisinin, olumlu özelliklerinin yanında, ciddi eksiklikleri de olmuştur. İlk modernleşme teorisyenlerinin, azgelişmişliğin iç kaynaklı sebeplerini çok fazla vurgulaması gibi, bağımlılık taraftarları da hatalı bir şekilde Üçüncü Dünya ülkelerinin neredeyse bütün problemlerini dış ekonomik sebeplere dayandırdılar. Üstelik, merkezden uzakta yer alan milletler, yoksulluktan başka çaresi olmayan ülkeler olarak tarif edilmiştir. Aslında, bağımlılık kavramının en can alıcı noktası, bu kavramın ekonomik determinizmi ile politik ve toplumsal güçlerin etkisinin göz önünde bulundurulmamasıdır. Bu kavramı savunanlar, sosyalist olmayan azgelişmiş ülkelerin hükümetlerini Batı veya

Japonya kaynaklı çok uluslu şirketlerle işbirliği yapan bölgesel ekonomik elit tabakanın kuklaları olmakla suçladılar. Sonuç olarak, ayrı ayrı toplumlarda yapılan bağımlılık temelli araştırmaların çoğunda ortaya çıkan farklılıklar rahatsızlık vericidir. Meksikalı, Kolombiyalı veya Perulu siyasetçiler farklı olabilir, ancak hepsi de aynı geniş olguya uymuş gözükmektedirler. Cardoso, gelişmekte olan ülkelerin bağımlılık limitleri içerisinde olanaklara sahip olduklarında ısrar ederek teoriye biraz rötuş yaptı. Hükümet politikalarının yanı sıra sosyal sınıflar arasındaki ilişki gibi iç faktörlere bağlı kalarak, ortaklı-bağımlı gelişmenin farklı versiyonlarını denemek mümkündü. Cardoso'nun fikirlerini modernleşme teorisinin elementleriyle birleştiren, Arjantinli siyaset bilimcisi Guillermo O'Donnell, Güney Amerika'nın daha gelişmiş milletlerindeki sanayileşme problemleri ve otoriter askeri hükümetlerin artışı için isabetli açıklamalar sundu.

Ancak, Doğu Asya'nın "ekonomik mucizesi" (en belirgin olanlar Güney Kore, Tayvan, Hong Kong ve Singapur'du) bağımlılık teorisine gölge düşürmüştür. Bu ülkeler ticaret, kredi, yatırım ve teknoloji transferi yoluyla kendilerini gelişmiş ülkelere sıkı sıkıya bağladılar. Daha da şaşırtıcı olan; bu ülkelerin bağımlılık araştırmacılarının tahminlerinin aksine, nispeten adil olan gelir dağılımlarıyla pekiştirilmiş, göz kamaştırıcı bir ekonomik büyüme geçirmiş olmasıdır. Singapur ve Tayvan gibi ülkeler, Birinci Dünya ülkelerindeki yaşam standartlarına sahiptir. Singapur'da kişi başına düşen yıllık gelir, İngiltere ve İtalya'dakinden fazladır. Bağımlılık teorisi yanlısı kimi kişiler, Doğu Asya'nın son zamanlarda karşılaştığı ekonomik problemlerin, bağımlılık teorisini doğruladığını söyleyebilirler. Yoğun dış ve iç borcun, ekonomik krize neden olduğunu ve yabancı sermaye bölgeden çekildiğinde Asya borsalarının hızla düşüşe geçerek Asya ekonomilerinin daha da kötüleştiğini söyleyebilirler. Hâlâ çoğu araştırmacı bunu geçici bir aksama olarak görür ve Asya büyüme modelinin bazı değişikliklere ihtiyaç duyduğunu düşünürler. Yine de şimdiki Asya krizi bağımlılık teorisine daha önceki saygınlığını kazandırmaktan uzaktır Bunun fıkra tarzında bir kanıtı da, bir zamanlar bağımlılık teorisinin en parlak savunucusu olan Fernando Henrique Cardoso'nun, şimdi Brezil-

ya'nın Cumhurbaşkanı olarak mevcut imkânlar dahilinde, Brezilya için hararetli bir şekilde yabancı yatırım, ticaret ve teknoloji arayışı içinde olmasıdır.

Çağdaş Perspektifler

Bugün, bazı araştırmacılar ne modernleşme teorisini ne de bağımlılık teorisini tam ve özellikle de orijinal şekilleriyle kabul etmişlerdir. Ekonomik açıdan daha gelişmiş durumda olan Üçüncü Dünya ülkelerindeki askeri diktatörlüğü açıklamaya çalışan bürokratik-otoritercilik gibi yaklaşımlar veya neo-liberal ekonomi bilimi, azgelişmiş ülkeler için ılımlı reçeteler sunan global açıklamalardan genellikle kaçınmış, bunun yerine daha spesifik olan konularla ilgilenmiştir. Aslında, çağdaş araştırmacıların çoğu, tek bir gelişme teorisi fikrini reddetmişlerdir. Üçüncü Dünya ülkeleri tek bir değişim teorisiyle açıklanamayacak kadar çok ve çeşitli farklılıklar gösterir. Ayrıca politik ve sosyo-ekonomik gelişme süreçleri belirli bir bölge veya ülkede bile tek bir teoriyle açıklanamayacak kadar karmaşıktır.

Ancak bu, bağımlılık ve modernleşme teorilerinin faydalı olmadıkları anlamına gelmez. Bizim gelişme hakkındaki anlayışımız, her bir yaklaşımın dezavantajlarını göz ardı etmeden etkileri üzerine yoğunlaşmayı gerektirir. Fakat bugünkü siyaset bilimciler ileriye dönük global açıklamalara daha az eğilim göstermektedirler. Çoğunlukla kendilerini daha kullanışlı ve spesifik konularda (ekonomik planlamalarda siyasi partilerin rolü ve hükümetin esasları gibi) sınırlandırarak belli coğrafi bölgelere (mesela Doğu Asya ve Latin Amerika veya ikisinin mukayesesi gibi) odaklanırlar.

Bu kitabın ilerleyen bölümleri, genel gelişme teorisinden ziyade, bu gün daha azgelişmiş olan ülkelerin karşı karşıya kaldığı önemli konuları incelemeye yönelecektir. 3. ve 7. bölümler arasındaki kısımda bu günkü Üçüncü Dünya ülkelerinin meydan okuyan ilerleyişi ve bu ülkelerde gerçekleşen çatışmalarının altında yatan sosyal güçlerden bazıları ele alınacaktır: dinin politik etkisi: etnik politikaların ve etnik çatışmaların yapısı; cinsiyetin politik etkisi; tarımsal reform ve kırsal kesimin gelişmesi;

hızlı şehirleşmenin politik önemi gibi. 8. ve 9. bölümlerde Üçüncü Dünya ülkelerini büyük ölçüde sınırlayan iki tip rejim olan devrimci ve askeri rejimler incelenecek ve bu rejimlerin gelişmeyle ilgili problemlere olan yaklaşımlarının yanı sıra yükselme ve düşüşlerinin sebepleri de araştırılacaktır. Son olarak, 10. bölümde, Üçüncü Dünya ülkelerinin büyük bir bölümünde halen uygulanmakta olan ekonomik gelişme stratejileri incelenecektir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Türkiye'de Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politika Uygulamaları

DOKUMADA ÇALIŞAN KIZLAR

Dokumada çalışan kızların
günleri naylon iplik, ucuz keten
emeğin, alınterinin ve aşkın
kanı damlar kirpiklerinden
Erimiş tırnaklarında al kına
tuzlu badem, eğlencelik
gençliği solmuş tül gelinlik
o çocuk yüzlü hanlarda
Çoğu hiç uyumuyor geceleri
çoğu yazlık sinemada, şarkılarda
güneş girmeyen bir romanda
bakışı aydınlık sevgili
Dokumada çalışan kızların
ben de karışsam aralarına
kuş olup konsam avuçlarına
dokusam onlarla kumaşını acının
Onlar ki, yüreklerinden başka
öderler rüşvetini her şeyin
acılarından, umutlarından başka
aşkın, alınterinin ve emeğin

Refik Durbaş*

* (der.) Mehmet H. Doğan, *Şiirin Yalnızlığı*, Broy Yayınları, İstanbul, 1986.

5. TÜRKİYE'DE SOSYAL SORUNLAR VE SOSYAL POLİTİKA UYGULAMALARI

Devlet İstatistik Enstitüsü'nün (DİE) 2004 yılı hanehalkı tüketim harcamaları araştırmasındaki gelir gruplarına göre harcama tutarları ile 2003 yılına ilişkin gelir dağılımı anketindeki % 20'lik dilimlere düşen nüfus esas alınarak yapılan hesaplamaya göre, en yoksul % 20'lik dilimde yer alan 13 925 731 kişinin günlük harcama tutarının 2.5 doların altında kaldığı belirlendi. ... DİE'nin hanehalkı tüketim harcamaları ve gelir anketlerinden yapılan belirlemeye göre, Türkiye'de kişi başına günlük ortalama tüketim harcaması 2004 yılında yalnızca 1 milyon artarak 7.milyon liraya yükseldi. En yoksul kesimde günlük kişi başına tüketim harcamasının 3 milyon 298 bin lirada kaldığı belirlendi. Buna göre, 13 milyon 925 bin kişi günlük 1 milyon 319 bin liralık gıda harcamasıyla beslenmeye çalışıyor. En yoksul kesimdeki bir kişinin 3 milyon 298 bin lirasından gıda ve konut harcamaları düşüldükten sonra geriye kalan 1 milyon 68 bin liradan sağlığa 77.5 bin lira, eğitim hizmetlerine yalnız 17.4 bin lira ayırabiliyor.

Birgün, 20 Ağustos, 2005

Türk Sosyal Bilimler çatısı altında yürütülen ve 4 545 lise son sınıf öğrencisine uygulanan bir araştırmada, "gençlerin yarıya yakını (% 46.9) işsizliği Türkiye'nin en önemli sorunu olarak görüyor. İkinci sırayı alan eğitimdeki sorunların yüzdesi (% 13.6) ile işsizlik seçeneğinin yüzdesi arasında 30 puandan fazla fark var.

Milliyet, 17 Eylül 2005

Bakanlığın 1 Eylül 2005 tarihi itibariyle yeşil kart kayıtları nüfus oranı ile karşılaştırıldığında, Doğu ve Güneydoğu illerinin çoğunda nüfusun yarıya yakını yeşil kartlı. En fazla yeşil kartlı Bingöl'de. Nüfusunun % 56'sı yeşil kartlı olan Bingöl'ü, % 48 ile Hakkari, % 46.4 ile Siirt, % 45.7 ile Batman, % 45.4 ile Van, % 44.5 ile Ağrı izliyor.

Radikal, 20 Eylül 2005

Türkiye'nin gerçeklerinden birkaçı ve Türkiye'nin pek de görülmek istenmeyen *öteki yüzü;* ülkedeki büyük yoksulluk ve gencecik insanların gelecek ve iş korkusudur. *Ancak...* İşte bu ancak'ın açılımı epeyce karmaşık ve sorunlu.

Türkiye yıllardır ve çok haklı olarak gelişme, zenginleşme, çağ atlama peşinde. Ancak bu çağ atlayışın, insani yönü konusunda yeterli ölçüde duyarlı olmadığı gibi, tabii başarılı da değil. Kuşkusuz büyük ve eğitimsiz nüfusu, hızlı nüfus artışı ve kentlere yönelen göç dalgası insana ve topluma ait sorunları artırıyor; ancak bu koşullar kadar yanlış ve kötü politikaların da bu sorunların artmasında rolü büyük. Bu yanlış ve kötü politikaları, kırsal kesim insanının eğitilmesinde büyük payı olabilecek köy enstitülerinin kapatılması ve kırsal kesimin ihmal edilmesi, kaynakların kötü ve yanlış kullanımı, niceliksel ve niteliksel anlamda eğitime boş verilmesi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun görmezlikten gelinmesi, kentlerdeki yağmalanmaya göz yumulması, hatta fırsat yaratılması, siyasetin yozlaşması gibi o kadar çok konuda görmek mümkün ki umutsuzluğa kapılmamak mümkün değil. Ancak bu konuda yalnızca siyasetçileri suçlu görmek de yetmez; genel olarak toplumun ve sivil toplum örgütlerinin Türkiye'de hem toplumsal sorunlara hem de bunlar için çözüm yaratılması çabalarına yeterince sahip çıkıp çıkmadığına da bakmak gerekiyor. Bu konudaki az gelişmişlikten daha önce söz etmiştik; öte yandan bu toplumda toplumsal güç olabilecek kesimlerde devlet, toplum, ekonomi, demokrasi, laiklik, insan hakları, kimlik gibi konularda o kadar çok birbirinden farklı görüş ve eğilim var ki bu bölünmeden bir güç çıkması da zor oluyor. Çok zaman da, bu nedenle kalıcı politikalar yerine günlük ve popülist politikalarla yetinmek zorunda kalıyoruz. Bugün AB'ye üyelik nedeniyle demokratikleşme ve insan hakları konusunda bazı adım-

lar atmaya çalışırken, bu konuda da toplumun epeyce farklı fikirlere ve farklı beklentilere sahip olduğu anlaşılmakta. Daha önemlisi, bu üyeliğin ne anlama geldiği konusunda bilinçli ve gerçekçi olduğumuz söylenemez.

Öte yandan, daha önce de değindiğimiz gibi devlet, zaten gelişmemiş bulunan sosyal niteliğini küreselleşme süreci içinde hepten geride bırakmış görünmekte. Artık en önemli sorunu, bir yandan borçlarını muntazam ödeyebilme ve yeni yabancı sermaye çekebilme, öte yandan dünya piyasalarına eklemlenme kaygısı. Bu durumda devletten, yetersiz olarak nitelendirdiğimiz sosyal vaatleri bile duymak şansı kalmıyor gibi. Erinç Yeldan (2000: 16), devletin 2000'li yıllarda geldiği noktayı çok güzel özetlemiş durumda: *"(...) Dolayısıyla devlet artık üretimci veya yatırımcı değil, sosyal devlet ilkelerinden tamamıyla uzaklaşmış, kendi işlevini tamamıyla iç borçlanma, açığım kapatma ve iç borcun faizlerine zaman yetiştirebilmeye yönelmiş bir muhasebe kuruluşuna indirgemiş. Yani bütçemizin konumu bir muhasebe dairesine dönmüş durumda. Devletin bütçesinin bir muhasebe kuruluşu konumuna indirgenmesi 1990'lar Türkiyesi'nde ve hatta küreselleşen dünya içinde gelişmekte olan ülkelerin devletlerine atfedilen rolün doğal bir uzantısı."*

O halde anayasadaki sosyal devlet ilkesinin ve sosyal hakların anlamı ne? Eğer koşullar uygun olursa, eğer Tanrı yardım ederse, eğer piyasa mümkün kılarsa gerçekleşecek "vaatler" mi? Öyleyse, Türkiye'de sosyal hak ve özgürlükler açısından anayasa gerçek bir hak sağlamamakta, yalnızca bazı vaatlerde bulunmaktadır. O zaman da bunun adını doğru koymak gerekmekte. Çünkü, 1960'tan beri sosyal devlet olmayı, bir "vaat" olmaktan öteye götüremediysek, o zaman kendimizi kandırmaktan vazgeçelim. Öte yandan devletin sosyal niteliği ve sosyoekonomik haklar konusu, Türkiye'de demokrasi, insan hak ve özgürlükleri konusun-

da çok duyarlı görünen çevrelerin de gündemine pek girememekte. Oysa, koşulları ve dünyadaki gelişmeleri göz önüne aldığımızda tüm bu hakların birbiriyle ilişkili olduğu ve temel hak ve özgürlüklerin hayata geçmesi için insanın sosyal ve ekonomik koşullarının iyileştirilmesi gerektiği ortaya çıkmakta. O halde, ne bekliyoruz? Önce kalkınma ve pastayı büyütmeyi mi? Son yıllardaki ekonomik performansa bakılırsa pasta bayağı büyümüş görünüyor; ancak işsizlik, yoksulluk, güvencesizlik azalmayıp artıyor. Bu nedenle, lise çağındaki gencecik çocuklar için işsizlik en önemli sorun olabiliyor.

Aşağıdaki bölüm, işsizlikten yoksulluğa, gelir dağılımındaki adaletsizlikten sosyal güvencesizliğe kadar uzanan bir dolu toplumsal sorun hakkında bir fikir vermekte. Türkiye'de sosyal devlet anlayışının gelişimiyle ilgili daha önce ele aldığımız konuyla birlikte düşünüldüğünde, Türkiye'nin toplumsal yapısıyla ilgili genel bir tablo ortaya çıkmakta. Bu tablonun anlattıkları üzerinde düşünmek de bize kalmış durumda.

5.1. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM YAPISI VE İŞSİZLİK SORUNU

> *Madde 49: Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir.*
>
> *Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır* (1982 Anayasası; md: 49).

Evet, 1982 Anayasası'nın 49. Maddesi böyle söylüyor. Yani 1982 Anayasası çalışmayı bir hak olarak görüyor ve bu konuda devlete önemli sorumluluklar yüklüyor. Ancak Türkiye'de çalışmanın bir hak olduğundan söz edebilir miyiz?

Büyük bir nüfus hacmi, genç nüfus ve eğitim olanaklarının yetersizliği, kentlerin şişen ve bozulan yapısı, ekonomik yapıda büyüme yetersizlikleri, dış borç yükleri, yüksek enflasyon oranları gibi sorunlar bir yandan; bozuk yatırım ve ihracat politikaları, toplanamayan vergiler, göz yumulan enformel sektör gibi koşullar diğer yandan göz önüne alınca nasıl bir işgücü yapısıyla karşılaşacağımız da az çok ortaya çıkmakta.

5.1.1. İşgücü Piyasası ve Özellikleri

İşgücü piyasası ve istihdam yapısı açısından söylenecek ilk şey, temelde işgücü talebi ve işgücü arzı arasındaki farklılıktan doğan birçok sorunun bulunduğu ve bu sorunların çözümü için bugüne dek geçerli bir politikanın uygulanmayışıdır.

İşgücüne Katılım

İstihdama ilişkin önemli bir özellik veya yetersizlik, işgücüne katılımın düşük olmasıdır. Daha önce de söz ettiğimiz gibi, Türkiye'de sermaye artışı ve yatırımlar, nüfus artışıyla birlikte artan işgücü arzını karşılamaya yetmemektedir. Öte yandan istikrarsız büyüme, yanlış ekonomi ve yatırım politikaları da işgücü arzını karşılayacak işgücü talebinin yaratılmasını olumsuz etkilemektedir. Örneğin Türkiye ekonomisi son on yılda peş peşe yaşadığı krizler nedeniyle 1994 ve 1999'da % 6 dolayında, 2001'de % 9.4 oranında daralmıştır. Bunun sonucunda, yeni istihdam yaratmak şöyle dursun var olan işyerleri kapanmış ve çok sayıda insan işten çıkarılmıştır. DİE'ye göre 2001 yılındaki kriz sonrasında her 100 işçiden 12'si işini kaybetmiş, sektörlerde üretim süresi % 12 kısalmış, verimlilik % 1.5 gerilemiş, ücretler % 20 oranında düşmüştür (Ekin, 2003: 136).

2001 krizinden günümüze değin krizleri atlatan ve oldukça istikrarlı büyüyen Türkiye ekonomisinin istihdam yaratma kapasitesi bu dönemde de çok sınırlı kalmıştır. Örneğin 2000-2005 arasında Gayri Safi Milli hasıla (GSMH) her yıl ortalama % 4.4 oranında büyümüş, ancak istihdam artışı yalnızca % 0.4 olmuştur (DPT, 2007: 181). Dolayısıyla ekonomik büyümenin Türkiye'deki yaygın işsizliğin azalmasına bir katkı sağladığını söylemek zor. Oysa, Türkiye'de zaten işgücüne katılım oranı düşüktür ve her çalışan en az beş kişiye daha bakmak durumunda olduğu için büyük bir bağımlık sorunu söz konusudur. Az sayıda katılıma karşın istihdamın büyüyememesi, hatta daralması bu bağımlılık ilişkisini daha da yoğunlaştırmaktadır. Bu göstergeler sonucunda da, hem işsizlik gibi bir sorunun hem de bağımlılık ve yoksulluğun neden yayılarak arttığı da anlaşılmaktadır.

Tablo: 15
Türkiye'de İşgücü Piyasası (1990-2006)

	1991	1995	1998	2000	2001	2005	2006
İşgücü (bin)	21.438	22.673	23.048	22.029	22.269	24.565	24.776
İşgücüne Katılım Oranı (%)	53.0	50.6	48.0	49.9	49.8	48.3	48.0
İstihdam (bin)	19.736	21.106	21.594	20.578	20.367	22.046	22.330
İşsiz (bin)	1.703	1.568	1.454	1.451	1.902	2.520	2.446
İşsizlik Oranı (%)	7.9	6.9	6.3	6.6	8.5	10.3	9.9
Eksik İstihdam (bin)	1.456	1.512	1.355	1.541	1.338	817	890
Eksik İstihdam Oranı (%)	6.8	6.7	5.9	7.0	6.0	3.3	3.6
İşsizlik + Eksik İstihdam (%)	14.7	13.6	12.2	13.6	14.5	13.6	13.5

Kaynak: Türkiye Ekonomisi: İstatistik ve Yorumlar.
DİE, İstatistiksel Göstergeler, 1923-2006.

Türkiye'de 2007 yılında 52 milyon dolayında çalışma çağında (15-65 yaş arası) nüfus bulunmaktadır (TÜİK,

2007). Bunların öğrenciler, çalışma yaşamı dışında kalan ev kadınları, emekliler gibi işgücüne dahil olmayan bölümünü dışarıda bıraktığımızda -ki işgücüne katılmayan bu nüfus 25 milyonu aşmaktadır- 24-25 milyon dolayında oldukça düşük bir işgücü arzı karşımıza çıkmaktadır. Bu da çalışabilir nüfusun yarısından daha azının (% 48) işgücü piyasasına katıldığını, çoğunun ise işgücü piyasası dışında kaldığını göstermektedir. Öte yandan, Türkiye'de geçen yıllar boyunca işgücüne katılma artacağına sürekli olarak düşmektedir. 1960'lı yıllarda işgücüne katılım oranı % 80 dolayında iken, 1980'lerde bu oran % 55'lere düşmüş, 2000'li yıllara geldiğimizde de % 50'nin altına inmiştir.

Tablo 15, işgücü piyasasına katılımın 1990 sonrası nasıl azalarak 2003 yılında % 49 dolayına düştüğünü, nüfusun yaklaşık yarısı işgücüne katılırken yine de ancak 25 milyon dolayında bir istihdam yaratılabildiğini göstermekte. Türkiye genelinde erkeklerin işgücüne katılımı % 70 dolayına çıkarken, kadınların yaklaşık dörtte birinden azı (Ocak 2008'de % 22.3) işgücüne katılmakta, kırsal kesimde % 33 dolayında olan kadının işgücüne katılma oranı, kentlerde yalnızca % 18 olabilmektedir (TÜİK, 2008). Kentlerde okula devam eden kız öğrenci sayısı yükseldiği gibi, kentlere göç eden kadınlar da tarlada çalışan ücretsiz aile işçisi konumundan ev kadını konumuna geçmekte, böylece ketlerde çalışabilir yaştaki beş kadından ancak biri işgücü içinde yer almaktadır.

İşgücüne katılım açısından eğitim de belirleyici bir faktördür. Örneğin lise altı eğitimlilerde işgücüne katılım % 47 dolayında olurken, yüksek öğrenim görenlerde bu oran % 79 dolayına çıkmaktadır. Bu farkı yaratan en önemli etmen, yüksek öğrenim gören kadınlarda işgücüne katılma eğiliminin yükselmesidir. 2008 Ocak ayı itibariyle lise altı eğitimli erkekler arasında işgücüne katılım % 69, kadınlarda % 18; lise ve dengi okullardan mezun erkeklerde iş-

gücüne katılım % 70, kadınlarda % 30 olmakta; buna karşın yüksek öğrenim gören erkeklerde işgücüne katılım oranı % 83, kadınlarda ise % 69 dolayına çıkmaktadır (TÜİK, 2008). Kısacası, her eğitim düzeyinde erkekler arasında yüksek seyreden işgücüne katılım eğilimi yüksek öğrenimle artmakla birlikte, kadınların çalışma isteği açısından eğitimin çok daha belirleyici bir faktör olduğu görülmektedir.

Genel olarak düşük katılım oranına karşın, yaratılan istihdam sınırlı olduğundan hem erkekler hem de kadınlar için işsizliğin önlenemediğini söylemek gerekir. TÜİK verilerine göre, 2007 Eylül'ünde bir önceki yıla göre kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus 858 bin kişi artmış, buna karşın tarım dışı sektörlerde istihdam artışı ancak 409 bin olmuştur. Tarım istihdamında aynı dönemde 176 bin azalma ortaya çıktığından, net istihdam artışı yalnızca 233 binde kalmaktadır (TÜİK, 2007). 2008 Ocak ayındaki veriler de, bir önceki yıla göre çalışma çağındaki nüfusun 750 bin arttığını, buna karşın tarım dışı istihdamın ancak 249 bin artış gösterdiğini, tarımdaki istihdam azalışının daha büyük olması nedeniyle bu dönemde toplam istihdamın artmak şöyle dursun, 278 bin kişi azaldığını göstermektedir (TÜİK, 2008).

İstihdamın Sektörel Dağılımı

İşgücü piyasası içinde ikinci önemli nokta, tarımın istihdam açısından sahip olduğu önemin azalarak da olsa sürmesi, bunun yanı sıra endüstri sektöründe yeterli istihdam yaratılamamasıdır. Türkiye'de bunca yıllık endüstrileşme ve kentleşme çabalarına karşın, 2000'li yılların başında tarım istihdamı hâlâ % 34 dolayındadır. 2007'ye gelindiğinde ise bu oran % 27'ye inmiştir. Buna karşın, istihdamdaki yeri 1990 sonlarında % 23 dolayına çıkan endüstri sektö-

ründe daralmalar olduğu görülmekte ve bu sektördeki istihdamın ancak % 19 dolayında kaldığı anlaşılmaktadır. Yavaş da olsa sürekli olarak büyüme gösteren sektör ise, öteki ülkelerde gözlemlendiği gibi, hizmet sektörüdür

İstihdamın bu sektörel dağılımının gerisinde birçok sorundan söz etmek mümkündür. Örneğin tarımın daralması, yukarıda da değindiğim gibi, tarım dışı sektörlerde yeterli istihdam olanakları yaratılmasıyla birlikte olmadığından, kentlere yönelen göçle birlikte kentlerde istihdamda işsizliğin ve çalışan yoksulların büyümesi gibi sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Kısacası tarım daralırken, kentlerde aşırı ve çarpık büyüme, gecekondulaşma gibi sorunların yanı sıra, gizli ve açık işsizlikle birlikte yoksullaşma da büyümektedir. Öte yandan, endüstrideki istihdam genel olarak daralırken, bu büyük ölçüde güvenceli ve istikrarlı işlerin daralması anlamına gelmektedir; çünkü hizmet sektörü, genel olarak, imalat sanayiinden daha küçük işletmelerden oluşmakta ve istihdam açısından daha sınırlı bir artış, daha istikrarsız bir yapı sunmaktadır.

Sanayileşen büyük kentlerde istihdam artışının hizmet sektöründen çok yine endüstri sektöründe yaratıldığı gibi bir gerçek de karşımıza çıkmaktadır. Gerek üretimde, gerekse istihdamda imalat sanayiinin önemli yeri konumundaki İstanbul'da, 2002-2005 arasında artan istihdamın yaklaşık yarısı imalat sektöründe, dörtte biri de ticaret ile otel ve restoranların yer aldığı sektörde yaratılmıştır (İstanbul Valiliği İl İstihdam Kurulu, 2007: 71). Hizmet sektörü yıllar içinde büyüse bile, bir yandan finans ve bankacılık gibi hızlı büyüyen, fakat ileri teknoloji kullanımı nedeniyle nitelikli ve az sayıda işgücüne ihtiyaç duyan sektörlerde büyük bir istihdam potansiyeli yaratılamamakta, öte yandan perakende ticaret, taşımacılık gibi çok fazla nitelik gerektirmeyen işlerde ise yaratılan istihdam oldukça sınırlı kalmaktadır. Sonuç olarak, Türkiye'de tarım istihdamı azalır

ve daha da azalması istenirken, tarım dışı sektörlerde yeterli istihdam yaratılamamasının getirdiği işsizlik baskısının büyüdüğü gözlenmektedir.

Tablo: 16
İstihdamın Sektörel Dağılımı

Yıllar	Tarım	Endüstri	Hizmetler
1965	71.9	7.9	20.2
1975	65.9	11.5	23.4
1985	58.8	12.9	28.3
1990	49.3	15.5	35.2
1993	47.0	15.0	38.0
1995	46.7	21.5	31.8
1998	44.6	23.5	35.6
2000	34.9	18.2	46.9
2003	33.9	18.2	47.9
2006	28.4	19.6	46.0
2007	27.3	19.4	47.0

Kaynak: DPT, TÜİK, *İstatistik Göstergeler*, 2007.

İstihdamın Statü Dağılımı

Üçüncü olarak, istihdamdaki statü dağılımının taşıdığı özelliğe işaret edebiliriz. Türkiye'de, gelişmiş ekonomilerden farklı olarak, hem istihdam içinde ücretli olarak çalışanların oranı daha düşük kalmakta hem de kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerinin istihdamdaki payı hayli yüksek olmaktadır. Gerek tarımın istihdamdaki öneminin devam etmesi, gerekse endüstrinin istihdam yaratma kapasitesinin sınırlılığı nedeniyle bir yandan ücretlilerin sayısında yavaş bir artış ortaya çıkmakta, öte yandan kendi hesabına çalışanlar çoğalmaktadır. Sonuçta ücretlilere yakın sayıda ücretsiz aile işçisinin ve kendi hesabına çalışanın olduğu bir istihdam tablosu ortaya çıkmaktadır.

Tablo: 17

İstihdamın Çalışanların Statüsüne Göre Dağılımı

1990	Toplam	Erkek	Kadın
Toplam istihdam	19.574.283	13.322.621	6.241.662
Ücretli	6.491.098	5.391.516	1.099.582
Yevmiyeli (Geçici İşçiler)	1.026.750	827.861	198.889
İşveren	938.728	909.874	28.554
Kendi Hesabına	4.950.768	4.321.982	628.786
Ücretsiz Aile İşçisi	6.166.939	1.881.388	4.285.551
1999	**Toplam**	**Erkek**	**Kadın**
Toplam istihdam	23.049.000	15.167.000	6.882.000
Ücretli	7.143.000	5.696.000	1.447.000
Yevmiyeli (Geçici İşçiler)	1.901.000	1.610.000	291.000
İşveren	1.019.000	985.000	34.000
Kendi Hesabına	5.463.000	4.831.000	633.000
Ücretsiz Aile İşçisi	6.523.000	2.046.000	4.477.000
2005	**Toplam**	**Erkek**	**Kadın**
Toplam istihdam	22.046.000	16.346.000	5.700.000
Ücretli	10.358.000	8.178.000	2.180.000
Yevmiyeli (Geçici İşçiler)	1.590.000	1.273.000	318.000
İşveren	1.132.000	1.081.000	51.000
Kendi Hesabına	5.438.000	4.664.000	774.000
Ücretsiz Aile İşçisi	3.527.000	1.150.000	2.377.000
2006	**Toplam**	**Erkek**	**Kadın**
Toplam istihdam	22.330.000	16.520.000	5.810.000
Ücretli	11.017.000	8.629.000	2.388.000
Yevmiyeli (Geçici İşçiler)	1.600.000	1.274.000	326.000
İşveren	1.201.000	1.132.000	69.000
Kendi Hesabına	5.246.000	4.485.000	761.000
Ücretsiz Aile İşçisi	3.266.000	999.000	2.267.000

Kaynak: DİE, 1990, s. 26-86.

* *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları*, 1999, s. 48.

** TÜİK, *Hanehalkı İşgücü İstatistikleri*, 2007.

1990 yılında 19.5 milyon dolayındaki toplam istihdamın yaklaşık 7.5 milyonu ücretliyken (geçici işçilerle birlikte % 33 dolayında), kendi hesabına çalışanlar ve serbest meslek sahipleri 5 milyona yaklaşmakta, 6 milyonu geçen ücretsiz aile işçisi bulunmaktadır. Bu durumda 1999 yılında 23 milyon dolayındaki istihdam içinde ücretlilerin sayısı ancak 9 milyona çıkmaktadır (% 40 dolayında). Yine 6.5 milyon ücretsiz aile işçisi, 5.5 milyon kendi hesabına çalışan vardır. Kısacası 1990 sonlarında bile ücretlilerin istihdamdaki payının ancak beşte iki dolayına çıktığı ve kendi hesabına çalışanlarla ücretsiz aile işçiliğinin istihdam içindeki önemli yerini koruduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, ücretliler toplumuna dönüşmüş gelişmiş ülkelere göre Türkiye'nin istihdam yapısındaki ikinci önemli farklılığı oluşturmaktadır.

2007 yılına geldiğimizde tarım istihdamının azalmasına bağlı olarak ücretli sayısında bir artış görülmekle birlikte bu artış hâlâ yeterli değildir. Eylül 2007'de 23 milyon dolayındaki istihdam içinde, ücretlilerin yaklaşık olarak % 58, kendi hesabına çalışanların % 27, ücretsiz aile işçilerinin ise % 15 oranında yer aldıkları bildirilmektedir (TÜİK, 2007). İstihdamın kabaca % 74'ü erkek, % 26'sı kadındır; ancak 5.8 milyon dolayındaki kadın istihdamının % 42'si ücretli statüsünde olurken, % 35'i de ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Dolayısıyla ücretli toplumu olma açısından bugün de gelişmiş ülkelerle aramızda bir fark bulunurken, kadın istihdamı açısından bu farkın daha belirgin olduğu ortaya çıkmaktadır. Öte yandan kırdan kente göç nedeniyle ücretsiz aile işçiliği azalmakla beraber, kentlerde kadın istihdamının çok düşük kaldığı da unutulmamalıdır.

Dördüncü özellik olarak, enformel sektörün yaygınlığını gösterebiliriz. İstihdamda yer alanların yaklaşık yarısı, herhangi bir güvenlik kurumuna kayıtlı değildir. Örneğin toplam istihdam içinde hiçbir yere kayıtlı olmadan çalışan sayısı 2003 yılında 10 milyon, 2004 yılında 11 milyon dolayındadır. Bunun, yaklaşık 3.5 veya 4 milyonu kendi hesabına çalışanlar arasında yer almakta, 4 milyonu ücretsiz aile işçisi olmakta, 2 milyondan fazla ücretlinin de sosyal güvenlik sistemi dışında kalarak çalıştığı anlaşılmaktadır (DİE, 2005).

Tablo: 18
İstihdam Edilenler ve Kayıtlılık Durumu

	Toplam istihdam (bin)			Kayıtdışı istihdam (bin)			Kayıtdışı (%)		
	2003	2006	2007	2003	2006	2007	2003	2006	2007
Toplam	21.147	20.954	21.189	10.930	10.160	9.929	51.7	48.5	46.9
Ücretli	9.042	10.338	10.809	1.708	2.382	2.286	18.9	23.0	21.1
Yevmiyeli	1.665	1.501	1.507	1.515	1.366	1.353	91.0	91.0	89.8
İşveren	1.052	1.127	1.159	193	302	322	18.4	26.8	27.8
Kendi Hesabına	5.250	4.923	4.728	3.465	3.196	3.102	66.0	64.9	65.6
Ücretsiz Aile İşçisi	4.138	3.065	2.986	4.055	2.915	2.865	98.0	95.1	95.9
Tarım	7.165	5.713	5.601	6.534	4.991	4.906	91.2	87.4	87.6
Ücretli	77	107	97	25	52	54	33.0	48.6	55.7
Yevmiyeli	312	390	361	305	383	357	98.0	98.2	98.9
İşveren	66	103	85	47	71	58	71.8	68.9	68.2
Kendi Hesabına	3.064	2.528	2.515	2.518	1.958	1.943	82.2	77.5	77.3
Ücretsiz Aile İşçisi	3.646	2.584	2.543	3.631	2.528	2.494	99.6	97.8	98.1
Tarım dışı	13.982	15.241	15.588	4.402	5.169	5.023	31.6	33.9	32.2
Ücretli	8.966	10.231	10.711	1.685	2.330	2.232	18.8	22.8	20.8
Yevmiyeli	1.353	1.111	1.147	1.197	983	996	89.4	88.5	86.8
İşveren	986	1.024	1.074	146	231	265	14.9	22.6	24.7
Kendi Hesabına	2.185	2.395	2.213	941	1.239	1.159	43.1	51.7	52.4
Ücretsiz Aile İşçisi	492	480	443	424	387	372	86.2	80.6	84.0

Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları*, 2007.

Tablo 18, 2003 yılına oranla günümüzde toplam kayıtdışı istihdamda bir azalma olduğunu gösterse de, istih-

damın yarısına yakın bölümünün (% 48) hâlâ kayıtdışı kaldığı anlaşılmaktadır. Tarım sektöründe ise çalışanların % 87'si kayıtdışıdır; bunların çoğunu ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınlar oluşturmaktadır. Tarım dışı istihdamdaki durum da hiç iç açıcı değildir. Burada çalışanların yaklaşık üçte birinin kayıt altına alınamadığı, beş ücretliden birinin, yevmiyeli olarak çalışanların ise % 86 gibi büyük bölümünün enformel istihdamda olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu tablo, tarım ağırlıklı yapı, küçük işletme ağırlıklı üretim ve istihdamla ilgili yasa ve kurallardan kaçışı çok iyi sergilemektedir. Yani yalnızca ücretlilerin değil, hangi statüde çalışırsa çalışsın çalışanların (işveren veya kendi hesabına) yarısının herhangi bir güvenlik şemsiyesi içine girmediğini göstermektedir. Öte yandan, bu kadar insanın herhangi bir sosyal güvenlikten yararlanmadığı da söylenemez. Çünkü önemli bir bölümü sosyal güvenlik kapsamı içinde kalanların yakınları olarak, en azından sağlık gibi konularda sosyal güvenlik sisteminden yararlanmaktadır. Bu durumda, sosyal güvenlikteki finansal tıkanmayı anlamak bir parça kolaylaşmaktadır.

İstihdamın Yetersiz ve Karmaşık Yapısı

Bu genel görünüm içinde birçok yetersizlik ve karmaşıklığın yer alması kaçınılmazdır. 2007 yılında çalışabilir yaştaki nüfusun % 44'ü istihdam edilebilmekte, istihdam edilenlerin yaklaşık % 61'i lise altı bir eğitim almışken, ancak % 10-11'i yüksek öğrenim almış bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, çalışanların yaklaşık % 62'si "1-9 kişi çalıştıran" küçük işletmelerde; % 46'sı için de kayıtlarda görülmeyen bir istihdam biçimi geçerli olmaktadır. Bu istihdam yapısı neye işaret etmektedir? Kısaca söylersek, bu tablo, bir yandan büyük bir nüfusun ekonomik olarak birilerine bağımlı

olduğunu, öte yandan düşük ve niteliksiz işlerle kötü çalışma koşullarının yoğunluğunu göstermektedir. İşgücüne katılımın yetersizliğine karşın, işsizliğin yoğunluğu da bir başka dikkat çekici özelliktir.

Yetersiz koşulların ve geçim zorluklarının istihdam yapısını karmaşıklaştırdığı da bir gerçektir. Örneğin tarımda istihdam, özellikle erkekler için kentlerde geçici işlerle birleşmektedir. Böylece kendi hesabına toprak işletmekle, ücretli çalışma bir araya gelmektedir. Ücretsiz aile işçisi olarak görünenler, yılın belirli aylarında göç etmekte ve büyük toprak sahiplerinin yanında ücretli işçi olarak çalışmaktadırlar. Formel sektörde çalışan bir işçi, hatta bazen memur statüsündeki bir ücretli, ücret yetersizliği nedeniyle enformel sektörde yan işler yapabilmektedir. Ev kadınlarından bazıları, evde parça başı iş yaparak ev kadınlığı ile ücretli statüsünü birleştirmekte, fakat bu işler enformel sektörde olduğu için kayıtlarda yer almamaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de istihdamın yapısı ve özelliklerini sayılarla anlamak pek kolay değildir. Gerçek durumun görünenden daha karmaşık ve çelişkili olduğu açıktır.

Bu durumda, Türkiye'de birbirine benzemeyen birçok işgücü piyasası birlikte var olmaktadır. Bunları üç grupta toplayarak şöyle özetleyebiliriz: "Birincil işgücü" piyasasında kamu personeli olarak çalışanlar, sendikal açıdan örgütlenmiş olanlar ve nitelikli işlerde çalışanlar yer almakta, bunlar için çalışma koşulları ve koruyucu yasal önlemler büyük ölçüde işlemektedir. Bunun yanı sıra asgari ücret veya bunun üstünde bir ücretle çalışan, kayıtlı ekonomide olduğu için sosyal güvencesi olan ve belirli ölçüde yasal korumadan faydalananların oluşturduğu bir "ikincil işgücü" piyasasından söz edilebilir. Bu piyasadakiler için iş bulmak o kadar kolay değildir, ücretler de çok zaman yeterli değildir; fakat en azından işin sağladığı belirli bir güvence vardır. Türkiye'de çalışanların önemli bir bölümü-

nün bu grup içinde yer aldığını söylemek yanlış olmaz. Bunun dışında, hemen hemen hiçbir yasal güvenceden yararlanamayan, enformel sektörlerde, geçici işlerde, işçilikle işsizlik arasında gidip gelen bir kesim vardır ki bunların oluşturduğu piyasaya da "üçüncül işgücü piyasası" demek mümkündür.

Sonuç olarak bu resmin belirgin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Tarım ağırlıklı istihdam yapısı azalıyor olsa da tarımın istihdamda hâlâ önemli bir payı bulunmaktadır;
- İşgücüne katılım çok sınırlı olmasına karşın yeterli istihdam yaratılamamakta ve işsizlik sorunu çözülememektedir.
- Kendi hesabına çalışanların yoğunluğu, hem küçük sermayeli işletmelerden oluşan ekonomik yapıyı hem de sınırlı büyüme ve yatırım olanaklarını göstermektedir.
- Nüfusun büyük bölümünü barındıran kentler hızla büyürken, bu büyüme sürecinde kentlerde önemli bir ücretli çalışma potansiyeli yaratılamadığı da ortaya çıkmaktadır.
- Ücretli çalışanların kısıtlı kalması, hem ücretliler toplumu olmaktan hâlâ uzak kalındığım hem de modernleşme sürecinde önemli rolü bulunan emeğin toplumsal taraf olarak neden pek de güçlenemediğinin bazı ipuçlarını vermektedir.
- Kadının istihdama katılımının özellikle kentlerde çok düşük kalması, bir yandan Türkiye'deki kadının ekonomik olarak erkeğe bağımlılığını ortaya koymakta, öte yandan ekonomik ve toplumsal yaşamda yer alamayan kadının kendi sorunlarına yeterince toplumun gündemine taşıyamamasının arkasındaki önemli nedenlerden birini açıklamaktadır.
- Enformel sektörün yaygınlığı ise, hem yasalar ve gerçekler arasındaki kopukluğu, buna bağlı olarak çalışma

yaşamındaki yaygın güvencesizliği hem de sosyal güvenlik sisteminin sıkıntılı durumunu açıklamaktadır.

- Sonuç olarak, Türkiye'de de gelişmekte olan ülkelerin çoğunda görüldüğü gibi yetersiz istihdam, yaygın işsizlik ve "çalışan yoksullar" gerçeğinin geçerli olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

5.1.2. Türkiye'de İşsizliğin Boyutları ve Özellikleri

Türkiye'de işsizlik sorunun, Batı ülkelerinde görüldüğü gibi açık bir işsizlik olmaktan çok işgücü fazlası sorunu olduğunu söylemiştik. Bu açıdan, ne verilen sayıların işsizliğin gerçek boyutlarını yansıttığı söylenebilir ne de işsiz olarak görülenlerin çoğunluğunun gerçekten işsiz olduklarını, yani bu süre içinde hiçbir iş yapmadan geçindiklerini düşünmek mümkündür. Batı'da olduğu gibi iş arayan herkesi kapsayan bir istihdam ofisi ve buna bağlı olarak bağlanan işsizlik sigortası veya yardımları gibi uygulamalar olmadığından, Türkiye'de işsiz olduğunu söyleyen herkes işsiz olmayabilir; işi olduğunu söyleyen herkesin de gerçek bir işi olduğunun düşünülemeyeceği gibi. İşsiz kalmak gelirsiz kalmak anlamına geldiğinden, bunu telafi edecek yardımlar da olmayınca Türkiye'de insanların bir biçimde gelir getirecek uğraşılara yönelmesi kaçınılmazdır; bunlar seyyar satıcılık da olabilir, geçici işçilik de, ders vermek de olabilir, şoförlük de.

Ancak ekonomik üretkenlik açısından bakıldığında bunların birçoğunun iş kapsamına almak zor olduğu gibi, çok zaman kişi için kalıcı bir iş anlamına da gelmemektedir. Dolayısıyla bu tür işlerin büyük bölümünü *istihdamda işsizlik* olarak yorumlamak ve Türkiye'de *çalışan yoksullar* gibi, "istihdamda işsizliğin" de yoğun olarak yaşandığını söylemek mümkün. Daha doğrusu, çalışan yoksulların bü-

yük bölümü, bu tür istihdamda işsizlik denilebilecek işlerde çalışmaktadır.

Resmi hesaplamalara göre son dönemde Türkiye genelinde toplam 2.5 milyon dolayında işsizlik (% 11) olduğu, işsizliğin tarım dışı sektörlerde (% 13), kadınlar (% 19) ve kentsel yerleşim bölgelerindeki gençler (15-24 yaş) arasında yükseldiği (% 22) görülmektedir (TÜİK, 2008): İşsizlerin yaklaşık % 75'i erkektir ve dörtte biri (% 26) bir yıl ve daha fazla süredir iş aramaktadır. Ancak, gerçek işsizliğin bunun çok ötesinde bulunduğunu düşünmek de mümkündür. Örneğin işgücüne katılım oranının düşüklüğünü ve istihdamda işsizliği dikkate aldığımızda gerçek durumun bunun çok ötesinde olduğunu düşünmek daha doğru görünmektedir

Türkiye genelinde % 10-11 gibi görünen işsizlik oranı, kentlerde eksik istihdamla birlikte % 15'e çıkmakta, kadınlar ve gençler arasında ise ikiye katlanmaktadır. İşsizlerin yaklaşık % 80'i daha öne bir işte çalışanlardan, % 20'si de ilk kez iş arayanlardan oluşmaktadır. Kısacası, Türkiye'de işsizler arasında şu veya bu nedenle işini kaybetmiş veya bırakmış olanlar daha ağırlıklı yer tutmaktadır. Daha önce çalışmış olan işsizlerin % 50'sinin hizmet sektöründe çalıştığı anlaşılmaktadır. Kadınlar arasında ilk kez iş arayanlar ise daha yüksek (% 32) bir orandadır.

Öte yandan işsizlik, eğitimli genç için çok daha büyük bir sorun olmaktadır. Yaş dikkate alınmadığı durumlarda lise mezunları arasındaki işsizliğin Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu (% 14-15 arasında), lise mezunu kadınlarda işgücüne katılımın % 30 gibi çok düşük düzeyde kalmasına karşın işsizlik oranının % 24'e çıktığı görülmektedir. Gençleri dikkate aldığımızda ise, lise ve üstü eğitim almış 15-24 yaş arası dört gençten biri işsizdir.

Türkiye'de eğitimli gencin iş araması ve işsiz kalmasıyla ilgili sayıların, onun gerçek durumuyla daha örtüştü-

günü düşünebiliriz. Böyle olunca da Türkiye'de eğitimli olmanın iş bulmak açısından pek kolaylık sağlamadığı anlaşılmaktadır. Öte yandan, yaşanan son krizlerde görüldüğü gibi ekonomik kriz de, bankalar krizi de yüksek nitelikli işgücünü etkilemekte ve nitelikli birçok gencin işsiz kalmasına yol açmaktadır. 2000'li yılların başında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na alınan bankaların yeniden yapılanması çerçevesinde birçok şube kapanmış ve personel çıkarılmıştır; bu konuyla ilgili bir raporda belirtildiğine göre fon bankalarının şube sayısı % 24.8, personel sayısı % 32.6 oramında azaltılmış, 8 593 kişinin işine son verilmiştir (*Radikal*, 17 Haziran 2001).

Kuşkusuz Türkiye'de verilen eğitimin kalitesi ve yeterliliği de tartışma konusudur; ancak gerek ekonomik verimliliği artırmak, gerek işgücünün iş bulmasını kolaylaştırmak için her zaman önerilen ve gündemde olan eğitim meselesinin Türkiye'de en azından iş bulmayı kolaylaştırmadığı anlaşılmaktadır. Burada, kuşkusuz, eğitim sistemini gözden geçirmek gereği ortaya çıktığı gibi, eğitim ve iş arasındaki ilişkilerin yakınlaştırılması, iş arayan gençlere iş bulmada yardımcı olunması, onlara mesleki becerilerini artıracak yeni eğitim olanakları sağlanması gibi birçok aktif istihdam politikasına ihtiyaç duyulduğu da ortaya çıkmaktadır. Oysa, Türkiye'de eğitim sisteminin müzminleşen sorunları bilinmekte, kapsamlı bir aktif istihdam politikası izleme eğilimi de görülememektedir. Ne ekonomik politikalar buna izin vermekte, ne siyasal irade bu yolda bir niyet ve kararlılık gösterebilmektedir. Bu nedenle gençler de hâlâ büyük ölçüde ailenin sosyal dayanışmasına sığınmakta ve onun sağladığı destekle bu olumsuz koşulları atlatmaya çalışmaktadırlar. Tabii bunun yanı sıra, aldığı eğitimi bir kenara koyup pazara çıkmaktan seyyar satıcılığa kadar bulabildiği işi yapan birçok genç de bulunmaktadır.

Tablo: 19

Türkiye'de Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Oranları

2004			
	12-24 Yaş Grubu Gençler		
Eğitim Durumu	Toplam	Erkek	Kadın
Okuryazar olmayanlar	3.7	8.0	1.3
Lise altı eğitimliler	9.1	10.0	6.1
Lise ve dengi meslek	15.1	12.6	24.2
Yüksekokul ve fakülte	12.4	10.1	17.0
2005			
	12-24 Yaş Grubu Gençler		
Eğitim Durumu	Toplam	Erkek	Kadın
Okuryazar olmayanlar	4.5	9.5	1.3
Lise altı eğitimliler	9.6	10.4	6.1
Lise ve dengi meslek	13.6	11.0	24.2
Yüksekokul ve fakülte	10.2	8.1	14.2
2006			
	15-24 Yaş Grubu Gençler		
Eğitim Durumu	Toplam	Erkek	Kadın
Okuryazar olmayanlar	4.4	10.4	1.4
Lise altı eğitimliler	9.3	9.8	7.7
Lise ve dengi meslek	12.8	10.3	22.1
Yüksekokul ve fakülte	9.5	7.8	13.0
2007*			
	15-24 Yaş Grubu Gençler		
Eğitim Durumu	Toplam	Erkek	Kadın
Okuryazar olmayanlar	5.6	13.0	2.1
Lise altı eğitimliler	8.8	9.2	7.4
Lise ve dengi meslek	12.4	9.7	21.7
Yüksekokul ve fakülte	11.0	8.5	16.1

Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü İstatistikleri*, 2004, 2007.

* 2007 Eylül dönemini kapsamaktadır.

5.1.3. Türkiye'de İstihdam Politikaları

Türkiye'de istihdam yaratılması ve işsizliğin önlenmesi için, bir yandan işgücü fazlalığını azaltmaya yönelik, öte yandan işgücü talebini artırmayı amaçlayan önlemler üzerinde durmak gerekmekte. Ancak, bu iki yönü de dikkate alan kararlı ve sürekli bir çabayla işsizlik sorununun azalmasını beklemek mümkündür. 1960 sonrasında sosyal devlet anlayışına geçilen ilk yıllarda bu konuda daha fazla duyarlılık oluştuğundan söz edebiliriz; bu eğilimi uygulanan ilk Beş Yıllık Kalkınma Planında bağımız biçimde ele alınan istihdam politikasında görebiliriz. Daha sonra ise, istihdam artışı ekonomik kalkınmaya bağlanmış, 1980 sonrasında hepten bir yana bırakılmıştır. Oysa, Türkiye'de ekonomik kalkınmada istikrarsızlık büyük olduğu gibi, her yıl birikerek artan işsizliğe yüksek büyüme sağlansa bile çözüm bulmak kolay görünmemektedir. Bu nedenle, devletin işgücü piyasasındaki düzenleyici rolüne büyük ihtiyaç vardır, ancak neoliberal politikaların buna izin vermediği de ortadadır. Ancak durmadan artan işsizlik sorunu karşısında bazı önlemler alma ihtiyacı da kendini dayattığından, Mayıs 2008'de hükümet tarafından İş Kanunu'nda yapılacak bazı değişiklikler ile istihdamı teşvik edici bazı uygulamaları içeren bir yasa tasarısı gündeme gelmiştir. Kısaca, "istihdam paketi" olarak adlandırılan bu değişiklikler yoluyla özellikle genç işsizliğinin azaltılmasının istendiği açıktır. Bu konuya aşağıda yine döneceğim.

İstihdam Yaratma Politikaları

Bu bölümde, Türkiye'deki istihdam politikasından çok uygulanmayan politikalardan söz etmemiz kaçınılmaz. 1980 sonrasında Türkiye ekonomisinde uygulanan neoliberal politikaların, her şeyden önce istihdam ve çalışma ilişkileri

üzerinde olumsuz etkileri bilinmekte, fakat ciddi bir istihdam politikasından söz edilememektedir. Örneğin, bu dönem sonrasında kamu sektöründe özelleştirme, özel sektörde yapısal uyum politikalarıyla istihdam daralmakta, yeni iş arayanlara iş bulmak zorlaşmakta ve yukarıda sıraladığımız birçok sorun su yüzüne çıkmaktadır; fakat istihdam politikası gündeme gelememektedir.

Öte yandan, Şenses'in de değindiği gibi (2003: 153), Türkiye'de işgücü piyasalarına ilişkin olarak geliştirilecek önlemlerin bu piyasanın arz yönünü göz önünde bulundurması gerekirken, tartışma ve uygulamalar büyük ölçüde talep yönü üzerinde durmaktadır. Bu anlamda nüfus artış hızının, göç meselesinin, eğitim konusunun hep birlikte ve çok temel biçimde ele alınması gerektiği ortadadır; ancak bu konuda kararlı ve kapsamlı bir politika izlendiğinden söz edilemez. Örneğin, bölgesel gelişmeye yeterince önem verilmediğinden hem göç baskısı artmış hem de birçok bölgede işsizlik ve yoksulluk büyümüştür. İşgücü talebi yaratmak açısından da bu talep piyasanın kendi işleyişine terk edilmiş, piyasadaki işgücü talebi yetersiz kaldığı gibi, yaratılan işlerin çoğu da enformel sektörde olmuştur. Türkiye'de ihracata yönelik sektörlerin çoğunlukla emek yoğun sektörler olduğu ve rekabet güçlerinin ucuz emeğe dayalı olduğu bilinmektedir. Oysa, gelişmekte olan ülkeler arasındaki ucuz emek rekabeti işgücü piyasasında büyük baskı yaratmakta ve sürekli olarak ücretlerin düşürülmesini zorlamaktadır. Bunun karşısında da gerek rekabet gücünü, gerek istihdamı koruyacak politikalara ihtiyaç vardır ve bu politikaların piyasa eliyle değil, devlet eliyle oluşturulmasından başka yol da yoktur.

Devletin işgücü konusunda son yıllarda uygulamaya koyduğu en temel politika, AB'ye uyum sürecinin de bir gereği olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapı-

landırılması ve İŞ-KUR adını alan bu kurumda işgücüne mesleki beceri kazandırmaya yönelik uygulamalara geçilmesidir. İşverenlerle anlaşarak işyerlerinde uygulamaya geçen bu programlarla, hem geçici de olsa yeni istihdam yaratılmak istenmekte ve bunun için işverene destek verilmektedir hem de istihdama katılana belirli bir beceri kazandırılmak istenmektedir. Ancak, bu uygulamanın kapsamının sınırlılığı bir yana, kalıcı bir istihdam ve gerçek bir meslek öğrenimini sağladığı kuşkuludur. Özetle, Türkiye'de bugün için dikkate değer bir aktif istihdam politikasından söz etmek güçtür. Çok sınırlı bir kesim için geçerli olan işsizlik sigortası nedeniyle geniş kapsamlı pasif istihdam politikasından da söz edilemez. Dolayısıyla, işsizlik Türkiye'de bireysel bir sorun olarak geniş kitleleri etkilese de, toplumsal bir sorun olarak önemli bir politika konusu olmaktan çok uzaktır.

Devletin istihdama katılacaklara belirli bir eğitim, meslek, beceri kazandırma işlevi, aslında aktif istihdam politikalarının başında gelir. Örneğin Türkiye'de yüksek öğrenim olanağı çağ nüfusun beşte biri gibi oldukça sınırlı bir kesim için geçerli olmakta, bu nedenle lise ve dengi okulu bitirmiş gençlerin büyük çoğunluğu işgücüne katılmak istemektedir. Buna karşın, meslek edindirici lise mezunu oldukça sınırlı kalmakta, klasik lise eğitimi alanların ise işgücü piyasası açısından şansı pek fazla olamamaktadır. Bu boşluğu gidermek için belediyeler, özel şirketler ve İş-Kur tarafından açılan meslek ve beceri edindirme kurslarının ancak sınırlı bir kesime hitap ettiği de bilinmektedir.

Devletin, meslek ve beceri kazandırmaya katkısının yanı sıra bir yandan iş bulmayı kolaylaştırması, öte yandan yeni iş yaratılmasını teşvik etmesi de aktif istihdam politikaları içinde yer almaktadır. Kamu İktisadi Teşekküllerinin varolduğu dönemlerde devlet bu kuruluşları istihdam yaratma politikasının başlıca aracı olarak kullanmışsa da,

özelleştirme sonrasında bu olanağı çok azalmıştır. Bugünkü neo-liberal politikaların istihdam artışını değil, istihdam azalışını gerektirdiği de bilinmektedir.

Hatta Türkiye'de devletin zaten sınırlı bulunan iş ve işçi bulma hizmetleri de gerilemiştir diyebiliriz. Türkiye'de işgücü piyasasında devletin böyle bir işlev üstlenmesi 1946 yılında kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu ile başlamıştır. Bu kurum, işçi alımı açısından kamu işyerleri için başvurulması zorunlu, özel kesim işyerleri için ise isteğe bağlı işlev görmüştür. Bu açıdan KİT'lerin yaygın olduğu dönemde önemli bir kesim için kullanılan bir kurum olduğu da söylenebilir. Kurumun hizmetlerindeki yetersizlik ve aksaklıklar da kurumda yeniden yapılanmayı gerektirmiş ve uzun süre devam eden belirsizlikten sonra 2003 yılında Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR) Yasası çıkarılarak kuruma yeni bir nitelik kazandırılması yoluna gidilmiştir. Yasaya göre İŞ-KUR, yalnızca iş ve işçi bulma hizmeti değil, işgücü piyasasını izleme, işgücüne nitelik ve beceri kazandırma, iş yaratma gibi aktif istihdam politikaları da uygulayacaktır. Böylece kurumun sınırlı da olsa işgücünün niteliğini geliştirme gibi aktif istihdam politikalarına el attığı söylenebilir. Ancak, bu durum İŞ-KUR'u etkin bir konuma getirememektedir. Her şeyden önce, işe yerleştirme kapasitesi giderek azalmaktadır.

1970 sonlarında iş için başvuranlar 800 bini geçerken, bunların yaklaşık % 45'inin işe yerleştirildiği görülmektedir (TÜİK, 1923-2006: 124). 1990 sonlarına kadar daha çok yerel yönetimler nedeniyle oldukça yüksek düzeyde işe yerleştirme işlevini sürdüren kurumun, 2000'li yıllarda işe yerleştirme oranı % 15'lere düşmüştür. Buna bağlı olarak iş için başvurular da azalmaktadır. Kısacası günümüzde gerek iş için başvuranlar, gerekse işe yerleştirilenlerin sayısında ciddi bir azalma olmuş ve kurum ciddi bir etkinlik kaybına uğramıştır. Öte yandan yasa, özel istihdam bü-

rolan kurulmasına da izin vererek İŞ-KUR'un bu alandaki tekelci konumunu ortadan kaldırmıştır. İŞ-KUR'un geniş bir etkinlik kazanması, bir yandan Avrupa ülkelerinde olduğu gibi işsizlik sigortası (ve de yardımı) ile ilişkilendirilmesi, öte yandan eğitim, yeniden-eğitim, beceri kazandırma etkinliklerinin bu kurum tarafından ve çok daha yaygın ve etkin biçimde verilmesiyle mümkün görünmektedir. Ancak böyle bir değişim, Türkiye'de etkin bir istihdam politikasını uygulama kararı gibi temelli bir ideoloji ve politika değişikliğiyle ilgilidir.

Türkiye AB'ye adaylık nedeniyle AB'nin 1997 yılında Lizbon'da oluşturduğu istihdam stratejisine de uyum sağlamak zorundadır. Bunun için 2003 yılında bir "İstihdam Durum Raporu" da hazırlanmıştır, fakat bunun ötesinde "Ulusal Eylem Planı"nın hazırlanması da gerekmektedir. İşsizlikle hangi düzeyde, hangi araçlarla ve nasıl mücadele edileceğinin çok daha somut hedefler ve politikalarla netleştirilmesini gerektiren eylem planı ortada olmayınca, işsizliğin önlenmesi, bir yandan ekonomik büyüme ve performansa bırakılmakta, öte yandan ücretlerin düşmesi ile kayıt dışı istihdamın büyümesinden beklenmektedir. 2010 yılı için hedefler belirleyen ve 2003 yılında tekrar gözden geçirilen AB istihdam politikası çerçevesinde istihdam artışının sağlanmasında yerel yönetimlere de epeyce yer verilmektedir. Buna benzer bir beklenti ile Türkiye'de de yerel düzeyde istihdam olanaklarını belirleyebilmek üzere İl İstihdam Kurullarının oluşturması yoluna gidildiğini söyleyebiliriz. Geniş katılımlı bir yapıya sahip bu kurullardan kendi kentlerinin ihtiyaçları ve potansiyellerini oluşturmaları beklenmektedir. Ancak, aslında oldukça haklı ve yerinde olan bu beklentinin karşılanması için, ulusal düzeyde bazı hedef ve politikaların olması gerektiği yadsınamaz. Bu durum İstanbul Valiliği'nin koordinatörlüğünde hazırlanan İstanbul İstihdam Raporu'nda da açıkça belirtilmiştir

(İ.V. İl İstihdam Kurulu, 2007: 247-274): Bu nedenle raporda İstanbul iline özgü gelişmeler, ihtiyaçlar, politika önerilerinin yanı sıra makro düzeyde alınması gereken önlem ve politikalar üzerinde de durulmuştur. Bu öneri ve politikalar ise, ulusal bilim ve teknoloji stratejilerinden sosyal taraflar arasındaki istihdam odaklı toplumsal anlaşmalara, istihdamı teşvik sisteminden yasal düzenlemelere, İŞKUR'un etkinlik kazanmasından kayıtdışı istihdamla mücadeleye uzanan birçok değişikliği içermektedir.

Özetle, Türkiye'de işsizlik sorununun çok boyutlu bir istihdam politikasını gerektirdiği zaten bilinmekte ve hemen her vesile ile yinelenmektedir. Ancak bugüne dek gelen hükümetlerin bu sorunu böylesine çokboyutlu ele alacak bir program ve eyleme geçemedikleri de görülmektedir. AK Parti Hükümeti'nin işsizlik sorununa çözüm olarak Mayıs 2008'de meclis gündemine getirdiği "İstihdam Paketi", aslında oldukça somut bir eylem planı olmakla birlikte, bu sorunu çözmek açısından hem tekboyutlu bir önlem olduğu hem de sonuçlarının kısıtlı kalacağı kuşkularına yol açmaktadır.

Hükümet tarafından "İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" olarak sunulan bu paket, bir yandan İş Kanunu'nda engelli, eski hükümlü gibi dezavantajlı gruplar için çalıştırma yükümlülüğünü azaltmakta, böylece bu grupların iş yaşamına girmelerini kolaylaştırıcı anlayışından geri adım atmaktadır; bunun gibi 150'den fazla kadın çalıştıran işyerlerinde kreş açılması hükmünü kaldırarak, çocuklu kadının çalışma yaşamına girmesi ve çocukların korunması anlayışından vazgeçmektedir. Öte yandan bu yasa ile, 18-29 yaş arasındaki gençler ve her yaştaki kadın için yeni istihdam sağlandığında asgari ücrete karşılık gelen sosyal sigorta primlerinin belirli bir süre devletçe ödenmesi esasını getirmektedir. Yasa yürürlüğe girdikten sonra, işletmelerin son bir yıl-

daki ortalama işçi sayılarına ilave olarak aldıkları her genç veya kadın işgücünün sigorta primleri İşsizlik Sigortası Fonu'ndan ödenecektir. İlk yıl sigorta primi işveren payının % 100'ü bu fondan karşılanırken, her yıl katkı payı kademeli olarak azalacak ve bu destek beş yıl sürecektir.

Sosyal sigorta primini karşılayarak yeni istihdam yaratılmasını desteklemek, AB ülkelerinde de başvurulan bir istihdamı teşvik uygulamasıdır. Yeni istihdam sağlamaya yol açması koşuluyla bu düzenlemeyi olumlu bulmak da gerekir. Ancak Türkiye'deki kayıtdışı istihdamın büyüklüğü, buna bağlı olarak özellikle orta ve küçük işletmelerde son yıl içindeki ortalama işçi sayısını saptamanın güçlükleri düşünülecek olursa, yasanın uygulamada beklenen sonuçları vereceği, yani gerçek bir istihdam artışı sağlayacağı konusunda kuşkular bulunmaktadır. Bunun gibi, işverenin sigorta primine yapılan katkı her yılda kademeli olarak azalırken, işe alınanları belirli bir süre de olsa işte tutma güvencesi veya zorunluluğu getirilmemektedir. Bu durumda, yıllar içinde yeniden istihdam azalmasını önleyecek bir önlem söz konusu değildir. Öte yandan devletçe ödenecek sigorta primi işveren payının, işsizlik sigortasında biriken fondan karşılanması da kuşkuyla karşılanmaktadır. Zaten son derece sınırlı bir kesimi kapsayan ve işsiz kalanlara çok düşük bir telafi olanağı sunan işsizlik sigortasında biriken kaynakların çok daha olumlu biçimde kullanılması beklenirken, işverenlerin desteklenmesi biçiminde kullanılması adaletsiz bulunmakta ve bazı olumsuz sonuçları beraberinde getireceği korkusuna yol açmaktadır. Dolayısıyla, ilkesel olarak olumlu olabilecek istihdamı teşvik paketi, hem Türkiye'deki istihdam yapısından kaynaklanan nedenlerle hem de istihdam edilenlere uzun süre istihdam güvencesi getirmediği için istenileni vermekten uzak kalacak gibi görünmektedir. Bu arada işsizlik sigortası fonu birikimlerinin, geçmişte sosyal sigorta fonlarının başına gel-

diği gibi devletçe çarçur edilmesinden korkulmasını haklı bulmamak da mümkün değildir.

Sonuç olarak, iş yaratmada teknolojik, ekonomik, yasal, toplumsal birçok boyutu hesaba katmayan, işsizliğin nüfus artış hızı ve göç olgusu, eğitim sistemi, işe yerleştirme, çalışma koşulları gibi çok yönlü ilişkilerini dikkate almayan bir istihdam politikasının anlamlı sonuç vermesini beklemek zordur. Bugüne dek böylesine geniş boyutlu ve çok yönlü ele alınmayan istihdam politikasının, bir yandan açık işsizlik baskısı arttıkça, öte yandan AB ile müzakereler ilerledikçe günümüzdeki "istihdam paketi" gibi bazı somut önlemler içinde ele alınması beklenebilir. Ancak bunların gerçekten anlamlı bir değişim getirmesi için hem bu önlemlerin denetlenmesini ciddiye almak hem de birçok önlem, teşvik ve destek paketini birlikte uygulamaya koymak gerekmektedir. Örneğin iş kazalarının, ölümlerin bunca yaygın olduğu Türkiye'de, istihdamı arttırmak kadar, çalışanları koruyucu ve çalışma koşullarını iyileştirici önlemlere ihtiyaç olduğu da açıktır. Dolaysıyla tarım çözülüp tarım dışı istihdam ve ücretli çalışanlar arttıkça, Türkiye'de de çok daha etkin bir istihdam politikası ve daha yakından denetlenmesi gereken bir çalışma yaşamı kendini hissettirmektedir. Çünkü istihdama duyulan ihtiyacın, zaman zaman çok sağlıksız çalışma koşullarını beraberinde getirdiğini gösteren birçok olayın, denetimlerle değilse de acı sonuçlarıyla gazetelere konu olduğunu hepimiz görmekteyiz.

İşsizlik Sigortası

Türkiye çok uzun süre işsizlik sigortası olmayan az sayıdaki ülke arasında yer aldıktan sonra, nihayet 1990 sonlarında ve büyük tartışmaların ardından böyle bir yasa çıkarma ihtiyacını duymuştur. 1999 yılında yasalaşan işsizlik

sigortası 1.6.2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Artık bu tarihten sonra sigortalı çalışanlar için, işten çıkarılma durumunda işsizlik sigortası zorunlu bir sigorta uygulaması haline gelmiştir.

Buna göre Haziran 2000'den sonra genel olarak hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalışanlardan ve onların işverenlerinden % 2 ve % 3 oranında bir işsizlik sigortası primi kesilecek, devletin yapacağı katkılarla da bir İşsizlik Sigortası Fonu oluşturulacaktır. İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için, sigortalının kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması, hizmet akdinin sona ermesinden önceki son üç yılda en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olması ve işsiz kalmadan önceki son 120 gün içinde kesintisiz prim ödeyerek sürekli çalışmış olması gerekmektedir. Kısacası işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için en az birkaç yıllık sigortalı bir çalışma süresinin olması gerekli görünmektedir. İşsizlik sigortasında primlerin toplanmasından Sosyal Sigortalar Kurumu, bunun dışındaki faaliyetlerin yürütülmesinden de İŞKUR sorumludur.

İşsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanır; ödenen de hesaplanan günlük net kazancın % 50'sidir. İşsizlik ödeneği, hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışanların, tüm çalışma sürelerine göre 180 günden başlamakta ve en az 1080 gün sigortalı çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan işsizlerde 300 güne kadar çıkmaktadır. İşsizlik sigortası ödemelerine bakıldığında, bu sigortadan yararlananların giderek arttığı görülmektedir. İşsizlik sigortasının uygulanmaya başladığı Mart 2002 tarihinden 31 Ağustos 2008 tarihine kadar 1.286.457 kişi başvuruda bulundu, 1.149.441 kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazandı. Fon'un işçi ve işveren ödemeleri ve devlet katkısı dışındaki gelirleriyle birlikte net varlığının

Ağustos 2008 sonunda 34.8 milyar YTL'ye çıktığı bildirilmekte ve başından itibaren ödenen işsizlik ödeneğinin 3 milyar 218,7 milyon YTL olduğu belirtilmektedir (Radikal, 9 Eylül 2008). Bu bilgi, İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki birikimi ve neden bazı iştahları kabarttığını epeyce açıklayıcı olmaktadır.

İşsizlik sigortası ile ilgili yasada, ayrıca işsiz kalan ve işsizlik sigortası alanlara yeni işler bulunması veya onlara yeni meslekler kazandırılması yönünde faaliyetler de öngörülmektedir. Bu nedenle İŞ-KUR'un kuruluşu sonrasında bu kurum tarafından işsizlik ödeneği alanlara mesleki eğitim ve danışmanlık hizmeti de verilmektedir; ancak bu hizmetin tüm işsizlerin yararlanması biçiminde genişletilmesi gerektiği de açıktır. Özetle Türkiye'de, daha birçok ülkede olduğu gibi, büyük bir genç işsizliğinin varlığı düşünülecek olursa, işsizlik sigortası kapsamının önemli bir işsiz grubu için hiçbir şey getirmediği ve mesleki eğitim verilecek işsizlerin dar kapsamda tutulması gibi yetersiz bir eğitim anlayışının benimsendiği ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca sınırlı kalan bu uygulama, işverenlerce, hem sigorta primlerinin artması nedeniyle istihdamı pahalılaştıran ve kayıt dışı ekonomiyi genişletme tehlikesi taşıyan bir uygulama olarak hem de bu uygulamanın sigortadan yararlananlara öncelik tanıması nedeniyle işsizlerin ve özellikle gençlerin yeni iş bulmalarını güçleştiren bir sonuç vereceği düşüncesiyle eleştirilmektedir (TİSK, 2000: 15-17). İşverenlerin istihdam artışının sağlanması ve işsizliğin önlenmesi için önemli gördüğü önlemler ise, rekabet gücü daha yüksek bir ekonomi oluşturulması, ücretlerde verimlilik artışlarının esas alınması, toplu sözleşmelerde esnek hükümlere gidilmesi, istihdam yüklerinin azaltılması, iş hukukunda esneklik sağlanması ve insan gücü kaynağının niteliğinin geliştirilmesi çerçevesinde özetlenmektedir (TİSK, 2000: 100-106).

Sonuç olarak Türkiye'de yıllardır toplanamayan vergilere, buna karşın yeterli bir niteliğe kavuşamayan sosyal harcamalara ve sosyal politikalara bakıldığında, sosyal sorunların giderek daha görünür ve daha yaygın olmasını anlamak da mümkündür. İstihdam yetersizliği ve işsizlik sorunu bu görünümün can alıcı noktalarının başında gelmekte. Sorunun hacmi çok büyüktür, iç ve dış koşulların zorlamasıyla da durmadan büyümektedir. Buna karşın, bu soruna yönelik anlamlı bir politikanın varlığından söz edilemez. Batı'nın gelişmiş ekonomilerinde işsizlik sorununun çözülmesinin ekonomik büyümeye ve rekabet gücünün artışına bağlanması bir derece anlaşılabilir. Çünkü ileri teknoloji ve eğitilmiş işgücü nedeniyle rekabetleri ucuz emeğe değil teknolojik üstünlüğe ve verimliliğe dayanmakta, bu yolla yeni istihdam olanakları yaratmaları da daha mümkün görünmektedir. Öte yandan, bu dönem içinde işsizliğin ve yoksulluğun artması gibi sorunlar yaşasalar da, bu kitleler ne tümüyle kendi başlarına terk edilmişlerdir ne de ekonomik yoksullukları bizim gibi ülkelerde yaşanan boyuttadır. Kısacası işsizlik, belirli bir ölçüde de olsa telafi edilmektedir. Oysa, Türkiye'de iş arayanlar büyük ölçüde yalnız bırakılmışlardır, işsizliğin getirdiği sorunları da kendileri üstlenirler. Bu konuda, az ya da çok yalnızca aile dayanışması geçerliliğini korumakta; ailelerin yoksulluğu veya parçalanmışlığı durumlarında ise artık güvenilecek bir kurumdan söz etmek mümkün olmamaktadır. Böyle bir ortamın ne derece sağlıklı bir gençliğe ve topluma yol açtığı da herhalde düşünülmeli. Son olarak gündeme gelen ve 18-29 yaş arasındaki gençlere yönelik bir teşvik sistemini esas alan istihdam paketinin, iş arayan gençler açısından yeni bir umut kaynağı olacağı açıktır, ancak uygulamada ne getireceğini bekleyip görmek gerekir.

5.2. TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ VE ÇALIŞMA KOŞULLARI

Bak efendi, ben bu fabrikaya 45 yıl hizmet vermişim. 45 yıl biliyon mu sen? 45 yıl yetişkin adamda bir ömür demek. 45 yıl. Bir yevmiye cezam yoktur benim 45 yılda. Bir yevmiye ceza alacak bir kusur, ihmal yoktur efendi. Neden öyle peki? Bu fabrika bizim gözümüz. Bizim gözümüzün ışığı. O cevherin ışığını bilir misin sen? 1.200 derecede erimiş demir cevheri bir ışık saçar efendi. O ışıktır. Memleketin ışığı. İyi bakmazsan kör eder adamı. Erimiş cevhere bakmasını bileceksin. Yoksa kör olursun. Ne demek istediğimi anlıyon mu sen?[1]

Bu alıntı Türkiye'de 1930'larda başlayan endüstrileşme hamlesi içinde kendini çalıştığı işletme ile özdeşleştiren işçileri tanıtan güzel bir örnek. O dönemde kamu iktisadi kuruluşlarının gittikleri her yöreye, para ve ekonomik gelişmenin dışında, sağlık, bilgi, kültür ve sanat da taşıdıkları düşünülecek olursa ilk kuşak işçilerin işletmeyle bu tür özdeşleşmesini anlamak da mümkün. Bugün KİT'lerin artık bu işlevlerine belki gerek kalmadı, belki Türkiye dünyaya önemli ölçüde açıldı, kim bilir... Ancak, böyle bile olsa, onların geçmişte yaptıkları katkının da farkında olmak gerekiyor.

Bugün işçiler de değişti, işverenler de. İnsanların öncelik sırası da değişti, beklentiler de. Üstelik bugün endüstri işçisi giderek azalırken, farklı nitelik ve özellikleri olan beyaz yakalı işçiler, hizmet sektörü çalışanları artmakta. Ancak önünde sonunda onların da "ücretli" olduğu ve çalışma koşullarının kendilerinin dışında birilerince belirlendiğini unutmamak gerek. Ayrıca bugün de dünyanın

---

[1] Aydın Engin, "Ve Şehirlerin Kaderi, Bir Gün Ansızın Değişmiş Olur...", *75 Yılda Çarklardan Chip'lere*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1999, s. 122. (Kardemir Kuvvet Santralı Ustabaşılığından emekli Hakkı Yardibi ile Aydın Engin'in Aralık 1994'te yaptığı görüşmeden.)

artan rekabetine ayak uydurmak için yalnızca ucuz emeğin yetmediği, fakat hem nitelikli hem de işini seven ve işinde yaratıcılığını kullanan bir işgücüne ihtiyaç olduğu bilinen bir olgu.

Sosyal politika açısından önemli sorun alanlarından birinin, çalışma yaşamının ücretli çalışanlara ne gibi koruma ve güvenceler getirip getirmediğiyle ilgili olduğunu biliyoruz. Çalışma hakkının bir uzantısının da, en başta ücretler olmak üzere insan onuruna yakışır bir çalışma yaşamı sağlanmasıyla ilgili olduğuna da daha önce değinmiştik. Türkiye bu açıdan büyük faklılıklara sahne olan bir ülke. Çok büyük ücret alanlar da var, sefalet ücreti alanlar da; çok sağlıksız ve güvencesiz koşullarda çalışanlar da var, çalışma koşullarını kendi belirleyenler de; ömür boyu iş güvencesine sahip olanlar da var, sebepsiz, kusursuz kapı önüne konulanlar da.

Çalışanlar arasında farklılıklar olması doğaldır, ancak doğal olmayan bunun bir asgari standardının olmaması ve farklılıkların aşırı düzeyde artmasıdır. Bunun nedenlerine gelince, hep tekrarladığımız gibi, işgücü piyasasının olumsuzluklarını, yasaların uygulanamayışını ve sosyal politikaların yetersizliğini söylemek gerekiyor. İşgücü piyasası birincil, ikincil ve üçüncül piyasalar olarak ayrılırken bu piyasalarda yer alan herkes için farklı çalışma koşulları ortaya çıkmaktadır. Dışa açılma ve dünya piyasalarına uyum da, hem işgücü piyasasındaki ayrılıkları pekiştirmekte hem de enformel sektörü büyüterek olumsuz çalışma koşullarının yaygınlaşmasına yol açmaktadır. Öte yandan ücretli sayısı gelişmiş ülkelere kıyasla düşük kaldığı gibi, ücretlilerin önemli bir bölümü örgütlenemediğinden ücretlilerin etkin bir toplumsal güce ulaştığından söz etmek de mümkün olamamaktadır.

5.2.1. Ücretliler ve Çalışma Koşulları

Türkiye'de de her yerde olduğu gibi işçi sınıfının ortaya çıkması ve gelişmesi, daha sonra örgütlenerek hak aramaya yönelmesi endüstrileşmeyle başlamıştır. Bu açıdan belirleyici olanın da Cumhuriyet dönemi olduğunu biliyoruz. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla birlikte bir yandan modern toplumun yasal ve kurumsal düzenlemelerine gidilmiş, bir yandan da endüstrileşme çabalarına hız verilmiştir. Yetmiş beş yılı geçen bu endüstrileşme çabaları içinde bazı yapısal değişiklikler gerçekleşmiş, bazı önemli gelişmeler sağlanmıştır; ancak toplum hâlâ bir geçiş toplumu olma özelliklerinden kurtulabilmiş değildir. Bunu istihdamın dağılımından, kentlerin yapısına, siyasal davranışlardan kültürel alışkanlıklara kadar birçok toplumsal sistem içinde görmek mümkündür. Örneğin ücretlilerin istihdamdaki yerleri açısından olaya baktığımıza, hâlâ önemli bir istihdamın tarımda olduğunu, küçük işletme ve serbest çalışan ağırlıklı üretim yapısının devam ettiğini, ücretlilerin istihdam içindeki payının tüm çalışanların ancak yarısı dolayında kaldığını görüyoruz. Bu yapı, ücretlilerin önemli bir toplumsal güç konumuna geldiği Batı toplumlarına göre epeyce farklılık göstermektedir. Bu durumun ücretlilerin çalışma koşullarına yansımaması da mümkün değildir.

Çalışma Koşulları

Türkiye'de bugün geniş anlamda ücretlilerin (hizmet sözleşmesine tâbi olanlar ve kamu personeli) 12.5 milyon dolayında olduğunu, bunların 2 milyondan fazlasının memur statüsünde çalışan kamu personeli olduğunu biliyoruz. Geriye kalan ve hizmet sözleşmesine bağlı çalışan 10 milyon dolayında ücretli içinde yüksek ücretlerle çalışan profesyonel meslek sahibi küçük bir grup vardır. Bunların ya-

nı sıra, 1 milyon dolayında toplu sözleşme kapsamında olup daha iyi çalışma koşulları olanlar bulunmaktadır. Geriye kalan büyük grup ise, yasaların getirdiği asgari çalışma koşulları ve asgari ücretlerle çalışmaktadır. 2 milyondan fazla ücretlinin, 1.3 milyon yevmiyeli çalışanın sosyal güvenlik kapsamı dışında kaldığı da bilinmektedir.

Hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalışanların korunması için her ülkede, asgari koşulları belirleyen ve genelde çalışanları koruyucu bir yaklaşıma sahip iş yasalarının bulunması esastır. Özellikle, çalışma süresi, haftalık ve yıllık izinler, ücretler ve ücretlerin güvence altına alınması, işten çıkarılmanın bazı koşullara bağlanması (iş güvencesi), işyerinde gerekli sağlık ve güvenlik önlemlerinin alınması gibi birçok konuda çalışanlar için asgari koşulların belirlenmesi çok önemli olmaktadır. Bu konularda Uluslararası Çalışma Örgütü'nün de (ILO) kabul ettiği asgari standartlar bulunmakta ve ILO Sözleşmelerini onaylayan ülkelerden bu koşullara uymaları istenmektedir. Ancak, yasal düzenlemelerin koruyucu özellikleri ve bu standartların hayata geçip geçmemesi ülkelere ve dönemlere göre epeyce farklılık gösterebilmektedir.

Türkiye'de, hizmet sözleşmesi ile çalışanlar için temel yasa, 22.05.2003 tarihinde kabul edilen 4857 sayılı "İş Kanunu"dur. 1971 yılından bu yana uygulamada olan 1475 sayılı İş Kanunu'nu değiştiren 4857 sayılı Yasa, günümüzde tüm ülkelerde karşılaşılan esneklik arayışlarını yansıtan bir yasa olmaktadır. Bu yasa ile kısmi süreli çalışma, işçinin belirli koşullarla başka işletmeye ödünç verilmesi ve bazı nedenlere dayalı olarak işletmelerin kısa çalışmaya geçmesi gibi konularda istihdamı epeyce esnekleştiren hükümler getirilmiştir. Bunun yanı sıra, Türkiye'de haftalık çalışma süresi olan 48 saat korunmuş, her türlü işten çıkarmada "haklı sebep" aranması gibi iş güvencesi açısından çok anlamlı olan bir düzenleme getirilmişse de, böyle bir haklı sebebin aranması otuz ve daha fazla işçi çalıştıran

işyerlerinde ve altı aydan fazla çalışmış olanlar için kabul edilerek kapsamı daraltılmıştır. Ücret konusuna baktığımızda ise, yasada ücreti güvence altına alan hükümlerle, asgari ücret, fazla çalışma ücreti gibi çok temel düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

Öte yandan, Türkiye'de en başta ücret olmak üzere çalışma koşullarını büyük ölçüde ekonomik koşulların belirlediğini de unutmamak gerekiyor. Bu açıdan, ekonominin az sermayeli ve küçük işletme ağırlıklı yapısı çok belirleyici olmaktadır. Küresel rekabet ortamında bu işletmelere yasal düzenlemelerin uygulanmasında epeyce esneklik gösterildiği gibi, bunca işletmeyi denetlemek de pek mümkün değildi. Örneğin 1996 sayılarına göre imalat sanayisinde 1-9 kişi çalıştıran işyerlerinin sayısı 186.902'dir ve bu işletmelerin % 20'si yalnızca fason çalışmakta, kendi üretimi yanında fason çalışanlarla birlikte bu oran % 35'e yaklaşmaktadır (Toptaş, 1998: 35). Yukarıda, istihdam edilenlerin % 60'ından fazlasının 1-9 işçi çalıştıran işletmelerde istihdam edildiklerine değinmiştim. Türkiye'de sayısı zaten az olan büyük işletmelerin taşeron uygulaması nedeniyle son yıllarda istihdam açısından giderek azaldığı söylenebilir. Böylece, işlerin bir kısmı ve işletme kapsamındaki işgücünün bir bölümü taşerona devredilmekte ve bu iki işgücü arasındaki ücret farklılıkları nedeniyle de işgücü maliyeti düşürülmektedir. Fason üretimin, bir yandan istikrarsız pazarlara ve değişken tüketici tercihlerine uyum sağlamak, diğer yandan sermayenin verimliliğini düşüren aşırı stok, aşırı makineleşme, aşırı hatalı ürün ve yüksek ücretler gibi koşulları aşabilmek açısından işletmeler açısından tercih edilen bir üretim biçimi olduğu açıktır (Toptaş, 1998: 31); ancak çalışanlar açısından durumun ters olduğu da bilinmektedir.

Sonuç olarak birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi, bir yandan sürekli olarak işgücü arzı artar ve işgücü

fazlası büyürken, öte yandan işgücü talebi sınırlı kaldığından iş bulmak da zorlaşmakta, çalışma koşulları da kötüleşmektedir. Türkiye'deki genel tablo budur. Az sayıda yeni istihdam yaratıldığı gibi, bunların çoğu da düşük ücretler ve güvencesiz işler biçiminde olmaktadır. Bunun sonucunda, tüm ücretlilerin bireysel ve toplu pazarlık güçleri azalmaktadır. Çalışma koşulları yetersiz olunca da bir yandan aile içinde daha fazla kişi çalışma yaşamına girmeye çalışmakta, öte yandan ek işler yaparak geçimlerini sağlamaya uğraşmaktadırlar. Hem ekonominin istikrarsızlığı hem işletmelerin sermaye açısından yetersizliği sık sık işletmelerin kapanması gibi sonuçlara da yol açmakta ve çalışan işgücü de zaman zaman işini yitirmektedir. Örneğin işçi sendikaları ekonomik kriz nedeniyle 1998 yılında 84.568 üyelerinin işten çıkarıldığını, sendikasız işçilerle birlikte bu sayının 179 618 olduğunu belirtmektedirler (Petrol-İş, 2000: 740).

Çalışma yaşamının varolan birçok sorunu içinde, sağlıksız çalışma koşullarının varlığı ve bunları önleyecek denetimlerin yetersiz kalması gibi bir sorun da yer almaktadır. Sağlıksız çalışma koşulları, işyerlerinde yeterli sağlık ve güvenlik koşullarının alınmayışıyla ilgili olduğu gibi, uzun süreli çalışmanın yaygınlığıyla da ilgilidir. Bu sağlıksız koşulların endüstri ve inşaat sektöründe sıklıkla iş kazalarına, hatta ölümlere yol açtığı da bilinmektedir. Örneğin son aylarda sıkça gündeme gelen Tuzla'daki iş kazaları ve ölümler, Türkiye'de çalışma koşullarının nasıl olduğunu ve ne kadar denetlenebildiğini gösteren iyi bir örnektir. 2000-2007 arasında tüm sanayi kollarında 621 bin iş kazası meydana gelmiş, bu kazalarda 9063 kişi ölmüştür; Tuzla tersanelerinde ise 2000-2008 arasında 941 kazada 53 kişi ölmüştür (*Radikal*, 9 Mayıs 2008). Son yıllarda Türkiye'de gemi yapımına olan talebin artması ve tersanelerin çoğalması, bu sektörde istihdam artışı yarattığından olumlu ol-

makla birlikte, bu artışın sağlıksız çalışma koşullarını beraberinde getirdiğini görmemek mümkün değildir. Örneğin Temmuz 2007- Mayıs 2008 döneminde Tuzla'da 21 işçi hayatını kaybetmiştir. Bu ölümlere karşın tersanelerin kapanmasını ne işçiler ne de sendikalar istemektedir. Bu kaza ve ölümleri önemli ölçüde önlemek mümkündür, ancak bunun için işçi sağlığı ve güvenliğine ilişkin koşulların yerine getirilmesi, işçilerin eğitilmesi ve ciddi işyeri denetimlerinin yapılması gerekir. Ancak Türkiye'de bunlara yeterince önem verilmediği de iyi bilinmektedir.

Türkiye'de çalışma yaşamının önemli sorunlarından biri de, çok sayıda çocuğun çalışma yaşamında yer almasıdır. 1994 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü ve Devlet İstatistik Enstitüsü'nün işbirliği ile başlatılan "Uluslararası Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi Projesi-IPEC" kapsamında sürdürülen Çalışan Çocuklar Ulusal Anketi'nin sonuçlarına göre, 6-14 yaş grubundaki çocuklar yaklaşık 11.8 milyon dolayındadır ve bunların yaklaşık 1 milyonu, 15-19 yaş arasındaki 7 milyon gencin ise yaklaşık 3 milyonu çalışmaktadır (Karabulut, 1996: 11). Kentsel alanlarda istihdam edilen çocukların % 40'ının sanayi, % 26'sının hizmetler, % 22'sinin ticaret ve % 12'sinin tarım sektöründe çalıştıkları görülmektedir (Karabulut, 1996: 14). Ve Türkiye genelinde 6-14 yaş grubu çocukların çalıştıkları işyerlerinin % 83'ü herhangi bir yere kayıtlı değildir. Türk-İş'in 1995 yılında deri işkolunda çalışan çocuklarla ilgili olarak yaptırdığı alan araştırmasında da bu işyerlerinde çalışan çocukların ancak % 34'ünün hem eğitim hem çalışma olanağı sağlayan çıraklık okullarına gidebildiğini ve yalnızca % 17'sinin sigortalı olduğunu ortaya koymaktadır (Karabulut, 1996: 24).

Türkiye'de, geçmişten bu yana, bir yanda geniş kesimler için ücret düzeyinin düşüklüğü, öte yanda ücretliler arasındaki büyük ücret farklılıkların varlığı bilinen gerçeklerdir. Bu nedenle işgücü piyasasında birbirinden çok farklı ücret gerçekleri karşımıza çıkmaktadır. Bu gerçeğin görece değiştiği dönem, 1960-1980 arasındaki ithal ikameci dönemdir; bu yirmi yılda ücretlilerin alım gücünde genel olarak bir artış ortaya çıkmışsa da, 1980 sonrasında girilen dışa açık büyüme dönemi bu artışı alıp götürmüştür. Belirtilen yıllarda yüksek enflasyon oranları ile birlikte ücretlilerin alım gücünün bazı yıllarda yarı yarıya azaldığı bilinmektedir. Bu açıdan, ücretlilerin geçim düzeyini anlamak için nominal ücretlerden çok, alım güçlerine bakmak gerekmektedir. Örneğin 1979 yılındaki ücretler 100 kabul edildiğinde, 1984-85 yıllarında ücretlilerin alım gücünün yarıya düştüğünü, 90'ların başında ücretlerde yapılan iyileşmeyle 1979 yılındaki alım gücüne ulaşılsa da 1994 krizi sonrasında yine düşüşe geçtiğini, bu nedenle 1995 yılında ücretlilerin alım gücünün yine 1979 yılındaki ücretlere göre yarı yarıya azaldığını görüyoruz (Petrol-İş, 1999: 503). Kısacası 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin öncelikle ücretlileri etkilediği açıktır. Bu krizlerde, bir yandan işçi çıkarmalar, öte yanda Türk Lirası'nın değer kaybı nedeniyle ücretlilerin zaten düşük düzeyde seyreden alım güçlerinin daha da kötüleştiği ortadadır.

İşgücü piyasası içinde çalışılan sektöre göre ücretler farklılaşmaktadır. Örneğin 2 milyon dolayında kamu personeli için bütçe yasası ve hükümetler tarafından belirlenen ücretler söz konusudur. Kamu personeli için, 2001 yılında sendikalaşma hakkı yasal olarak kabul edilmiş ve kamu personelinin kurduğu sendikalar yasallık kazanmış olmasına karşın, bu sendikalarla hükümet arasında yapıl-

ması öngörülen toplu görüşmeler, hiçbir zaman toplu pazarlık niteliği kazanamamıştır, kazanması da istenmemektedir. Dolayısıyla kamu personeli için ücretler, her yıl kabul edilen kamu bütçesi çerçevesinde ve tek taraflı olarak belirlenmektedir. Kamu personeli için de bağlı bulunan bakanlıklara ve statülere göre oldukça değişken bir ücret politikasının geçerli olduğu görülmektedir.

Özel sektörde ise, çok daha farklılaşan ücret düzeyleri ile karşılaşmaktayız. Örneğin az sayıda ve profesyonel bir mesleği olan nitelikli işgücü için ücretler de, çalışma koşulları da çok farklıdır. Hatta, finans, bankacılık, reklamcılık gibi sektörlerde üst düzey yöneticiler ve uzmanlar için gelişmiş ülkelerdekine yakın ücretler aldıkları da söylenebilir. Buna bağlı olarak Türkiye'de neo-liberal politikalarla birlikte ücret uçurumu doğduğunu söylemek doğru olur. Bunun gibi, hem sendikal örgütlenmenin ve toplu pazarlıkların geçerli olduğu hem de katma değeri yüksek olan sektörlerde işçi ücretleri oldukça iyi durumdadır. Ancak gerek kamu sektörü gerekse özel sektörde geniş kesimler için ücret düzeyinin düşüklüğü bir gerçektir. Bunların yanı sıra üçüncül işgücü piyasası dediğimiz çalışanlar için ne işler ne de ücretler güvenceli bir nitelik göstermektedir.

Sonuç olarak, küçük işletmelerin varlığı, taşeron çalıştırmanın ve fason üretimin boyutları düşünüldüğünde Türkiye'de büyük bir ücretli kesimin yoksulluk ücreti denilebilecek bir ücretle çalıştığını söylemek yanlış olmaz. Örneğin, asgari ücretin "yoksulluk ücreti" olmanın ötesinde bir anlamı olduğunu söylemek zordur. Bunun da ötesinde kayıtdışı sektörlerde alınan ücretin düşüklüğü bir yana, sosyal güvence de yoktur. Oysa 2000-2006 döneminde Türkiye genelinde kayıtdışı işler ve istihdam artışının, kayıtlı istihdamın yaklaşık iki katı olduğunu biliyoruz. İşsizliğin yaygınlığı da, kuşkusuz, düşük nitelikli, geçici ve kayıtdışı işlerin kabul edilmesinde çok etkili rol

oynamaktadır. Kayıtdışı istihdamın kadınlar arasında daha yaygın olduğu görülmektedir. Özetle tarım dışı istihdamın yaklaşık üçte birinin kayıtsız çalıştığı (enformel istihdam) dikkate alınacak olursa, bunların sosyal güvenlik kapsamı dışında kalmalarının yanı sıra, çoğunun çok düşük ücretlerle "çalışan yoksullar" olduğunu kabul etmek gerekir.

Asgari ücret, işçinin geçimini belirli bir düzeye getirmek, işverenler arasında haksız rekabeti önlemek, eşit işe eşit ücret ilkesini gerçekleştirmek ve ücret yelpazesi içindeki anormal farkları önlemek gibi amaçları olan bir uygulamadır (Kutal, 1969). Bu anlamda, birçok ülkede uygulama alanı bulur. Türkiye'de de devletin ücretlere doğrudan müdahalesini sağlayan yol asgari ücret belirlemeleridir. Bu ücretin belirlenmesinde işçi, işveren ve hükümetin eşit sayıda temsilcilerinden oluşan Asgari Ücret Komisyonu yetkilidir ve Komisyon en çok iki yılda bir asgari ücreti belirlemek durumundadır. Komisyon, 1970'li yıllarda iki yılda bir toplanıp asgari ücret belirlerken, enflasyonun ücretler üzerinde büyük baskı yarattığı 80'li yıllarda asgari ücretin her yıl belirlenmesi gerekmiş, daha sonra ise çok zaman yılda iki kez belirlenir olmuştur.

Yasaya göre, 16 yaşından küçükler ve büyükler için iki ayrı ücret belirlenmesi gerekmektedir. Buna göre, örneğin 1994 yılında 4 milyon dolayında olan asgari ücret, kriz sonrasında 1999 yılında 47 milyona, 2001 krizinden sonra 2002 yılında da 250 milyona çıkmıştır (ÇSGB, 2007). Bu yıllardaki asgari ücret artışları yüksektir; ancak % 70-80 dolayında fiyat artışının devam ettiği bu yıllarda gerçek ücretlerde artış değil, % 30-54 dolayında bir azalma yaşandığı da unutulmamalıdır. Örneğin 2001 yılında yaşanan kriz nedeniyle, imalât sanayi ücret endeksinde kamu sektöründe % 43, özel kesimde % 38 oranında bir düşüşten söz edilmektedir (Taymaz ve Suiçmez'den aktaran Gündoğan, 2007: 83).

2005 yılında Yeni Türk Lirası (YTL) uygulamasına geçilmiş ve buna göre 2005 yılında 16 yaşından büyük olanlar için aylık asgari ücret 488.70 YTL olmuş, Temmuz 2007'de de 585.00 YTL'ye yükselmiştir. Aynı dönemde 16 yaşından küçükler için aylık asgari ücret 491.40 YTL'dir. Bu yıllarda enflasyon oranındaki düşüş nedeniyle asgari ücretteki artışlar da yavaşlamıştır.

Asgari ücret brüt olarak belirlendiğinden, bundan vergi, sigorta primi vb. giderler kesilmekte, dolayısıyla asgari ücretin net tutarı çok daha düşük olmaktadır. Bu rakamların gösterdiği gibi, Türkiye'de asgari ücret bir kişinin geçimini sağlamaya bile yeterli görünmemektedir. Bu nedenle asgari ücret tartışmaları hiç bitmemekte, sendikalar asgari ücretin belirlenmesinde dört kişilik ailenin geçimi için gereken asgari geçim düzeyinin esas alınmasını isterlerken, işveren kesimi ve hükümetler oldukça geniş kesimi ilgilendiren asgari ücreti bireysel olarak hesaplamaktan ve düşük tutmaktan yana davranmaktadırlar. Bu soruna bir çözüm olmak üzere, zaman zaman asgari ücretten vergi alınmaması yolunda öneriler gelmekte, fakat bunu hayata geçirmek o kadar kolay görünmemektedir. Sonuç olarak Türkiye'de asgari ücret "yoksulluk ücreti" olmaktan öteye gidememektedir.

Enformel sektör, çocuk ve kadın çalıştırma, düşük ücretler, güvencesiz çalışma koşulları ve işten çıkarılmaların yoğunluğu, son yıllarda Türkiye'de işçi statüsünde çalışanların genel durumunu yansıtan kavramlar olmaktadır. Öte yandan gerek özelleştirme, gerek büyük işletmelerin parçalanarak küçük işletmelere veya taşeronla çalışmaya yönelmeleri nedeniyle sendikalaşmış sektörler de giderek daralmaktadır.

5.2.2. Toplu İlişkiler ve Sorun Alanları

Türkiye'de sendikacılığın geç başlayan, kamu sektöründe yoğunlaşan, bazı yasal sınırlamalarla karşılaştığı gibi kendi içinde de bölünüp parçalanan ve dolayısıyla hem örgütsel hem de siyasal anlamda önemli bir güce ulaşamayan bir yapı ve gelişme gösterdiğine Üçüncü Bölümde değinmiştik. 1947'de başlayan, ancak gelişip kurumlaşmasını 1963 yasaları ile gerçekleştiren sendikal örgütlenme ve toplu ilişkilerin, bu dönem sonrası kapsamı çok genişlemese de etkinliği daha fazla olmuştur. 1960 sonrası kamu sektörü ve bu sektördeki KİT'ler sendikalaşma için uygun koşullar sunarken, özel sektördeki büyük işletmelerde de sendikal örgütlenme gerçekleştirilebilmiş ve 1960-1980 arası birçok açıdan sendikalar en canlı dönemlerini yaşamışlardır. Ancak bu dönem içinde bir yandan örgütlenme sürerken, öte yandan sendikal örgütlenmede bölünmeler de yaşanmış ve sendikaların kendi aralarında çatışmalar epeyce tırmanmıştır. 1960 ve 1970'li yıllarda iki milyon dolayında bir örgütlenme gerçekleştiğini söylemek mümkün. Bu yıllar, aynı zamanda sendika sayısının 700'lere, konfederasyon sayısının yediye çıktığı ve sendikalar arası rekabetin birçok olumsuz sonuca yol açtığı yıllardır. 1980 sonrası yasalarda yapılan değişiklikle sendikalara işkolunda örgütlenme ve yetki alabilmek için o işkolunda çalışanların en az % 10'unu örgütleme zorunluluğu getirilince sendika sayısı da düşmüştür. Öte yandan, 1980 sonrası artık sendikalar için birçok açıdan farklı koşulların geçerli olduğu ve yalnızca örgütlenme açısından değil, daha birçok konuda sorun yaşandığı bir dönem olmuştur.

Sendikalaşma ve Toplu İlişkilerin Kapsamı

1980 sonrası Türkiye'deki sendikacılık açısından farklılaşan koşulları kabaca dört boyutta toplayabiliriz:

İlk olarak, özelleştirmelerle kamu sektörünün daralmasından ve kamu sektöründe örgütlenme gösteren sendikacılığın bu nedenle gerek örgütlenme, gerekse pazarlık gücü yönünden olumsuz etkilenmesinden söz etmek doğru olur. Böylece kamu sektöründe örgütlenme kolaylığının Türkiye'deki sendikacılık üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri daha bir su yüzüne çıkmaktadır.

İkincisi, özel sektördeki yapıyla ilgilidir. Küçük işletme ağırlıklı özel sektörde zaten her zaman sendikal örgütlenme zor ve dar kapsamlı olmuştur. 1980 sonrasının liberal politikaları doğrultusunda ise, bu sektördeki işverenler artık sendikalaşmaya daha olumsuz bakmakta ve yeni işletmelerde üye kazanmak zorlaşırken, örgütlenmiş işletmelerde bile sendikasızlaştırma eğilimleri güç kazanmaktadır. Bunun yanı sıra, bir yanda dünya piyasalarına eklemlenme ve rekabet baskısı, öte yanda artan işsizlik ve gerileyen çalışma koşulları nedeniyle örgütlü kesimin toplu pazarlıklarda tatmin edici sonuçlar almaları zorlaşmaktadır. Kısacası sendikalar için örgütlenme ve toplu pazarlık açısından koşulların zorlaştığı bir dönem yaşanmaktadır.

Üçüncü olarak, istihdam yapısındaki değişimlerin toplu ilişkilere etkisinden söz etmek gerekir. Örneğin Türkiye'de işsizlik artarken endüstri daralmakta, buna karşın hizmet sektörü büyümekte, enformel sektör ve esnek istihdam biçimleri yaygınlaşmaktadır. Tüm bunların sendikal örgütlenmeyi zorlaştıran koşullar anlamına geldiği açıktır. 2000'li yıllarda tarım dışı istihdam artışının zaten sınırlı kaldığına, formel sektördekinin iki katı istihdamın enformel sektörde yaratıldığına yukarıda değindim. Enformel istihdamın, bırakınız sendikalaşmayı, asgari çalışma koşulları gibi en temel güvencelerden bile yoksun olduğunu biliyoruz. Hizmet sektörünün büyümesi de, gerek bu sektörün, gerekse bu sektörde çalışanların özellikleri nedeniyle sendikal örgütlenmeyi güçlendiren bir sonuç yaratamamaktadır.

Dördüncü olarak, bu dönemde hükümetlerin neo-liberal ekonomi politikaları ve değişen hedeflerine bağlı olarak genelde ücretlileri ve sendikaları kollayıcı bir eğilim göstermediğinden söz etmek doğru olur. Aksine yabancı sermaye girişi ve ihracatta artış sağlanması ya da kamu harcamalarının kısılması gibi hedeflerle hükümet politikaları ücretliler adına düşük ücretler ve enformel istihdamın kabulü gibi bazı tavizlerin yanı sıra, toplu pazarlıklarda da ücret artışlarının sınırlı tutulması yönündedir. Kamu personeli için uygulanan ücret rejimi de bu doğrultudadır. Dışa açık büyüme ve dünya piyasalarıyla bütünleşme ihtiyacı bunu gerektirmektedir. Küresel düzeyde ücretlileri genel olarak olumsuz etkileyen neo-liberal politikalar, yalnız işveren kesiminin değil hükümet politikalarının da değişimi anlamına gelmekte veya bu politikalar aslında siyasal kararlarla çok daha geniş bir alanda hayat bulmaktadır.

Dolayısıyla 1980 sonrası sendikalar için değişen çok şey vardır. Sendikalar üye kaybetmekte ve örgütsel güçleri azalmaktadır; örneğin en iyi örgütlendikleri işkollarında bile sendikal örgütlenmenin ciddi biçimde gerilediği görülmektedir (Bkz. Tablo 20). Buna bağlı olarak ekonomik, toplumsal ve siyasal etkinlikleri zayıflamaktadır. Bu açıdan Türkiye'deki sendikalaşma için yeniden bir "varolma" savaşımı başlamaktadır demek yanlış olmaz. Ancak bu mücadeleyi nasıl vereceklerini kestirmek zor. Geçmişte kamu sektöründe güçlenen sendikacılık, artık böyle bir kolaylığa sahip değildir. Özel sektör geçmişe göre sendikalaşmaya daha fazla direnç göstermektedir. Hizmet sektörüne yönelen istihdam, sendikalaşmaya pek katkı sağlamamaktadır. Tüm bunların ötesinde kendilerinden kaynaklanan sorunlar da az değildir. Ancak özellikle düşük ücret alan geniş kesimler için geçmişte olduğu gibi bugün de yalnızca örgütlülüğün bir çözüm olabileceği düşünülürse, Türkiye'de de sendikacılığın toparlanmasına ne kadar ihtiyaç olduğu anlaşılabilir.

Tablo: 20
İşkollarına Göre TİSK Üyesi İşyerlerinde Sendikalaşma

İşkolu	1980		2004	
	Sendikalı	Sendikasız	Sendikalı	Sendikasız
Kimya	72.5	27.5	35.8	64.2
Çimento	91.5	8.2	55.8	44.2
Tekstil	91.8	8.2	72.7	27.3
Kâğıt	72.0	28	43.6	56.4
İnşaat	32.9	67.1	10.4	89.6

Kaynak: TİSK Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti Araştırmaları, 1980-2004.

Türkiye'de işkolu sendikacılığı kabul edilmiş ve 28 işkolu saptanmıştır. Her işkolunda birden fazla sendika kurulması serbesttir. İşkolu sendikalarının çoğu, bir üst örgütlenme olarak konfederasyon üyesidir. Bugün için TÜRK-İŞ, DİSK ve HAK-İŞ olmak üzere üç konfederasyon vardır; bunların yanı sıra hiçbir konfederasyona üye olmayan bağımsız sendikalar bulunmaktadır. İşkollarında çalışanlar ve sendika üyesi olanlarla ilgili veriler işverenler ve sendikalardan alınan bilgiye dayalı olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda (ÇSGB) toplanmakta ve her yıl yayımlanmaktadır. Ancak, ÇSGB'nin verilerine de ihtiyatlı bakmak gerekmektedir; çünkü hem bu veriler söz konusu işkollarında çalışan tüm işçiyi kapsamamakta hem de sendikaların yetki almak için daha fazla sayıda işçiyi üye gösterdikleri görülmektedir. Örneğin, bu verilere göre 2007 yılında 28 işkolunda yaklaşık 5.3 milyon işçi çalışmakta, bunların yine yaklaşık 3 milyonu 96 sendikada örgütlenmiş görünmekte ve dolayısıyla sendikalaşma oranı % 58 gibi yüksek bir oranı göstermektedir.

İşçilerin sendikalara göre dağılımı konusunda şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır: 1985 yılında 1.5 milyon dolayında olan sendikalı işçinin, yaklaşık 1.3 milyonu TÜRK-İŞ Kon-

federasyonu'na, 117 bini HAK-İŞ'e bağlı sendikaların; 192 bini de bağımsız sendikaların üyesidir (ÇSGB, 2005: 100). Daha önce kapatılan DİSK, 1990 sonrasında yeniden faaliyete geçtiğinden, bu dönem sonrasında kurulan sendikalar ve üyeleri üç konfederasyon arasında dağılmaktadır. Ocak 2005'te toplam 2.901.943 sendika üyesinin yaklaşık 2 milyonu TÜRK-İŞ, 393 bini DİSK, 362 bini de HAK-İŞ üyesi sendikalarda örgütlenmiştir. Ancak bu sayıların epeyce yanıltıcı olduğunu söylemiştik.

Tablo: 21

Yıllar İtibariyle Bağıtlanan Toplu İş Sözleşmeleri (TİS) ve Kapsadıkları İşçi Sayısı

Yıllar	Sektör	TİS Sayısı	Kapsadığı İşyeri Sayısı	Kapsadığı İşçi Sayısı
1999	Kamu	1.137	9.638	544.995
	Özel	1.149	2.735	283.463
	Toplam	2.286	12.373	828.458
2000	Kamu	985	2.173	103.124
	Özel	661	4.671	105.471
	Toplam	1.646	6.844	208.595
2001	Kamu	1.193	9.578	473.845
	Özel	3.261	4.633	301.633
	Toplam	4.454	14.211	775.478
2002	Kamu	1.113	4.741	131.852
	Özel	660	2.712	123.207
	Toplam	1.773	7.453	255.059
2003	Kamu	793	5.800	391.526
	Özel	814	2.006	237.714
	Toplam	1.607	7.806	629.240
2004	Kamu	849	3.093	122.018
	Özel	633	4.829	203.368
	Toplam	1.482	7.922	325.386
2005	Kamu	1.176	10.302	382.992
	Özel	2.801	4.086	204.464
	Toplam	3.977	14.388	587.456
2006	Kamu	1.133	3.309	117.377
	Özel	571	2.147	187.015
	Toplam	1.704	5.456	304.392

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışma İstatistikleri*, 2007.

Bu konuda gerçeğe daha yakın bir tabloyu görebilmek için toplu sözleşme kapsamındaki işçilere bakılabilir. Türkiye'de toplu sözleşmeler genellikle iki yılda bir yapılır ve bu toplu sözleşmelerden sendika üyesi işçiler yararlanır. Buna göre, iki yılın toplu sözleşme kapsamı bize toplam olarak toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin sayısını verdiği gibi, sendikaya aidat ödeyerek toplu sözleşmeden yararlanma hakkına sahip sendika üyelerini de gösterir.

1980 sonları ve 1990 başlarında yaklaşık 1.3 milyon dolayında işçi toplu sözleşme kapsamındadır; 2000'li yıllara doğru bu sayı azalmakta ve 2000 başlarında 1 milyon dolayına inmektedir. Bu durumda, günümüzde kabaca 800 bin ile 900 bin arasında sendikalı işçinin bulunduğunu söylemek yanlış olmaz. 1980 sonlarında toplu sözleşme kapsamında olan işçilerin yaklaşık 900 bini kamu sektöründe yer alırken, 2000'li yıllarda bu sayı 500 bin dolayına inmiştir. Özel sektörde de 400 bin dolayında toplu sözleşme kapsamında işçi çalışmaktadır. Hizmet sözleşmesine bağlı ve sigortalı çalışanlardan yola çıkarsak, günümüzde 5 milyon dolayında olan sigortalı sayısının ancak % 18'inin toplu sözleşme kapsamında olduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla, yukarıda aktarılan % 58 sendikalaşma oranının ne kadar gerçekdışı olduğu ortadadır.

Ancak sendikal örgütlülük kamu personeli için de geçerli olmaktadır. Türkiye'de 1961 Anayasası ile kamu personeline de sendikal örgütlenme hakkı tanındığından, 1965 yılında çıkarılan yasa uyarınca memurlar da sendikalarda örgütlenmişler, ancak 1971 Anayasa değişiklikleriyle örgütlenmelerine son verilmiştir. Ücretli çalışanlara örgütlenme hakkını tanıyan ILO Sözleşmesi'nin Türkiye tarafından onaylanmasına bağlı olarak 1990 sonrasında kamu personeli arasında fiilen sendikalaşma başlamışsa da bu yıllar boyunca çeşitli engellerle karşılaşılmış, bu hak ancak 30 yıl sonra, 2001 yılında yasal bir düzenlemeye kavuşmuştur.

Buna göre, şimdi 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu, hizmet sözleşmesiyle çalışanları, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Yasası da statü hukukuna, yani 657 Sayılı Yasa'ya bağlı kamu görevlilerinin sendikalaşmasını düzenlemektedir. Sendikalaşma olanağı bulunan kamu görevlileri 2006 yılında 1.5 milyon dolayındadır, bunların da yaklaşık 779 bini sendikalaşmıştır. Özetle, sendikalaşma oranı % 48 dolayındadır. Kamu personelinin Kamu Emekçileri Sendikası (KESK), Türkiye Kamu-Sen ve Memur Sen olmak üzere üç ayrı konfederasyon altında örgütlendiği görülmektedir.

Tablo: 22
Fiili Sendikalaşma Oranları

Yıl	Toplam Ücret ve Maaşlı	TİS Kapsamındaki İşçi Sayısı	İşçilerin Sendikalaşma Oranı (%)	Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeleri	Toplam Sendika Üyesi	Toplam Sendikalaşma Oranı
1988	7.170.000	1.591.360	22.2	-	1.591.360	22.2
1989	7.077.000	1.505.520	21.8	-	1.505.520	21.3
1990	7.419.000	1.385.919	19.3	-	1.385.919	18.7
1991	7.305.000	1.443.297	20.8	-	1.443.297	19.8
1992	7.595.000	1.556.928	18.8	-	1.556.928	20.5
1993	7.891.000	1.529.825	19.6	-	1.529.825	19.4
1994	8.323.000	1.407.682	17.0	-	1.407.682	16.9
1995	8.471.000	1.144.989	14.8	-	1.144.989	13.5
1996	8.953.000	1.137.788	14.4	-	1.137.788	12.7
1997	9.657.000	1.319.563	12.2	-	1.319.563	13.7
1998	9.697.000	1.209.155	12.1	-	1.209.155	12.5
1999	9.544.000	1.054.422	12.6	-	1.054.422	11.0
2000	10.345.000	1.042.473	10.1	-	1.042.473	10.1
2001	10.057.000	1.010.563	10.1	-	1.010.563	10.0
2002	10.625.000	1.007.305	9.5	788.946	1.796.251	16.9
2003	10.707.000	957.418	8.9	650.770	1.608.188	15.0
2004	11.344.000	919.364	8.1	787.882	1.707.246	15.1

Kaynak: Aziz Çelik ve Kuvvet Lordoğlu, "Türkiye'de Resmi Sendikalaşma İstatistiklerinin Sorunları", *Çalışma ve Toplum*, S. 9, 2006.

Tablo 22'de görüldüğü gibi, Türkiye'de gerçek sendikalaşma oranları çok düşüktür. 1980'li yıllar ve 1990'ların başında görece yüksek saptanan sendikalaşma, 1990'ların

ortasından itibaren, büyük ölçüde özelleştirmeye bağlı olarak, hızla düşmüştür. Günümüzde hizmet sözleşmesine bağlı çalışanlar için sendikalaşmanın % 8 gibi çok düşük bir oranı gösterdiği ortadadır. Kamu personelinin sendikalaşma oram ise % 48-50 gibi oldukça yüksek seyretmektedir. Tüm ücretlileri dikkate alırsak, toplam sendikalaşma oram yine % 15 düzeyinde kalmaktadır.

Sendikaların en önemli işlevlerinin, üyeleri adına işverenlerle yaptıkları toplu pazarlıklardır. Türkiye'de toplu pazarlıklar işyeri veya işletme düzeyinde yer almakta, bazı sektörlerde ise işverenleri temsil eden işveren sendikaları ile işçi sendikaları arasında çok sayıda işvereni ve işletmeyi kapsayan "grup toplu sözleşmeleri" yapılmaktadır. 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev, Lokavt Kanunu'na göre toplu sözleşmeler, hizmet sözleşmelerinin yapılması, içeriği ve sona erdirilmesi ile ilgili hükümlerle, taraflara karşılıklı hak ve borç doğuran hükümler içerebilecektir. Yani toplu sözleşmeler, bireysel düzeydeki hizmet sözleşmelerinin yerini alan kural koyucu bir bölüm içerdiği gibi işveren ve sendika arasındaki ilişkiler açısından da bazı uygulamalar getirebilecektir. Türkiye'de oldukça uzun ve ayrıntılı birçok maddeden oluşan toplu sözleşme uygulaması olduğu dikkati çekmektedir. Ancak bu maddelerin çoğu parasal hükümlerle ilgilidir; ücret gibi, sosyal haklar gibi, kıdem tazminatı gibi. Bunun dışında işletme yönetimi ile işçiler veya sendika arasındaki diyalog ve ilişkileri geliştirecek uygulamalara toplu sözleşmelerde pek rastlanmaz. Bazılarında en çok disiplin kurallarının uygulanmasında öngörülen ortak bir komisyon gibi uygulamalar yer alır.

Kamu personeli arasında örgütlenme olanağı tanınan 1.5 milyon dolayındaki kamu görevlisi için toplu pazarlık söz konusu değildir. Bunlar için, toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi yerine personelin bağlı olduğu bakanlıklarla "toplu görüşme" adı verilen görüşmeler yapabileceği hük-

mü getirilmiştir. Toplu görüşme sonucunda anlaşma olursa, bu uzlaşma metni taraflarca imzalanır ve bakanlar kuruluna sunulur, hükümetin onayı ile yürürlüğe girer. Kısacası, kamu personeli için ne toplu pazarlığa benzeyen zorunlu bir pazarlık süreci söz konusudur, ne de pazarlık sürecinde sağlanan anlaşma sonucunda, bu anlaşmanın tarafları kendiliğinden bağlayıcı bir nitelik kazanması mümkündür. Türkiye'de hükümetlerin bugüne dek tek yanlı kararlarla belirledikleri kamu personeli yönetim anlayışını değiştirmeleri ve ücretle ilgili konularda sendikalarla pazarlığa, anlaşmaya dayalı kamu personeli rejimini kabul etmeleri oldukça zor görünmektedir.

Sendikaların Yapısal Özellikleri

Az sayıda sendika üyesine karşın, Türkiye'de her işkolunda birden fazla sendika bulunmakta ve dolayısıyla hâlâ az sayıda işçinin bölündüğü çok sayıda sendika karşımıza çıkmaktadır. Bu zayıf ve dağınık sendikacılığın birçok olumsuz koşulu barındırdığı da ortadadır. Kuşkusuz bunun hem Türkiye'nin toplumsal yapısıyla ilgisi var hem de sendikacılığın başlangıç döneminde oluşan ve bugün de sürdürülen özellikleriyle. Örneğin kamuda başlayan sendikacılığın bugünü de etkileyen birçok özelliği ortaya çıkardığı açık. Bu özelliklere dönersek, içe kapalı ve toplumsal bağları sınırlı bir sendikacılığın geliştiğini, buna karşın sendikaların iç dinamiklerini yeterince kullanamadıklarını, siyasal iktidar üzerinde baskı kurmak yerine iktidarla işbirliği yapmayı ve yasal düzenlemelere bağlanmayı tercih ettiklerini söyleyebiliriz (Kutal, 1997: 262). Sınıf bilinci ve toplumsal rollerini ihmal edince, en önemli etkinlik olarak üyelerinin çalışma koşullarını iyileştirmeye yönelik, bazen "ücret sendikacılığı" da denilen "toplu sözleşme" sendikacılığında yoğunlaşmaktadırlar. Öte yandan parçalanmış sendika-

cılık sendikalar arasında hem üye rekabetini körüklemekte hem de çeşitli kurullarda hangi konfederasyonun işçileri temsil edeceği meselesi bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır (Uçkan, 2002: 127). Bu parçalanmışlıkla, sendikaların bir bütün olarak işçi sınıfını temsil etmekten uzak kaldığı da bir gerçektir. Parçalanmış sendikacılığın işçi sınıfını temsil etme gücünü azaltması gibi, uzlaşmacı ve hükümetten bekleme ağırlıklı yapı, partiler üstü politika gibi özellikler de sendikaların işçileri temsil eden siyasal/toplumsal bir güç konumuna gelmelerini önlemektedir (Koray, 1994: 157).

Öte yandan sendikaların kendi içlerinde çok merkezileşmiş ve hiyerarşik örgütler oldukları ve örgü içi demokrasinin pek işlemediği de bilinmektedir. Örneğin Lordoğlu'nun yaptığı bir araştırmada 22 sendikanın verdiği bilgilere göre, sendika başkanlarının yönetimde kalma süresi ortalama 8.1 (yani en az iki dönem) olarak saptanmıştır (Lordoğlu, 2003: 292). Gerçekte, bilgi edinilemeyen sendikalar dikkate alınacak olursa, bu sürenin daha uzun olması da beklenebilir. Sendika yönetimlerinin hükümetler gibi sendika içinde kendisine yakın bir bürokrasi oluşturduğu, sendika şubelerinin genel merkezin onayı olmadan bir karar alamadıkları, gerçek bir sendikal denetimin yapılamadığı, sendika içi eğitimlerin yasal zorunluluktan kaynaklanan göstermelik konferanslara dönüştüğü gibi daha birçok olumsuz özellikten de söz edilmektedir (Lordoğlu, 2003: 294-298).

Tüm bunların Türkiye'deki sendikacılık için yeni bir atılımı ve mücadeleyi gerektirdiğini söylemek mümkün; ancak gerek ekonomik ve siyasal koşullardan, gerekse sendikal yapılanmadan ileri gelen engeller nedeniyle yeni atılımların değil, tavizlerin arttığı görülmektedir. Sendikalar, özelleştirmeye ilke düzeyinde karşı çıkmalarına rağmen, özelleştirmeler önlenememiştir. Bunun gibi, İş Yasası'nda

sendikaların itirazlarına rağmen esneklik yönünde değişiklikler kabul edilmiştir. Son olarak sosyal güvenlik sisteminde en başta emeklilik süresi ve hakları konusunda getirilen değişikliklere sendikaların direnç göstermelerine ve birçok protesto eylemi düzenlemelerine karşın, yapılan değişiklikler engellenememiştir. Ortaya konan protestolar sonrasında hükümet, taraflarla görüşmek durumunda kalmış ve uzlaşma sağlama adına birkaç değişiklik yapmışsa da, esas olarak sosyal güvenlik ve sağlık sisteminde ciddi bir değişim getiren yasa, sendikalara "rağmen" çıkarılmıştır. Dolayısıyla ekonomik, siyasal ve toplumsal gücü azalan sendikaları önümüzdeki yıllarda olumlu koşulların beklediğini söylemek zordur.[2] Oysa Türkiye, AB üyeliğine aday ve AB ülkelerindeki toplumsal model içinde emeğin ve sendikaların rolünün çok önemli olduğunu biliyoruz. Türkiye'de AB ülkelerindeki uygulamaların tam tersi bir durum ortaya çıkarken, bu durumun AB ile müzakereleri ve uyum sürecini nasıl etkileyeceğini merak etmemek mümkün değil.

Toplu İlişkilerin Niteliği

Türkiye'de yapılan toplu sözleşmeler çok madde içerse de, içerik açısından dar kapsamlıdır. Toplu sözleşmelerin can

---

[2] Bu noktada hükümet ve sendikalar arasındaki ilişkiler açısından sembolik değer taşıyan 1 Mayıs kutlamalarını anmakta yarar var. Bilindiği gibi, iki yıldır sendikalar 1 Mayıs'ı kutlamak için kendileri açısından tarihi bir önemi bulunan Taksim Meydanı'nı kullanmayı istemektedirler. Buna karşın, bir yandan bugünün öncesinde başbakanın "ayakların baş olması" yolundaki söylemi ve böyle bir isteğin kabulünün taviz olarak nitelenmesi, öte yandan sendikaların bu konuda ısrarlı olmaları karşısında yönetimin takındığı aşırı tavır, engellemek için aldığı tedbirler, eylemcilere karşı kullandığı orantısız güç ve şiddet, Türkiye'de hükümetin ve genel olarak kamu yönetiminin emekçilere ve sendikalara bakış açısını göstermesi açısından çarpıcı özellikler taşımaktadır.

damarının ücretler ve sosyal yardımlar olması doğaldır; ancak işveren ve sendika olarak ikili ilişkilerin geliştirilmesi açısından da kullanılabilecek yol toplu sözleşmelerdir. Batı Avrupa ülkelerinde gördüğümüz gibi iki tarafın toplumda "sosyal taraf" olarak kabul edilmeleri, her şeyden önce onların bu konudaki tutum ve davranışlarına bağlı olmaktadır. Onların kendi aralarındaki ilişkinin boyutları geliştikçe, toplumda da "sosyal taraf" olarak kabul edilmeleri kolaylaşmaktadır. Oysa Türkiye'de bu konuda tarafların işletme düzeyinde yaşama geçirdikleri önemli bir diyalog söz konusu değildir. Her ne kadar Sendikalar Yasası'nda toplu sözleşme yapan sendikaların işyerlerinde temsilci bulundurmaları öngörülmekteyse de, sendika temsilcilerinin işyerlerinde önemli bir diyalog aracı ve rolü oynadıkları söylenemez. Yalnızca son zamanlarda konfederasyonlar ve bazı büyük sendikalar düzeyinde yılda birkaç kez bir araya gelme ve sorunlar üzerinde birlikte düşünme gibi bir eğilimin ortaya çıktığı gözlenmektedir. Bu eğilimin daha da gelişerek, somut projeler ve programlarda ortaklık gibi daha işlevsel bir alana dönüşmesi kuşkusuz Türkiye'deki çalışma ilişkileri açısından önemli bir kazanç olabilir. Örneğin işçi ve işverenlerin artan rekabet, yeni teknolojilere geçiş, yeniden yapılanma, iş güvencesi gibi sorunların yanı sıra, işsizlikle mücadele gibi daha toplumsal projelerle ilgilenmeleri onların aralarındaki ilişkilerin gelişmesi açısından da, toplumsal taraf olarak kabul edilmeleri açısından da düşünülmesi gereken bir yaklaşım olarak görünmektedir. Ayrıca AB üyeliği sürecinin böyle bir gelişmeyi gerektirdiği de açıktır.

Son yıllarda toplu ilişkilerin gösterdiği ilginç bir gelişme de iş uyuşmazlıklarında ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de 1970 sonları, her alanda karşımıza çıkan çelişki ve çatışmalar gibi işçi ve işveren ilişkilerinde de yoğun anlaşmazlıkların ve uzun grevlerin yaşandığı yıllardır. 1980 sonrasında,

ilk önce Yüksek Hakem Kurulu döneminde "zoraki uzlaşma" diyebileceğimiz bir dönem yaşanmıştır. 1980 sonları ise, artık işçi ve sendikaların düşen alım güçleri karşısında yeniden yoğun grevlere gittikleri ve iş uyuşmazlıklarının arttığı bir dönem olmuştur. Bu grevler sonucunda genel olarak daha iyi ücret artışları alan işçiler, 1990'lı yılların başında durumlarını ücret açısmdan düzeltmişler, ancak 1990 sonlarında da artan özelleştirme, taşeronlaşma ve işten çıkarmalarla iş güvencesi derdine düşmüşlerdir diyebiliriz. Örneğin imalat endüstrisinde çalışanlarla ilgili sayılar, 1990 sonrasında bu endüstride çalışanların azaldığım, bu azalmanın büyük işletmelerde meydana geldiğini, fakat bu işletmelerde işten çıkarmaların her zaman gerçek anlamda bir işgücü indirimi anlamına gelmediğini, çünkü birçok işyerinde taşeron uygulamasına gidildiği için aynı işyerinde farklı işverenlerle çalışan işçiler oluşturulduğunu göstermektedir (Koray, 1994: 235). Öte yandan nitelikli işgücüne ihtiyaç duyan işletmelerde başka uygulamalar da gündeme gelmektedir. Örneğin bankalarda uzmanlar gibi, bazı personel kapsam dışına (toplu sözleşme) çıkarılmakta ve bunlara verime göre ücret uygulamasına gidilerek hem tatmin edeci ücretler sağlanmakta hem de ücretlerde toplu pazarlıkların sınırları dışına çıkılmakta ve ücret esnekliği yaratmak mümkün olmaktadır (Koray, 1994: 236).

İş güvencesinin azalması, taşeron, geçici işçi uygulaması veya kapsam dışı personelin artırılması gibi uygulamalarla karşılaşan sendikalar ve işçiler için son yıllarda iş güvencesinin, ücret beklentisinin önüne geçtiği de görülmektedir. Bu durumda sendikalar için iş uyuşmazlığına gitmenin riski de artmaktadır. Bu nedenle örneğin 1990'lı yılların sonunda genel olarak iş uyuşmazlıklarının azalması gibi bir eğilim gözlenmektedir. 1989 sonu ve 1990 başında 300-400'ü bulan grev sayısı ve 3 milyonu geçen grevde kaybolan işgünü sayısı, 1998 ve 1999 yıllarında sırasıyla yılda 44 ve 34 greve

düşmüş ve bu iki yılda grevler nedeniyle 280 bin ve 229 bin dolayında işgünü kaybolmuştur. Toplu ilişkilerde yaşanan bu görünürdeki "uzlaşma döneminin" gerçekten taraflar arası oluşturulan diyalog ve uzlaşma olduğunu söylemek ise zordur. Çünkü işsizlik sigortasından asgari ücrete, ücret artışlarından iş yasalarında esneklik istemlerine kadar birçok konuda işçi ve işverenlerin farklı düşündükleri ortadadır. Bu farklılıkları, tarafı oldukları Ekonomik ve Sosyal Konsey'deki tavırları açısından da görmek mümkündür. Dolayısıyla Türkiye'de son zamanlarda daha az iş uyuşmazlığı ve grev yaşanması bir yandan sendikal güçsüzlüğe, öte yandan işçilerin ve sendikaların ortaya çıkan koşullar karşısında şimdilik biraz durup beklemeyi tercih etmelerine bağlanabilir. Gelecekte nasıl bir toplu ilişkiler düzeni yaşanacağını ise şimdiden kestirmek zor.

Olmayan Sosyal Diyalog ve Ekonomik - Sosyal Konsey

Daha önceki bölümlerde devletin emek ve sermaye arasında denge ve uzlaşma sağlama açısından önemli bir rol üstlendiğini, bu rolün de ücret politikalardan iş yasalarına, uyuşmazlıkları önleyici rolünden sosyal politikalara uzanan birçok alanda oynanabileceğine değindik. Bu rolün daha etkin biçimde oynanabilmesi için de Avrupa'nın birçok ülkesinde, emek ve sermayeyi sosyal taraf olarak kabul eden, onları ilgilendiren konularda tarafları politika belirleme ve karar alma süreçlerine katan uygulamalar söz konusudur. Bu çerçevede, gerek emek, sermaye ve hükümet arasındaki uyuşmazlıkların azalması, gerekse önemli sorunların birlikte alınacak kararlarla çözülmesi açısından Avrupa'da sosyal tarafların birbirleriyle ve hükümetlerle bir araya gelmeleri ve buralarda bilgi alışverişinde bulunmalarını sağlayan birçok yöntem ve mekanizma işlediğinden, bunların hepsinin "sosyal diyalog" başlığı altında toplan-

dığından söz ettik (Koray ve Çelik, 2007). Sosyal diyaloğun AB'ye üye ülkelerde oldukça yaygın bir uygulama olmasının yanı sıra, AB'nin de Avrupa düzeyinde sosyal diyaloğun gelişmesi ve bu düzeyde sosyal tarafların hem birbirleriyle hem de AB ile ilişkilerinin güçlenmesi için çaba harcadıklarını biliyoruz. Kuşkusuz sosyal diyaloğun Avrupa coğrafyasında var olmasının arkasında Avrupa'nın tarihsel geçmişi ve sosyo-kültürel koşulları yatmaktadır. Günümüzde ortaya çıkan yeni uyuşmazlıklarla bu diyalog kültürünün yeniden canlandığı görülebilmektedir.

1990'lı yıllarda, Türkiye'de, Batı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi hükümet ile sosyal tarafları bir araya getiren üst düzeyde bir platform oluşturulması yönünde eğilimlerin önem kazandığını görüyoruz. Aslında Türkiye'de yasalarla çalışma ilişkilerinin taraflarını bir araya getirmeyi amaçlayan epeyce üçlü ve ikili kuruluş oluşturulmuştur. Örneğin, Çalışma Bakanlığı'nın kuruluşu içinde daha 1946 yılından bu yana ortak bir "Çalışma Meclisi" oluşturulması düşüncesi benimsenmiş ve hem sosyal tarafları hem de hükümet temsilcilerini bir araya getiren bu Meclis, seyrek aralıklarla da olsa zaman zaman toplanmış, ancak gerçek bir diyalog ortamı olmaktan uzak kalmıştır. Bunun dışında Asgari Ücret Tespit Komisyonu ve Sosyal Sigortalar Kurumu, Yüksek Hakem Kurulu gibi uyuşmazlık çözüm mekanizması ve daha birçok kurumun üç tarafın bir araya geldiği "üçlü" yapıda oluşturulduğu söylenebilir. Ancak, bu kurumlar çok taraflı olmalarına karşın, ne gerçekten üçlü bir kurul niteliği kazanmışlar, ne de taraflar arasında gerçek bir diyaloğun gelişmesini sağlayabilmişlerdir.

1990'lı yılların artan sorunları ve sendikalar ile hükümetler arasında artan anlaşmazlıklar gibi, AB adaylığının da getirdiği hevesle "Ekonomik ve Sosyal Konsey" (ESK) adını alan girişimlere tanık olmaktayız. Başlangıçta Başbakanlık genelgeleriyle hayata geçirilmeye çalışılan ve

birkaç kez toplanılan Ekonomik ve Sosyal Konsey, 2001 yılında çıkarılan bir yasa ile yasallık kazanmış ve ulusal düzeyde sosyal diyalog açısından yasa ile biçimlenen ikinci dönem başlamıştır. Bu düzenlemeye göre, daha önce üç konfederasyon içinde en çok temsilcisi olan Türk-İş'e ağırlık veren yapı değişmiş ve her üç konfederasyonun da üç temsilci ile ESK'te temsil edilmesi hükmü getirilmiştir. ESK içinde, hükümet temsilcisi olarak bazı bakanların ve işçi ve işveren konfederasyonlarının temsilcileri dışında, Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği, Ziraat Odaları Birliği, Bankalar Birliği temsilcileri de yer aldığından, bu kurul AB'deki sosyal diyaloğun kurumlaşmasından epeyce farklılık taşımaktadır. Ancak Türkiye'de, hem ekonominin ve istihdam yapısının AB üyesi ülkelere benzemediğini biliyoruz hem de işçi ve işveren örgütlerinin bu kesimleri temsil etmek açısından yetersizliklerini. Bu nedenle, ortaya çıkan yapının farklı olması da anlaşılabilir.

Türkiye'de sosyal diyaloğu güçlendirecek tarihsel bir geçmiş veya buna uygun bir sosyo-kültürel yapının olmadığı ortadadır. Bunun yam sıra Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK)in bileşiminden işleyişi ve yetkilerine kadar birçok konudaki yetersizliğin, etkinliğini azalttığını da söylemek gerek (Koray ve Çelik, 2007: 416). ESK'e, temel olarak, ekonomik ve sosyal konularda görüş oluşturma ve bu görüşleri ilgili kurumlara iletme hakkı verilmiştir; ancak hem ortak görüş oluşturmak zordur hem de bu görüşlerin bağlayıcılığı yoktur. Her şeyden önce ESK'ten beklentiler farklıdır. Örneğin hükümet ve işverenler için ekonomik büyüme, ihracat artışı, özelleştirmenin sürdürülmesi gibi konularda konseyin bir işlev görmesi ve yardımcı olması istenirken, işçi kesimi için SSK'dan özelleştirmeye kadar uzanan çalışma hayatıyla ilgili sorunların konu olması önem taşımaktadır. ESK'in işçi kesiminin beklentisi doğrultusunda bir işlev kazanması ise oldukça zordur. ESK'in

bileşiminde hükümetin ağırlığı ortadadır; toplantı inisiyatifi hükümet elindedir ve kuruluşundan sonraki 10 yıl içinde yalnızca 18 toplantı yaptığı, bazı yıllar hiç toplanamadığı görülmektedir. Toplantıların çoğu çalışma ilişkileri ve sosyal politika alanı dışında kalmaktadır. Sosyal güvenlik reformu ESK'te görüşülmüş olsa da, sendikaların bu konuda mutabakatı, bir başka deyişle bir sosyal uzlaşma aranmadan yasalaşmıştır.

Özetle ESK'in tek başına başarılı bir sosyal diyalog ortamı yaratması çok zordur. Bu yolda bir gelişme sağladığı da söylenemez. Örneğin Türkiye'de çalışma ilişkileriyle ilgili olarak hükümet, işçi sendikaları ve işveren örgütleri arasında varolan üçlü kurullar, ya işlevsiz kalmışlar ya da hükümet ve işveren ağırlıklı olarak kurulmuş ve bu biçimde çalışmışlardır. Dolayısıyla buralarda sosyal diyaloğun gelişmesine yardımcı olacak bir deneyim yaşanmamıştır. İşçi ve işveren örgütleri arasında da ne ulusal düzeyde ne de işletme veya sektör düzeyinde ikili diyalog geliştirecek mekanizmalar işletilmiştir. Hem taraflar arasında ideolojik ve çıkar ayrılıkları büyüktür hem de bu çatışmayı kurumsallaştıracak bir güç dengesi söz konusu değildir. Yukarıda da belirtmeye çalıştığımız gibi, işçi örgütlerinin güçsüzlüğü ve dağınıklığı nedeniyle taraflar arasında göreceli de olsa bir güç dengesi oluşamamıştır. Öte yandan, işçi sendikaları ücretlilerin küçük bir bölümünü temsil ettikleri gibi, işveren sendikaları da özel sektördeki az sayıda işvereni temsil etmektedir. Bu nedenle, tarafların temsil güçleri de yetersizdir. Bunun dışında, tarafların temel ekonomik ve sosyal politikalar konusundaki görüşleri arasında uzlaşma sağlanması da zordur. Birçok konuda çok zaman iki ayrı ucu temsil etmektedirler. Ayrıca günümüzdeki neo-liberal politikaların iki taraf arasındaki görüş farklılığını arttırdığı yadsınamaz. Özetle, sosyal tarafların azgelişmişliği, aralarındaki güç dengesizliği ve büyük görüş farklılıkları nede-

niyle sosyal diyaloğun gelişmesi için gereken anlayışı ve güveni Türkiye'de geliştirmek bugün de oldukça zor görünmektedir.

Oysa artan ekonomik ve sosyal sorunların daha sağlıklı ve kalıcı biçimde çözümlenmesi için Türkiye'de de üçlü veya ikili diyalog ve anlaşmalara ihtiyaç vardır. AB'ye üyelik süreci de sosyal taraflar arasındaki diyaloğun her düzeyde geliştirilmesini gerektirmektedir. Bunun için, yalnızca ulusal düzeyde kurulmuş bulunan Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi bir yapılanma da tek başına yeterli değildir. Asıl olan taraflar arasındaki ilişkilerin hem her düzeye yayılması hem de gerçek anlamda bir diyalog ve görüşme anlamını taşımasıdır. Bu konuda hükümetlerin, işçi ve işveren temsilcilerinin bugüne dek göstermedikleri istek ve ilgiyi AB üyelik müzakereleri artırır mı, bilinmez. Ancak yalnızca sosyal diyalog adına değil, demokrasinin gelişmesi ve sorunların çözümü için de öncelikle emek kesiminin güçlenmesi, sermaye ile arasındaki güç dengesizliğinin giderilmesi şarttır. Siyasal yapı gerçekte toplumsal dinamiklerin bir yansıması olduğundan, dengeli olmayan güç ilişkilerinin siyasal yapı ve işleyişi olumsuz etkilememesi mümkün değildir. Bir başka deyişle dengesiz güç ilişkilerinin geçerli olduğu koşullarda ne demokrasi gerçekten işler, ne de demokrasi içinde hayat bulacak diyalog ve müzakere sistemleri çalışır. Sosyal devletin ve dengeleyici sosyal politikaların, *Avrupa Toplum Modeli*'nde (Koray, 2005) olduğu gibi emek ve sermaye arasında görece dengeli güç ilişkileri içinde varlık kazanacağına ve gelişeceğine değinmiştik. Sosyal diyalog da böyle bir model içinde ortaya çıkan anlayış ve mekanizmaların adıdır. Bu nedenle Türkiye'de hem devletin sosyal niteliğinin gelişmesi ve sorunların çözümü hem de demokratik mekanizmaların işlemesi için öncelikle emeğin toplumsal ve siyasal açıdan güçlenmesi gerekiyor. Taraflar arasında göreceli de olsa güç

dengesi sağlanmadıkça, hangi kurum kurulursa kurulsun gerçek bir diyaloğun başlaması ve işe yarar sonuçlar vermesi mümkün değildir. Bu koşullar sağlanmadıkça ortaya çıkan bu tür platformların, adları ne olursa olsun, tarafların içlerini dökme yeri olmaktan öteye gitmeleri de beklenemez.

5.3. GELİR DAĞILIMI

Yaşadığım Kâzım Karabekir mahallesini önce sizlere biraz tanıtayım... Buralar, plansız, projesiz, eğreti evleriyle, kaçaklar ve yokluklar diyarıdır. Arsalar, evler, çoğunlukta da elektrik-sular kaçaktır... Okullarımızdan çok, camilerimiz ve kahvehanelerimiz vardır birkaç metre arayla... Mahallemizin çoğunluğu, çocuklardır. Genelde fabrika ve benzeri iş yerlerinde çalışılır, alınan aylık ücretler karın dahi doyurmazken, her yıl doğuran kadınların sayısı oldukça fazladır. Doğumlardan birkaç yıl sonra, dengesiz beslenme nedeniyle, uçuk benizli, şiş karınlı, çelimsiz eğri bacaklı çocuklar, sahipsizce salınıp dururlar sokaklarda. Oyuncaksızlık, meyvesizlik, bazen de ekmeksizliğin verdiği yokluk duygusuyla ne bulurlarsa topluyorlar yerden. İlk öğrendikleri yokluktur. Ardından dayak ve korku.[3]

"2008'in gelir vergisi beyannamelerine göre, işadamlarıyla doktor, avukat ve mimar gibi serbest meslek sahipleri ile rant geliri olanlar, 81 ilde 'yoksulluk', 63 ilde ise 'açlık' sınırının altında bir yaşam sürüyor. 43 ilde beyan edilen gelirler, asgari ücrete de yetişemiyor." (*Radikal*, 13 Mayıs 2008)

Türkiye'de genel olarak gelir dağılımının bozukluğu, doğu ve batı bölgelerinin dengesizliği, kentlerin çevresindeki varoşların sefaleti yıllardır bilinen, birçok araştırmaya konu olan ve çok yerde dile getirilen çok tanıdık bir konu. Bazen de yukarıda alıntı yaptığımız kitap gibi, varoşlardan doğrudan ve istatistiklere sığmayan sesler yükselir; yoksul-

[3] Nalan Türkeli, *Varoşta Kadın Olmak*, Gökkuşağı Basın Yayın, İstanbul, 1996, s. 5.

luğun, işsizliğin, çaresizliğin acısı ve doğurduğu vahim sonuçlar gazetelere konu olur. Okuruz, etkileniriz; ancak değişen bir şey olmaz. Sosyal Politika gibi dersler aracılığıyla öğrencilere bu tablodan bazı sayılar, resimler aktarır, konuşur, tartışırız; ancak sonunda vardığımız nokta genel olarak bir karamsarlık olur. Öyle bile olsa, susmaktansa konuşmanın daha işe yarayacağına inanarak, Türkiye'de gelir dağılımı tablosuna bir bakalım.

Türkiye'de geçmişten gelen bir yoksulluk olduğu açık; ancak hangi ülke bugün ulaştığı zenginliğe bir-iki yüz yıl önce sahipti ki? Önemli olan, bugüne kadar uygulanan politikalarla ne ölçüde zenginleşebildiğimiz ve bu zenginliği toplumun çeşitli kesimleri arasında nasıl dağıtabildiğimiz. Bu noktadan bakıldığında, Türkiye'nin büyümeyi ve zenginleşmeyi belirli ölçüde gerçekleştirirken, yoksulluğun ve gelir dağılımında adaletsizliğin büyümesini önleyemediği görülmekte. Yoksulluğun gündeme gelmesi bile, çok zaman yoksulluğu daha görünür kılan gazetelerdeki üçüncü sayfa haberleriyle ya da seçim zamanlarıyla sınırlı.

5.3.1. Gelir Dağılımında Giderilemeyen Adaletsizlik

Günümüze kadar gerek kamu kuruluşları, gerek özel kuruluşlar tarafından yapılan araştırmalarla Türkiye'deki gelir dağılımı ve yoksulluğun boyutlarını ortaya koyan epeyce bulgu var. Bu konulardaki olumsuz tablonun nedenleri konusunda da bir fikir sahibiyiz. Ancak, işsizlik karşısında olmayan istihdam politikası gibi, gelir dağılımındaki bozukluk karşısında da ciddi bir politikadan söz etmek zor. Bu konudaki iyileşmeyi de büyük ölçüde ekonomik gelişmeye bağlamış durumdayız. Oysa, bugünün politikaları küresel düzeyde olduğu gibi toplumsal düzeyde de gelir dağılımını bozmakta ve yoksulluğu artırmaktadır.

Gelir Dağılımı Göstergeleri

Gelir dağılımı ile, farklı sosyal sınıfların yaşam koşulları ve hayat standartları arasındaki farklılığın kastedildiğini, bunun için de bazı ölçütler kullanıldığını biliyoruz. Buna göre, kişisel gelir dağılımından yola çıkılarak hanelerin nüfus içindeki payları ile ulusal gelir içindeki payları arasındaki fark bize ülkedeki gelir dağılımı hakkında bir fikir vermekte. Türkiye'de 1973 yılından bu yana çeşitli aralıklarla hanehalkları arasında gelir dağılımını ölçmeyi amaçlayan araştırmalar yapılmaktadır.

Gelir dağılımını ölçmeye yönelik ilk çalışma Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) 1963 yılında yaptığı çalışmadır. 1973 yılında yine DPT tarafından yapılan araştırmadan sonra, 1987 ve 1994'te DİE tarafından geniş bir örnekleme dayanan Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi yapılmıştır. 1973, 1987 ve 1994 yıllarında yapılan gelir dağılımı araştırmalarının sonuçlarına baktığımızda hanelerin % 20'lik dilimlere göre dağılımında şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır. En düşük gelir grubunun ulusal gelirden aldığı pay 1973'te % 3.50, 1987'de % 5.24, 1994'te % 4.86'dır; buna karşın en yüksek gelir grubunun payı 1973'te % 56.50, 1987'de % 49.94 ve 1994'te % 54.8 olmaktadır. Bu durumda Türkiye'de en yüksek gelir grubunun geliri, en düşük gelir grubun gelirini on kat aşmaktadır. Öte yandan nüfusun yüksek gelirli % 20'si (yaklaşık 13 milyon) ulusal gelirin yarısından çoğunu alırken, nüfusun geri kalan % 80'ine (yaklaşık 52 milyon) düşen pay yarıdan da az olmaktadır. Aşağıdaki tablo farklı yıllarda yapılan araştırmalara göre gelirin nüfus dilimlerine göre dağılımını vermekte.

Tablo: 23

Hane Gelirlerinin % 20'lik Dilimlere Göre Dağılımı

1994			
Hanehalkı (%)	Gelir (%)	Hanehalkı Birikimli (%)	Birikimli Gelir (%)
Birinci yüzde % 20	4.86	20	4.86
İkinci yüzde % 20	8.63	20	13.49
Üçüncü yüzde % 20	12.61	20	26.10
Dördüncü yüzde % 20	19.03	20	45.13
Beşinci yüzde % 20	54.88	20	100
2002			
Hanehalkı (%)	Gelir (%)	Hanehalkı Birikimli (%)	Birikimli Gelir (%)
Birinci yüzde % 20	5.3	20	5.3
İkinci yüzde % 20	9.8	20	15.1
Üçüncü yüzde % 20	14	20	29.1
Dördüncü yüzde % 20	20.8	20	49.9
Beşinci yüzde % 20	50.1	20	100
2004			
Hanehalkı (%)	Gelir (%)	Hanehalkı Birikimli (%)	Birikimli Gelir (%)
Birinci yüzde % 20	6.0	20	6
İkinci yüzde % 20	10.7	20	16.7
Üçüncü yüzde % 20	15.2	20	31.9
Dördüncü yüzde % 20	21.9	20	53.8
Beşinci yüzde % 20	46.2	20	100
2005			
Hanehalkı (%)	Gelir (%)	Hanehalkı Birikimli (%)	Birikimli Gelir (%)
Birinci yüzde % 20	6.1	20	6.1
İkinci yüzde % 20	11.1	20	17.2
Üçüncü yüzde % 20	15.8	20	32
Dördüncü yüzde % 20	22.6	20	54.6
Beşinci yüzde % 20	44.4	20	100

Kaynak: TÜİK, *İstatistiksel Göstergeler*, 1923-2006.

Tablo 23, 1994'ten bu yana gelir dağılımındaki değişimleri göstermektedir. 1994, 2002, 2004 ve 2005 yıllarında Türkiye İstatistik Kurumu tarafından ve belirli bir ör-

neklem üzerinden hane bazında ölçülmeye çalışılan gelir dağılımı sonuçlarına bakıldığında, en yüksek gelir grubunun gelirinde bir düşme, öteki tüm gruplarda ise bir gelir artışı olduğu ortaya çıkmaktadır. Buna göre en düşük ve en yüksek gelir grubu arasındaki fark da küçülmüştür. Ancak % 20'lik nüfus dilimleri % 10 ve % 5 gibi daha küçük dilimler olarak ele alındığında gelir dağılımındaki eşitsizliğin varlığı çok daha netlik kazanmaktadır (TÜİK, 2006). Örneğin 2005 yılındaki TÜİK araştırmasına göre, % 20'lik dilimlere göre en zengin ve en yoksul kesim arasındaki fark 7 kat olurken, % 10'luk dilimlere göre bu fark 13.7 kata, % 5'lik dilimlere göre de 24 kata çıkmaktadır. Örneğin 2005 yılında en yoksul % 10'luk kesim ulusal gelirden % 2.19'luk bir pay alırken, en zengin % 10'luk kesimin payı % 30'u bulmaktadır. % 5'lik dilimler dikkate alındığında ise, en zengin % 5'lik kesimin, hanehalkı gelirinin yaklaşık beşte birini aldığı, en yoksul % 5'lik kesimin payının ise % 1'in altında (% 0.78) kaldığı görülmektedir. Gelirin bunca adaletsiz dağılışının gerisinde tarım kesimindeki yoksullaşma, kentlerdeki işsizlik, gerçek ücretlerin alım gücündeki düşme ve kuşkusuz vergi adaletsizliği gibi yukarıda değinmeye çalıştığımız birçok etmenin rol oynadığı ortadadır.

Gelirin fonksiyonel dağılımına baktığımızda da adaletsiz bir bölüşüm söz konusu olmakta. Örneğin tarım gelirinin ulusal gelirden aldığı pay sürekli düştüğü gibi, ücretlilerin payı da adaletli bir bölüşümü göstermekten uzaktır. Örneğin 1980 ortalarında ulusal gelir içinde ücretlilerin payının % 17'lere kadar indiği görülmektedir. 1990 başlarında ise bu pay % 31 dolayına çıkmış, 1994 krizi sonrasında yine % 22 dolayına düşmüş, 1998'de de % 25 olmuştur (DİE, 2001: 41). 2002'deki Bütçe Anketi Sonuçlarına göre de hanehalkının kullandığı gelir içinde ücret geliri

% 35.8'i bulmaktadır (DİE, 2004). Ücretlilerin istihdamın yarısını oluşturduğu ve ailelerde bağımlılık oranının yüksekliği göz önüne alınırsa, son yıllarda gelir dağılımında ücretlilerin payı yükselmiş görünse de bu payın adaletli bir durumu yansıttığını düşünmek zor. Sermaye gelirinde de bazı dalgalanmalar olmakta, ancak sermaye gelirinin genellikle toplam gelirin yarısının üzerinde bir payı olduğu görülmektedir. Örneğin sermaye gelirinin GSYİH içindeki payının 1987 yılında % 64.2, 1995'te % 61.4, 1998'de de % 57.9'dur (DPT, 2001: 41).

Bu son yirmi yıllık dönemde ulusal gelirden aldığı payı en çok artıran gelir grubu faiz geliri olmuş, bu gelir grubunun ulusal gelir içindeki payı 1980'deki % 1.60'tan 1995 yılında yaklaşık % 13'e yükselmiştir. Özellikle 2000 yılı başlarına kadar yüksek enflasyon ve borç sarmalı içinde bocalayan Türkiye'de en önemli gelir faiz geliri olmuş ve Türkiye bir "rant ekonomisine" dönüşmüştür. Bu faiz gelirinin büyük kısmının devletin iç borçlanması sonucu çıkarılan tahvil ve bonolardan geldiği bilindiğinden, ekonomik üretkenlik ve verimlilik adına kullanılmayan bu paranın boyutları kuşkusuz daha düşündürücü olmaktadır. 2001 krizi sonrasında uygulanan istikrar önlemleriyle enflasyon kontrol altına alınabilmiş, bu nedenle faiz gelirleri de düşüşe geçmiştir. Yine de devletin iç borçlarının yüksekliği nedeniyle, bu kısırdöngüden çıkıldığını söylemek zordur.

Gelir dağılımındaki bir başka adaletsizlik bölgeler arası gelir farklılıklarının ortaya koyduğu sonuçtur. Örneğin 1994 yılındaki araştırmaya göre, Ege-Marmara bölgesinde nüfusun % 42.3'ü yaşamakta, bunlar gelirin % 52'sini almaktadırlar. Nüfusa göre en düşük gelirin ise, Güney ve Doğu Anadolu Bölgesi olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo: 24

Bölgelere Göre Hanehalkı Sayısı ve Gelirin Dağılımı

	Hanehalkı Sayısı (%)	Gelir (%)
Toplam	100.00	100.00
Ege-Marmara	42.3	52.5
Akdeniz	12.5	11.0
İç Anadolu	7.9	15.4
Karadeniz	12.8	10.9
Doğu-Güney	14.5	10.2

Kaynak: DİE, *Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi* Sonuçları, 2003.

2003 Hanehalkı Bütçe Anketi sonuçlarına göre de yıllık kullanılabilir gelirin Ege Bölgesi % 13.7'sini, Akdeniz % 12.7'sini, Batı Anadolu % 10.9'unu, Doğu Marmara % 9'unu, Batı Marmara % 4.5'ini almakta, yani bu bölge haneleri toplam gelirin yaklaşık yarısını kullanmaktadır; buna karşın Güneydoğu Anadolu'daki hanelerin kullandığı gelirin payı % 4.7, Ortadoğu Anadolu'nunki % 3.2, Kuzeydoğu Anadolu'nunki ise % 2.2 olmaktadır (DİE, 2004). Bu sayılar hem Ege-Marmara bölgesindeki nüfus yoğunlaşmasını göstermekte hem de öteki bölgelerin nüfus açısından boşalırken bunun gerisindeki en temel nedenin buralarda yaşama, çalışma ve bir gelir elde etmenin olanaksızlaşması olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki köyler gibi kentler de boşalmakta ve oralarda doğanların yaklaşık yarısı Batı'ya ve başka illere göç etmektedir. Sonuç olarak, nüfus açısından da, gelir açısından da büyük bir bölgesel dengesizlik yaşanmaktadır. Türkiye bu dengesizliklerin bedelini de bir biçimde ödemektedir kuşkusuz.

Gelir yaratılamayan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki birçok ilde, doğal olarak, kişi başına düşen gelir de Türkiye ortalamasının çok altında kalmaktadır. Sönmez'in (1999) yaptığı çalışmaya göre; 1990 sonlarında Do-

ğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki en yoksul illerde kişi başına gelir Türkiye ortalamasının (yaklaşık 3000 dolar) ancak üçte biri kadar. Türkiye'nin en yoksul illeri olan Ağrı ve Muş'ta ise kişi başına hasıla yılda 750 dolara ancak ulaşıyor. Bu da deprem öncesi 7 bin 882 dolarlık hasılayla Türkiye'nin en zengin ili olan Kocaeli ile bu iller arasında 11 kat fark bulunduğunu gösteriyor. Yukarıdaki sayılar bize Türkiye'nin de kendi kuzey ve güneyini yarattığını göstermektedir. Yalnız biz Kuzey ve Güney değil, Doğu ve Batı diyoruz. Benzer bir durumu Batı'daki kentler için de söylemek mümkün. Her ne kadar TÜİK'in yaptığı gelir dağılımı araştırması, kentlerde en zengin ve en yoksul arasındaki farkın Türkiye geneline göre az da olsa bir daralma (örneğin en yoksul % 10'luk kesimin geliri % 2.39, en zengin % 10'luk kesimin geliri % 27.93'tür) gösterdiğini ortaya koysa da, büyük kentler açısından yoksul ve zengin farkının arttığını söylemek daha doğru olur. Örneğin İstanbul, 2000 yılında toplam hanelerin % 13'üne sahip, hanelere giren gelirden de % 27.5 pay alıyor (Sönmez, 2001: 93): Dolayısıyla hanelere giren toplam gelir açısından İstanbul'a düşen payın epeyce yüksek olduğu anlaşılmakta. Buna karşın, İstanbul içindeki gelir dağılımı öteki il ve bölgelerden daha adaletsiz. Sönmez'in yaptığı hesaplamalara göre, İstanbul'da gelirden en yüksek pay alan % 1'lik hane, İstanbul gelirinin tek başına % 29'una sahipler; bunların kendilerine en yakın ikinci % 1'lik gruba göre bile gelirleri 6 kat fazla. Düşük gelire sahip % 25'lik nüfus ise İstanbul'daki toplam gelirden % 5.9 pay almakta ve ayda 300 milyon TL ve daha az bir gelirle geçinmekte; bu grubun en yoksul % 1'inin geliri ise ayda 85 milyon TL. de kalmakta.

Benzer bir sonuç Veri Araştırma Şirketi'nce 2000 yılında Türkiye'nin kentsel bölgelerinde yapılan gelir dağılımı araştırmasıyla da ortaya çıkmakta (Tüzün, 2001): Hanehalkının açıkladığı hane gelirinin en yüksekten en dü-

şüğe doğru sıralanarak beş eşit parçaya bölünmesi ve yüzde yirmilik hane geliri dilimlerinin ortaya çıkarılmasıyla hesaplanan araştırma bulgularına göre, kentsel yörelerdeki en üst düzey % 20'lik dilim toplam gelirden % 48 dolayında pay almakta, en alt gelir grubundaki % 20'nin payı % 5.7 olmaktadır. Hanelerin % 5'lik dilimlere bölünmesiyle en üst düzeydeki % 5'lik dilimde yer alan hanelerin toplam kullanılabilir gelirin % 22.6'sını aldığı ve en alt % 5 içinde yer alan hanelerin ise gelirin ancak binde 8'ine ulaşabildiği görülüyor; dolayısıyla iki gelir grubu arasındaki fark 27.2 kat oluyor. Dolayısıyla, büyük kentlerdeki gelir dağılımı, Türkiye genelinden daha kötü durumdadır demek yanlış olmaz.

Gelir Dağılımında Adaletsizliğe Yol Açan Başlıca Nedenler

Gelir dağılımındaki bu adaletsizliğin ekonomik, siyasal ve toplumsal birçok nedeni olduğu açıktır. Bunlardan çok temel olan bazılarını belirtmek gerekirse şunlar söylenebilir:

İlk olarak, devletin uyguladığı politikaların adaletsizliğinden söz etmek doğru olur. Bunların başında da vergi politikasındaki adaletsizlik gelmektedir. Türkiye'de vergi gelirinin GSMH içinde ne kadar düşük bir pay aldığına daha önce değinmiştik. Yetersiz vergi geliri, kamunun gelir dağılımını düzeltici önlemleri için kaynak yaratamazken, vergi politikasının dolaysız değil dolaylı vergilere dayanması da ayrı bir adaletsizlik yaratmaktadır. Böylece vergi yükü düşük gelirli kesimler aleyhine bozulmaktadır. Sık sık gündeme gelen vergi affı da bir yandan vergi toplamayı olumsuz etkilemekte, öte yandan vergi adaletsizliğini daha artırmaktadır. Bunun dışında, toplanamayan önemli bir vergi geliri bulunmaktadır. Yıllardır yapılan tüm incelemelerde beyana bağlı vergilerde yarıya yakın kaçak olduğu ortaya konmaktadır.

Devletin bütçeden yaptığı kaynak aktarımları da ayrı bir adaletsizlik nedenidir. Örneğin yüksek borçlar, bütçenin büyük bölümünü faizler yoluyla rant sahiplerine aktarmakta, büyük kitlelerin yararlanacağı kamu hizmetlerinin daralmasına yol açmaktadır. Öte yandan, 2000'li yılların başında yaşanan batık bankalar nedeniyle de devlet büyük bir borç üstlenmiştir. Devlet, bir bakıma yüksek mevduat güvencesi nedeniyle bankaların borçlarını ödemek durumunda kalmakta, eski banka sahiplerine gelir aktarmaktadır. Bunun gibi, çeşitli kesimlere yapılan sübvansiyonlar, teşvikler de devlet bütçesinden yapılan gelir aktarımı olarak gelir dağılımındaki adaletsizliği artıran etkenler yaratmaktadır.

Yatırımlar, bölgesel gelir dağılımındaki dengesizliği daha da bozacak biçimde yapılmakta ve bu eşitsizliği önleyecek önlemlerin uygulanmasında başarısız olunmaktadır. Özelleştirmeler, uygulanan yöntemler içinde sermayenin tabana yayılmasından çok özel kesime kaynak aktarma biçiminde gerçekleşmekte ve istihdam olanaklarının daha da daralmasına neden olmaktadır. Öte yandan küreselleşme süreci içinde 1980 sonrası uygulanan ekonomik politikalar bir bütün olarak işsizliği artıran, enformel sektörü büyüten, ücret düzeyini düşüren, sosyal güvenlik sistemini daha da bozan etkileriyle gelir dağılımındaki sorunları büyüten etkenler olmaktadırlar.

Kuşkusuz gelir dağılımındaki bu bozukluğun nedenleri arasında yalnızca yanlış ekonomik politikalar değil, hızla artan nüfus, tarımsal kesimde toprakların bölünmesi, ortaya çıkan mülksüzleşme ve işgücü fazlası, işsizlik ve eğitimsizlik, bölgesel dengesizlik ve yaşanan siyasal/toplumsal çatışmalar gibi toplumsal yapıya ilişkin özelliklerden de söz etmek doğru olur. Ancak, toplumsal yapıya ait bu olumsuz koşulları düzeltecek ve yol açtığı olumsuz sonuçları azaltacak olan da yine kamu politikalarıdır. Temel sorun da, genel olarak sosyal sorunlar karşısında dikkate alınır politikalara gidilemeyişidir.

5.3.2. Türkiye'de Yoksulluk

Yoksulluğun birçok ülke gibi Türkiye'de de önemli sayıda insanı etkileyen bir sorun olduğu açık. Bu konuda yapılmış epeyce çalışma da var. Bu çalışmalar, özetle minimum gıda harcaması, yani mutlak yoksulluk anlamında da, göreceli yoksulluk anlamında da yoksulluğun küçümsenmeyecek bir düzeyde olduğunu göstermekte. Öte yandan Türkiye'de yoksullara yardım anlayışıyla bazı önlemler uygulanıyor olsa da bunların yoksullar için geçici bir rahatlama sağladığı, ancak yoksulluğun azaltılması yolunda bir katkı sağlamadıkları da ortada.

Her şeyden önce, bu ülkede yaşanan yoksulluğun da temel olarak gelir dağılımındaki adaletsizliğin bir sonucu olduğunu düşünmek ve yoksullukla mücadeleyi bu çerçevede ele almak gerekirken, Türkiye'de gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltan değil, arttıran politikalar uygulanmaktadır. Bu durumda, rakamlar neyi gösterirse göstersin, özellikle göreceli yoksulluğun azalmayıp arttığını düşünmek gerçekçi olur.

Yoksulluğun Görünür Boyutları

Daha önceki bölümde söz ettiğimiz gelir dağılımı ve tüketim harcamalarına ilişkin çalışmalar, çok zaman yoksulluğun ölçülmesinde de kullanılmakta ve bu konuda da epeyce bilgi sağlamaktadır.

Örneğin, 1987 yılındaki hane halkı tüketim harcamaları baz alınarak yapılan bir hesaplamada en temel gıda ihtiyacını bile karşılayamayan kişi (mutlak yoksul) sayısı yaklaşık 7.5 milyondur (% 14.24); bunun 5 milyondan fazlası kırsal kesimde yaşamaktadır; Ege-Marmara bölgesinde yaşayanlar arasında mutlak yoksulların oranı % 1.36 iken, Doğu-Güneydoğu Anadolu bölgesinde bu oran % 30 dolayına çıkmaktadır (Dansuk, 1996: 53). Ancak zaman içinde

kırsal kesimdeki nüfusun kentlere göç etmesi nedeniyle, yoksulluğun kentlere doğru bir genişleme içinde olduğu da bilinmektedir.

Erdoğan, DİE'nin yaptığı 1994 Hanehalkı Tüketim Harcamaları ve Hanehalkı Gelir Dağılımı Anketi sonuçlarını kullanarak Türkiye'deki yoksulluk konusunda epeyce ayrıntılı bir profil ortaya çıkarmıştır (Erdoğan, 1997). Buna göre, minimum gıda harcamasını bile karşılayamayan kişiler, Türkiye genelinde oranı % 8.3, kırsal kesimde % 11.8, kentsel bölgelerde ise % 4.6'dır. Gıda harcamasının ötesinde biraz daha geniş, yani temel ihtiyaçları karşılayacak bir harcama düzeyi esas alındığında da yoksulluk oranı nüfusun yaklaşık % 25'ini bulmaktadır. Bu çalışmada, Dünya Bankası'nın Türkiye için öngördüğü 4 dolar yerine günlük 1 dolarlık gelir esas alındığında bile, toplam nüfusun % 38'inin, Doğu Anadolu bölgesinde % 40'ının, Güneydoğu Anadolu bölgesinde ise % 44'ünün, yani yarısının yoksul olduğu ortaya çıkmaktadır. Mutlak yoksulların üçte ikisinin de kırsal kesimde yaşadığı anlaşılmaktadır (Erdoğan, 1999). Kısaca söylersek, Türkiye'de azımsanmayacak bir yoksulluk sorunu vardır, yoksulluğun bölgesel farklılıklar göstermesi gibi, kırsal kesimde yoğunlaştığı da söylenebilir.

TÜİK, daha yakın zamanlara ilişkin araştırmalarda yoksulların azaldığı yolunda veriler ortaya koymaktadır. Ancak yoksulluk olgusunu ortaya koymak açısından ele alınan kriter de çok önemlidir. TÜİK, dört kişilik bir ailenin aylık açlık sınırını 2006 yılı için 205 YTL, 2008 yılı için 255 YTL olarak, yoksulluk sınırını da 2006 yılı için 549 YTL, 2008 yılı için 660 YTL olarak kabul etmiştir. Bu verilere göre 2006 yılında Türkiye'de 539 bin kişinin açlık sınırının, yaklaşık 13 milyon kişinin de yoksulluk sınırının altında yaşadığım açıklamaktadır (TÜİK, 2007). Buna göre, 2003 yılında nüfusun % 28'ine çıkan yoksulluk oranı, 2005 yılında % 20, 2006 yılında % 17 düzeyine inmiş görünmektedir.

Oysa 2008 yılında 255 YTL'lik gelirin bir kişinin bile fiziksel varlığını sürdürmesine yetmeyeceği ortadadır. Belirlenen açlık sınırı, bu nedenle uzun süre medyaya konu olmuş, daha sonra "açlık sınırı acmdan ölmemek demek" gibi garip açıklamalar yapılmıştır (Radikal, 12 Eylül 2008).

Buna karşın, TÜRK-İŞ 2007 yılı Aralık ayı için açlık sınırını 688.5 YTL, yoksulluk sınırını 2.241 YTL olarak hesaplamaktadır. Bu durumda hem açlık hem de yoksulluk sınırının altında yaşayanların iki, hatta üçe katlanacağı açıktır. Bu hesabın gerçeği daha yansıttığı da yadsınamaz. TÜİK, yoksulluğun kırsal kesimde % 31-32 gibi daha yüksek düzeyde olduğunu belirtmekte, tarımda çalışanların yaklaşık üçte birinin yoksul olmasına karşın, sanayi sektöründe çalışanların yaklaşık % 10'unun, hizmet sektöründe çalışanların da % 7'sinin yoksul olduğunu açıklamaktadır. Özetle, Türkiye'de kırsal bölgeler, büyük aile ve eğitimsizlikle doğru orantılı artan bir yoksulluk sorunu yaşanmakta, bu sorun cinsiyete ve yaşa göre farklılıklar göstermektedir.

Yoksulluk Araştırması, öğrenim durumuna göre yoksulluğun nasıl çarpıcı biçimde değiştiğini gösteren veriler sunmaktadır. Buna göre, hanehalklarının yaklaşık onda biri okuryazar değil, beşte biri hiçbir okul bitirmemiş, yaklaşık üçte biri de ilkokul bitirmiştir ve bunlar arasında hayli yüksek bir yoksulluk oranı ortaya çıkmaktadır. 2005 yılında okuryazar olmayanların yaklaşık % 27'si, okuryazar olup okul bitirmeyenlerin % 28'i, ilköğretimi bitirenlerin % 22'si yoksuldur. 6 yaşından küçük çocukların nüfus içinde % 10'luk paylarına karşın, bunların da yaklaşık üçte birinin (% 34 ve % 27) yoksul olduğu görülmektedir. Farklı yıllara ait verilere bakıldığında, tüm bu yoksulluk oranlarında yıllar içinde önemli bir iyileşme sağlanamadığı da görülmektedir. Dolayısıyla, 2000'li yıllarda yüksek büyüme gösteren ve oldukça istikrara kavuşmuş görünen ekonominin Türkiye'de işsizlik gibi yoksulluğu da azaltıcı bir etkisi bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Tablo: 25

Hanehalkı Fertlerinin Cinsiyetlerine ve Eğitim Durumlarına Göre Yoksulluk Oranları (2004-2005)

Eğitim Durumu	Nüfus Payı						Fert Yoksulluk Oranı					
	2004			2005			2004			2005		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
TÜRKİYE	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	25.60	25.20	25.98	20.50	19.97	21.01
6 yaşından küçük fertler	10.03	10.15	9.92	9.48	9.83	9.15	34.19	34.19	34.81	27.71	27.86	27.56
Okur yazar değil	10.22	4.87	15.24	10.30	4.62	15.67	45.11	48.50	44.10	37.81	40.59	37.04
Okur yazar olup okul bitirmeyen	20.13	20.47	19.81	20.87	20.52	21.20	33.67	34.19	33.16	28.44	28.76	28.14
İlkokul	30.15	29.42	30.85	30.13	30.04	30.22	24.36	27.50	21.55	17.13	19.92	14.51
İlköğretim	6.25	6.32	6.19	6.93	6.95	6.91	25.49	25.37	25.60	22.42	21.79	23.02
Ortaokul ve dengi meslek	5.45	7.26	3.76	5.24	7.23	3.35	13.00	14.95	9.45	8.37	9.72	5.62
Lise ve lise dengi meslek	12.99	15.39	10.74	12.58	15.08	10.21	8.28	9.69	6.39	6.79	7.98	5.14
Yüksekokul, fakülte, yüksek lisans vb.	4.77	6.12	3.50	4.47	5.72	3.28	1.33	1.57	0.93	0.79	0.83	0.72

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, 2007.

Sonuç olarak, Türkiye'deki yoksulluğun günümüzde değişen bazı yüzleri olmakla birlikte, temelde kırsal kesimde ve eğitimsiz nüfusta, doğu ve güneydoğuda, kalabalık hanelerde yoğunlaşan geleneksel özellikleri bugün de varlığını korumaktadır. Ancak, bu geleneksel yoksulluğun yanı sıra şimdi yeni yoksulluk türleri ve onların doğurduğu yeni sorunlar yaşanmaktadır.

Geleneksel Yoksulluğun Yanı Sıra Kentsel Yoksulluk

> *"Yakın tarihte Sarmaşık Yoksullukla Mücadele Derneği'nin kamuoyu ile paylaştığı araştırma sonuçları kent yoksulluğunu gözler önüne serdi. 37 soruyla 5780 aile üzerinden toplam 38 bin kişiyle yüz yüze görüşme gerçekleştirildi. Fatihpaşa'da 1301 hanede 7627 kişi yaşamını sürdürürken, 1120 haneli Gündoğan'da 7958 kişinin yaşadığı kayıtlara geçiyor. Fatihpaşa'da 1117 hane tek, Gündoğan'da 1012 hane iki odalı. Mahallelerde aylık hane geliri 272.9 YTL. Hanelerde günlük gelir 9 YTL (6.4 dolar) kadar. Hane nüfusları ortalama 6 kişi, günlük gelir kişi başına 1 dolardan az. 447 hanede en az 1 engelli var. Fatihpaşa'da yaşayanların % 63'ü, Gündoğan'da yaşayanların % 73'ü yeşil kartlı. Yaşı gelmiş 734 çocuk okulsuz."*[4]

Türkiye'de yoksulluk, son yıllarda kentlere göçün artması ve kentlerde geçinme olanaklarının zorlaşmasıyla yeni yoksulluk türleriyle birleşerek eksi ve yeninin birlikte yaşandığı bir tablo sergilemektedir. Günümüzde kente göç edenleri eskiler gibi bir süre katlanılacak olumsuz koşullar değil, uzun süre değişmesi zor görünen işsizlik, yoksulluk, dışlanma gibi sorunlar beklemektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de de kentlerde giderek büyüyen bir dışlanmışlar kesimi oluşmaktadır. Bunların, hem daha görünür olmaları hem daha zor katlanılır koşullar içinde yaşamaları hem de biriktirdikleri tepki nedeniyle, kentlerdeki yaşam da yal-

[4] Handan Coşkun, "Yoksul Değildik, Yoksullaştırıldık", *Amargi*, Güz 2007, s. 34.

nızca zorlaşmamakta, aynı zamanda güvencesizleşmektedir de.

Veri Araştırma Şirketi'nce 2000 yılında yapılan ve kentsel bölgelerde yapılan gelir dağılımını ölçmeye yönelik araştırmadan yukarıda söz etmiştik. Bu araştırma sonuçlarına göre, kentlerdeki toplam gelirin 20 eşit parçaya bölünmesi durumunda, gelirin en üstteki % 5'ini nüfusun ‰ 3'ünün aldığı, en alttaki % 5 geliri de nüfusun % 20.4'ünün paylaştığı, dolayısıyla aradaki farkın 66.4 kat olduğu ortaya çıkmakta. Bu durumda ise, en alt % 5'lik gelir grubundaki insan sayısı 7 milyon 300 bin kişi, bunların aylık geliri de 481 dolar olmakta (Tüzün, 2001). Özetle, Türkiye'de kentlerde yaklaşık 7 milyonluk bir nüfus mutlak yoksulluk yaşıyor; toplam kent nüfusunu düşünürsek yaklaşık 7 kişiden biri.

TÜİK'in 2006 verilerine göre ise (TÜİK, 2007), yoksulluk sınırı olarak kabul ettiği aylık 549 veya 660 YTL'nin altında geliri bulunan aileler, kentsel nüfusun yaklaşık % 10'unu oluşturmaktadır. Tüm ücretli çalışanlar içinde ise, yoksulların oranı % 15 dolayına çıkmaktadır. Ancak bu veriler konusunda yukarıda dile getirilen kuşku, kentler için de geçerlidir. TÜİK verilerine göre de hiç azımsanmayacak bir yoksulluk gerçeği karşımıza çıkmakla birlikte, bu kurumun veri aldığı yoksulluk sınırını düşünerek yoksulluk gerçeğinin bunun çok ötesinde olduğunu kabul etmek doğru olur. Örneğin kentlerde çok düşük bir geliri yoksulluk kriteri olarak almak, gerçek yoksulluğu daha başlangıçta saptırmak anlamına gelmektedir. Kentlerde bir kişi için bile, kira, ulaşım, beslenme gibi en temel harcamaları bu gelirle karşılama olanağının olmadığı açıktır. Bu düzeyde bir gelirin yoksulluktan kurtulmak değil, ancak aç kalmamak anlamına geleceğini düşünmek doğru olacaktır.[5] Yuka-

[5] Kısacası TÜİK'in belirttiği yoksulluk sınırını gerçekte açlık sınırı olarak kabul etmek daha uygundur.

rıda değindiğimiz asgari ücret anlayışını da anımsarsak, Türkiye'de gerçekdışı bir asgari ücret ve gerçekdışı bir yoksulluk anlayışının işlediği gibi bir sonuca varmak da kaçınılmaz görünüyor.

Kentlerdeki yoksulluğun, tarımın daralması, kentlere göçün sürmesi ve yeni iş yaratmadaki yetersizlik gibi ekonomik temelleri olduğu ortadadır. Ayrıca 1990'larm ortasında ve 2000'lerin başında kentlerde çok kişinin işini kaybettiği de bilinmektedir. Tarımda çözülme ve yoksullaşma göçü hızlandırırken, tarım dışı sektörlerde yeterli istihdam yaratılamaması kentlerde işsizliğin ve güvencesiz işlerin artışı gibi, yoksulluğun büyümesine de neden olmaktadır. Buğra ve Keyder (2003: 21), İstanbul'daki yeni yoksulluk olgusunu tanımlamaya çalıştıkları ortak çalışmalarında Türkiye'de yoksulluğun mekânsal bir değişim geçirdiğini, örneğin geçmişte köyden kente gelenlerin zamanla iş ve gelir olanakları açısından durumlarını düzeltme imkânı bulurken yeni gelenler için bu olanakların azaldığını ve bunlar için toplumdan dışlanma riskinin arttığım belirterek bu durumda kentlerde "yeni yoksulluk" olarak nitelendirilebilecek bir olgunun ortaya çıktığından söz etmekteler. Buna göre, yeni gelenlerin kentlerde iş bulma veya güvenceli işlere geçme olanakları azaldığı gibi, bugün hemşehri desteği bulmakta da zorlanmaları nedeniyle, bu grubun toplumla bütünleşme olasılığı büyük ölçüde ortadan kalkmakta ve bunun sonucu olarak yeni bir yoksulluk biçimi ortaya çıkmaktadır (Buğra ve Keyder, 2003: 23).

Ancak yapılan tüm araştırmalar Türkiye'de kırsal yoksulluğun azalmadığını, aksine büyüdüğünü, bunun yanı sıra kentteki yoksulluğun da daha dikkat çeker hale geldiğini göstermektedir. Böylece eski ve yeni yoksulluğun ikisi birden varolmakta, kentlerdeki nüfus içinde bazen "öteki" olarak adlandırılan dışlanmış bir kesim büyümektedir. Sonuç olarak müziği, yemeği, adetleriyle kır kente geldiği gi-

bi, insan ve kültür göçü gibi *yoksulluk da kente göç etmektedir* demek yanlış olmaz.

Kuşkusuz kentin koşulları daha farklıdır; bu nedenle bir yandan kentte geçim olanakları daha zorlaştığından yoksulluk ve yoksunluk daha büyük olmakta, öte yandan kentte zenginlik ve yoksulluk farkı çok daha net olarak görüldüğünden yoksulluk algılaması da büyümektedir. Bu nedenle, kentlerdeki yoksulluk kırsal kesimdeki gibi kolay kabullenilmemekte, kendi içinde hem koşullarını değiştirmeye hem de öfkeye ve isyana yönelik bir dinamik barındırmaktadır. Akkaya'nın dediği gibi, "kentleşme sürecinde, yerli ile öteki/göçmen arasındaki gerginliğin yarattığı her türlü kentsel şiddete, bir de 'kenar'ın kendi içinde yarattığı şiddet eklendiğinde gelecek için süreklilik taşıyan bir olgu karşımıza çıkmaktadır" (2002: 215).

Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlar

Yoksullukla yapılacak gerçekçi bir mücadele, kuşku yok ki, ancak gelir dağılımındaki adaletsizliği düzeltmeye yönelik ekonomi, maliye, vergi, ücret gibi çok temel politikalarda değişikliklerle yapılabilir. Ekonomi ve sosyal politikaların birbirleriyle yakın ilişkisini daha önce de vurgulamıştık. Bu nedenle ekonomi politikalarında gerekli değişikliklere gitmeden ne anlamlı bir sosyal politika uygulamak, ne de yoksullukla mücadele etmek mümkündür. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de olmayan, yapılamayan da budur. Örneğin, en başta adaletsiz vergi sisteminden başlayarak nüfus artışının azalması, kentlere göçün (bölgesel kalkınmaya öncelik verilerek) gerçekçi biçimde yavaşlatılması, işgücünün niteliğinin geliştirilmesi, iş olanaklarının artırılması, güvencesiz ve korumasız çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal hizmetlerin geliştirilmesi gibi çok yönlü politikalara ve bunların kararlı bir biçimde uy-

gulanmasına ihtiyaç var. Türkiye'de ise, bu politikalardan söz edilse de uygulamaya konulamadığını bilmekteyiz. Örneğin 2001 yılında Sekizinci Beş Yıllık Plan'a hazırlık olmak üzere toplanan Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu'nun hazırladığı Rapor'da asgari ücretin iyileştirilmesi, aile yardımlarının düzenlenmesi, standart dışı çalışmaların koruma altına alınması, kırsal kesimdeki çözülmenin önlenmesi, kentlerdeki barınma sorunlarının çözümü, yaşlı, çocuk, kadın gibi yoksulluktan daha fazla etkilenen kesimlere yönelik koruyucu önlemler alınması gibi daha birçok öneri getirilmektedir (DPT, 2001: 172-182). Kısacası sorun da, çözümler de az çok bilinmekte, fakat devletin zaten yetersiz olan sosyal boyutları liberalleşme ve dünya piyasalarına uyum doğrultusunda hepten budanırken, yoksullukla mücadele de devletin veya hayır kurumlarının "hayırseverliğine" havale edilmektedir. Örneğin yoksulluk ücreti olan asgari ücret, gerçekçi bir geçinme düzeyine çıkarılamadığı gibi, sosyal hizmetlerin yaygınlaşması ve iyileşmesi değil, budanması gibi bir gidişat söz konusu olmaktadır.

Yardımseverlik anlayışıyla ortaya çıkan uygulamalar da yetersizdir. Örneğin korunmaya muhtaç çocuklar açısından bu mücadelede en başta gelen Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'dur (SHÇEK). Yine Sekizinci Plan öncesinde toplanan Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu'nun hazırladığı rapora göre SHÇEK Genel Müdürlüğü'ne bağlı 76 çocuk yuvasında 7.485, 96 yetiştirme yurdunda 9.904 çocuk olmak üzere 17.384 korunmaya muhtaç çocuk barındırılmaktadır (DPT, 2001: 15). Yalnızca İstanbul'da bile 9-10 bin sokak çocuğundan söz edildiği düşünülecek olursa, koruma altına alınan çocuk sayısının ne kadar yetersiz olduğu ortaya çıkar. Bunun dışında, Sosyal Yardım ve Dayanışma Fonları, Yeşil Kart uygulamaları, yaşlılara yönelik bazı hizmet ve kolaylıklar, be-

lediyelerin ve sivil toplum kuruluşların yaptıkları yardım ve hizmetlerden de söz edilebilir. Ancak bunların yoksullukla mücadele anlamına gelmedikleri açıktır; yoksulluğun acısını biraz olsun dindirebildiklerini bile söylemek zordur. Bunlarla ilgili bazı bilgilere aşağıda değineceğim. Buradaki bilgiler, yapılan sosyal yardımların yeterliliğini değilse de, yardıma muhtaç kesimlerin büyüklüğünü göstermesi açısından ilginçtir.

5.4. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Özel ve kamu kesimi (Sosyal Sigortalar) Kurumun fonlarını ucuz kaynak olarak kullanmıştır. Konut kredileri aracılığıyla inşaat sektörüne büyük kaynaklar aktarılmış; kamu kesimi Kamu İktisadi Teşebbüslerinin finansmanına kurumun kaynaklarının yarısından fazlasını kullanmıştır. Ankara Sanayi Odasının yaptığı hesaplamalara göre 1965-1993 yılları arasında Devletin düşük faizle kullandığı kurum fonlarının tutarı 20 milyar doları bulmaktadır ki, bu tutar yaklaşık 2 katrilyon TL.'ye denk gelmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun faaliyete geçtiği yıllarda finansal piyasaların gelişmemiş olması fonların kullanılmasını kısıtlayan bir unsur olarak kabul edilebilir. Ancak Kurumun doğrudan bir takım sınai faaliyetlere girişmesine (örneğin ilaç fabrikaları kurmasına yıllarca olanak tanınmaması) izin verilmemesi, fonların karlı alanlara plase edilmemesi fonların erimesine yol açmıştır... Ayrıca Sosyal Sigortalar Kurumu'nun prim, faiz, sosyal yardım zammı gibi alacaklarının Devlet tarafından belli aralıklarla affedilmesi, tahkim yasalarının çıkartılması, yükümlüleri çoğu kez af beklentileri içine sokmuş; en azından yükümlülüklerini zamanında yerine getirmemeyi teşvik etmiş, düzenli prim ödeyen işverenler yönünden haksız rekabet koşulları yaratılmıştır.[6]

Uzun süredir iflas ettiğinden söz edilen Sosyal Sigortalar Kurumu'nun (SSK) hali böyle; bugün ise SSK dahil tüm

[6] Gürhan Fişek, Şerife T. Özsuca, Mehmet Ali Şuğle, *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996*, SSK ve Tarih Vakfı, Ankara, 1997, s. 196-198.

sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılanması noktasına gelinmiş durumda. Bugüne dek SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'dan oluşan, üçlü bir yapı gösteren sosyal güvenlik sisteminin yükümlülüklerini yerine getirmek açısından ciddi sorunlarla karşılaştıkları ve verdikleri hizmetin çok yetersiz kaldığı bilinen gerçeklerdir. Öte yandan, tüm dünyada devletin sosyal güvenlik sistemindeki katkısını azaltma ve bu sorumluluğu büyük ölçüde fertlere aktarma eğilimi ağır basmaktadır. Bu eğilimin Türkiye'ye yansıması da kaçınılmazdır. Bu nedenle, bugün yeni bir sosyal güvenlik sistemi yapılandırılmaktadır.

Aslında sosyal güvenlik sistemi, sosyal politikaların çok temel bir bileşenidir. Bazı ülkelerde bu sistem çalışsın çalışmasın, tüm toplumun üyeleri için toplumsal risklere karşı bir güvence sağlar, bazı ülkelerde bağlı oldukları kurumlara prim ödeyenler için hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı, sakatlık, yaşlılık gibi ücret kaybını getiren durumlarda belirli bir gelir güvencesi getirir ve hastalık ile sakatlık durumunda olduğu gibi tedavi giderlerini karşılar. Türkiye'de bu sistem sigortalılık durumuna bağlı olarak işlemekte, bu nedenle kapsam olarak sınırlı kaldığı gibi, hizmet olarak da birçok yetersizlik taşımaktadır. Örneğin Tablo 26'da görüldüğü gibi, hem sosyal güvenlikten yararlanamayan önemli bir kesim söz konusudur hem de prim ödeyen aktif sigortalı sayısının yetersizliği nedeniyle aktif ve pasif dengesi iyice bozulmuştur. Kısaca, sigorta primi ödeyenler (aktif sigortalı olanlar) istihdamın yarısı, nüfusun % 15'idir. Bu kadar düşük bir aktif nüfusa karşılık, sosyal güvenlik sisteminden şu veya bu nedenle yararlananlar (pasif sigortalı olanlar) % 85-90'ı bulmaktadır. Bu durumun sosyal güvenlik sistemi üzerindeki yükü ağırlaştırması kaçınılmazdır. Artan harcamaların devlet bütçesinden karşılanması zorunluluğu nedeniyle devletin yükü de ağırlaşınca, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de sosyal

güvenlik sisteminde ciddi bir değişime gidilmesi gibi bir noktaya gelinmiştir. Önce sağlık açısından farklı uygulamalar birleştirilmiş, sonra yaşlılık sigortası açısından değişikliklere gidilmiştir.

5.4.1. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi ve Kurumları

Türkiye'de sosyal güvenlik bir sistem olarak Cumhuriyetten sonra başlamış ve gelişmiştir. Bununla birlikte Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde de özellikle kamu kesimi çalışanları için bazı uygulamalar getirildiği bilinmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda

Türkiye'de sosyal politikanın gelişimi bölümünde görüldüğü gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda bir sosyal politika doğup gelişmemiştir. Bu nedenle imparatorlukta bir sosyal güvenlik de söz konusu değildir. Ancak sosyal güvenliğin kökeni olan aile dayamşması ve kişisel yardımlar bütün gelişmemiş ve tarıma dayalı toplumlarda olduğu gibi, Osmanlı toplumunda da kişileri toplumsal tehlikelere karşı koruyan başlıca önlemler olarak var olmuşlardır. Osmanlı toplumunda özellikle aile, kişinin bazı tehlikelere karşı korunmasında ilk rolü oynamıştır: Özellikle tarım kesiminde çalışanlardan birinin hastalanması veya ölümü halinde ailenin diğer üyeleri üretimin aksamadan yürütülmesini sağlamışlardır. Esnaf ve sanatkârların bu tür sosyal güvenlikleri ise, Avrupa ülkelerinde de görüldüğü gibi, birtakım dayanışma sandıkları yoluyla olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk dayanışma sandıkları birer meslek kuruluşu olan loncalar içinde başlamıştır. Buralarda mal sahibi usta ile çırak ve kalfa olarak çalışanlar arasındaki ilişkiler ve çalışma koşulları loncaların kuralla-

rı, gelenekleri, dini inançlar ve sözlü anlaşmalar yoluyla düzenlenmiştir. Bu kurallar içinde lonca mensuplarından muhtaç durumda bulunanlara, hastalık veya ölüm gibi durumlarda ne ölçüde yardım yapılacağı da bulunmaktadır. Bu dayanışma sandıklarına Orta Sandığı denildiği gibi "Teavün Sandığı" da denilmektedir. Sandıkların başlıca gelir kaynakları ödeme güçlerine göre, usta ve kalfaların ödedikleri ödentilerden oluşmaktadır. Bir mesleğin icrası için loncaya girme zorunlu olduğundan bu ödentiler bir bakıma prim niteliği taşımaktadır. Loncaların yardım sandıkları Osmanlı İmparatorluğu'nda 19. yüzyılın sonlarına kadar yaşayabilmiştir.

Loncaların kurdukları bu sandıklar Avrupa'da genellikle sosyal sigortaların öncüleri olmuşlardır. Ancak Türkiye'de sosyal sigortalar kurulduğunda bu sandıklar çoktan unutulmuşlardır. Bu nedenle Türkiye'de sosyal sigortaların kuruluşu, daha çok, Batı ülkelerinin bu alanda edinilen deneyimlerinin ve gelişmelerinin alınışı biçiminde olmuştur.

Sosyal yardımlara gelince, İmparatorlukta bu yardımlar daha çok dini kural ve geleneklere bağlı olarak gelişmiştir. Örneğin, İslam dininin getirdiği zekat, fitre, adak, kurban ve diğer bağış ve sadakalardan oluşan bir sistem dahilinde dar gelirlilere yardımlar yapılmıştır.

Osmanlılar döneminde çağdaş anlamda ilk sosyal güvenlik kurumu emeklilik hakkının gerçekleştirilmesi için 1806 yılında kurulan "Askeri Tekaüt Sandığı" ile başlamıştır. 1861 yılında ise sivil memurlar için bir emekli sandığı kurulmuş ve 1909 tarihli bir kanunla, sivil ve askeri hizmet emekliliğinin iki ayrı sandıkça sağlanması yeniden düzenlenmiştir.

Cumhuriyet Döneminde

Cumhuriyet döneminde, sosyal güvenliğin gelişimi, en başta sosyal sigorta uygulamalarına önem ve ağırlık veril-

mesi biçiminde olmuştur. Bu alanda Cumhuriyet döneminde Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar ve Bağ-Kur olmak üzere üç önemli sosyal güvenlik kurumu geliştirilmiştir.

Emekli Sandığı

İlk defa 1930 yılında, 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı ile kesenek esasına dayanan sandık sistemi yerine, emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesine dayanan bütçe sistemine geçilmiştir. Ancak bu yasadan yalnızca bütçe ve karma bütçeye bağlı kamu kuruluşlarında çalışan memurlar yararlanmaktaydı. Kapsamın sınırlı olması nedeniyle devlet bankaları, kamu iktisadi kuruluşları, özel idareler ve belediyeler, özel kanunlarla ayrı ayrı emekli sandıkları kurma yoluna gitmişlerdir. Bu şekilde kamu kesiminde çok çeşitli emeklilik sistemlerinin yan yana bulunması bu kurumlar arasında yer değiştiren memurların emeklilik statüsünün saptanmasında ve benzeri konularda çeşitli güçlük ve sakıncaların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda 1949 yılında kabul edilen 5434 sayılı Kanun, genel ve katma bütçeli dairelerden aylık alanların yanında, daha önce özel kanunla kurulmuş sandıklara bağlı olanları da, bu Kanunla kurulan TC Emekli Sandığı kapsamına almıştır.

Kanun, kuruluşu gereği sandık üyelerini çeşitli risklere karşı korumakta ve ayrıca çeşitli sosyal yardımlarda bulunmaktadır. Sandık, üyelerine emekli aylığı, dul ve yetim aylığı, malüliyet aylığı yanında, emekli ikramiyesi vermektedir. Ayrıca sandık emekli olan üyeleri ve aile mensuplarının hastalıkları durumunda tedavi giderlerini karşılamakta, doğum ve ölüm yardımları yapmakta ve belli durumlarda evlenme ikramiyesi vermektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu

1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı ilk İş Kanununda, işçileri çeşitli tehlikelere karşı korumak amacıyla bir sosyal sigortalar sistemi kurulması ile ilgili ilk genel ilkeler saptanmış ve hükümetler görevlendirilmiştir.

Bu Yasa hükümlerine göre, ilk sosyal sigorta uygulaması 1949 yılında 4772 sayılı Yasayla kurulan iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortasıyla başlamıştır. Bunu 1950'de kurulan ihtiyarlık ve 1951'de kurulan hastalık sigortaları izlemiştir. 1957 yılında ise, ihtiyarlık sigortası yeniden ele alınarak malüliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortası adı altında düzenlenmiştir.

Günümüzde uygulanmakta olan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu yasa işçilere daha önce çeşitli yasalarla tanınan işçi sigortalarını tek bir çatı altında toplamıştır. Bu Yasanın işçilere getirdiği başlıca sigorta dalları, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası, hastalık sigortası, analık sigortası, malüllük sigortası, yaşlılık sigortası ve ölüm sigortası olmak üzere altı ana sigorta dalını kapsamaktadır.

Bağ-Kur

14 Eylül 1971 tarihinde yürürlüğe giren 1479 sayılı Yasayla "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu", kısa adıyla Bağ-Kur Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Sosyal Sigortalar dışında kalan ve bir işverene bağlı olmadan, kendi adına ve hesabına çalışan, mesleğini sürdürebilmesi için Yasayla kurulu bir meslek kuruluşuna girmesi zorunlu olan esnaf ve sanatkârlar, kolektif şirket, limited şirket ortakları, adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortakları sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları ve

yönetim kurulu üyesi olan ortakları Bağ-Kur kapsamına girmektedirler.

Daha sonra 2229 sayılı ve 1979 tarihli bir yasa ile yapılan değişiklikle, ev kadınları, yurtdışındaki Türk vatandaşlarının yanlarında bulunan ve herhangi bir işte çalışmayan eşleri, Türkiye'de ikamet eden Türk asıllı yabancı uyruklular dahil belirli bir işi olmayanlar, tarım işi yapanlar da yazılı olarak başvurmaları koşuluyla isteğe bağlı sigortalı olabilmektedirler. Son olarak 19 Ekim 1983 tarihinde MGK tarafından kabul edilen bir yasayla tarımda kendi hesabına çalışan çiftçiler de Bağ-Kur kapsamına alınmışlardır.

1.1.1984 tarihinde "Tarım İşçileri Sosyal Sigorta Kanunu" çıkarılarak, tarımda süreksiz çalışan, bu nedenle sosyal sigorta kurumu kapsamına girmeyenler için isteğe bağlı bir sigorta sistemi getirilmiştir. Yine 1.1.1984 tarihinde yürürlüğe giren "Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Hakkında Sosyal Sigortalar Kanunu" ile tarımda kendi hesabına çalışanlar için Bağ-Kur benzeri bir sigorta sistemi getirilmiştir.

Bağ-Kur'un üyelerine sağladığı sosyal güvenlik hakları, önceleri, başta yaşlılık sigortası olmak üzere, malüllük sigortası ve ölüm sigortası olmuştur. 10 Ocak 1986 tarihinde Bağ-Kur kapsamındakiler için de sağlık sigortası getirilmiştir.

5.4.2. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Özellikleri ve Sorunları

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin en karakteristik yönü, çalışan çeşitli gruplar için değişik sosyal güvenlik örgütleri kurulmasıdır. Devlet memurları için Emekli Sandığı, işçiler için Sosyal Sigortalar, bağımsız çalışanlar için Bağ-Kur ve bankalar, sigorta şirketleri ve ticaret sanayi

odaları için ayrı sandıklar faaliyettedir. Sosyal güvenlik sisteminin bu dağınıklığı nedeniyle, bu sigortalardan yararlananlar aynı riskler için farklı primler ödemekteler ve farklı yardımlardan yararlanmaktadırlar.

Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Özellikleri

Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumu'nun finansmanında devletin doğrudan bir katkısı öngörülmemiştir. Sosyal sigortaların en önemli parasal kaynağı işçi ve işverenlerden alınan primler olarak düşünülmüştür. Prim oranının genellikle % 35.5 olduğu görülmektedir. Ancak primlerin zamanında tahsil edilememesi, plasmanların verimli değerlendirilememesi ve aktif sigortalı başına düşen pasif sigortalı ve bağımlı sayısındaki artış gibi nedenlerden SSK ve Bağ-Kur'un önemli mali sıkıntılarla karşılaştıkları da gerçektir.

Türkiye'de aile yardımları kurulmamıştır, işsizlik sigortası ise henüz yeni başlamıştır. Oysa tüm gelişmekte olan ülkelerde aile yardımlarının büyük bir gereksinim olduğu açıktır. Öte yandan yapısal bir işgücü fazlasına sahip bulunduğunu belirttiğimiz Türkiye'de bu İşgücü fazlasını kapsayacak bir işsizlik sigortası kurulmasına olanak bulunmamaktadır. Buna karşılık yalnızca ücretlileri kapsayacak, bunların işlerini yitirmeleri ve iş bulamamaları durumunda işleyecek bir işsizlik sigortasının gerekli ve yararlı olacağı görüşü de ileri sürülmüştür (Kutal, 1982). Böyle bir işsizlik sigortasının endüstrileşen Türkiye'de olumlu bir gelişme olacağı kuşkusuzsa da, sınırlı bir alanı kapsayacak bu sigortanın eksik istihdam gerçeği karşısında sosyal çelişkileri daha da arttırması gibi çelişkileri de olabilir. Daha önce de değinildiği gibi, Türkiye'de aktif ve pasif istihdam politikalarının birlikte ele alınması gerekli görünmektedir. Hızla artan işgücü fazlası, yaygınlaşan eksik istihdam kar-

şısında istihdam yaratılması önemli olurken, işten çıkarmaların, özelleştirme girişimlerinin hız kazandığı bu dönemde işsizlik sigortası kaçınılmaz görünmektedir. Bu nedenle 2002 yılında uygulamaya konan işsizlik sigortasını olumlu bulmak, ancak yeterli olmadığını da düşünmek gerekir.

Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları

1980'li yılların başında yaklaşık 5 milyonu bulan aktif sigortalı sayısı, 2000'li yıllarda yaklaşık 12 milyona yükselmiştir. Bu dönem içinde Emekli Sandığı'na bağlı çalışanlar 2.3 milyona ulaşmış, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda aktif sigortalılar 2.2 milyondan 6 milyon dolayına çıkmış, Bağ-Kur'lu olarak sigorta primi ödeyenler ise 1 milyon dolayından 3 milyona yükselmiştir. Sonuç olarak, aktif nüfusun beşte biri, istihdamdakilerin yaklaşık yarısı sigortalı olmaktadır. Ücretli çalışanlar arasında 2 milyon dolayında (yaklaşık % 20) sigortasız çalışan olurken, kendi hesabına çalışanlarda sigortasız olanlar yarıya yakın (% 54) olmaktadır.

Toplam 12-13 milyon dolayında aktif sigortalıya karşılık, 43 milyonu bulan bağımlı bir nüfus bulunmaktadır. Yaşlılık, malullük gibi sigorta dalları yalnız aktif sigortalı için geçerli iken, sigortalı olanların yakınları da sağlık hizmetinden yararlandığından sağlık sigortasından yararlananlar nüfusun % 83'ünü bulmaktadır. Öte yandan kabaca 6 milyon SSK'ya bağlı aktif sigortalının yanında 3.7 milyon dolayında emekli aylığı alan bulunmakta, Emekli Sandığı'ndan (yaklaşık 1.4 milyon) ve Bağ-Kur'dan (yaklaşık 1.3 milyon) aylık alanlarla birlikte toplam emekli aylığı alanlar yaklaşık 6.6 milyona ulaşmaktadır.

V. GENEL TOPLAM	20.795.239	37.578.742	48.771.808	59.265.049	58.881.945	61.831.936
1. Aktif Sigortalılar	4.708.044	6.898.380	7.951.298	9.707.013	9.421.279	9.893.714
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	406.019	1.059.814	1.098.917	1.137.981	1.179.825
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	826.482	1.052.595	1.060.823	1.031.455	1.040.139
4. Toplam Aktif Sigortalılar	4.708.044	8.130.881	10.063.707	11.866.753	11.590.715	12.113.678
5 Aylık Alanlar (emekli, dul ve yetim)	1.240.091	2.931.134	4.222.883	5.984.972	6.335.198	6.627.922
6 Bağımlılar	14.847.104	26.516.727	34.485.218	41.413.324	40.956.032	43.090.336
VI. SAĞLIK HİZMETLERİ BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTALAR KAPSAMI	16.254.922	34.337.949	43.138.171	56.539.068	56.011.524	58.789.199
VII. SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)	46.5	66.3	78.3	87.2	85.2	88.1
VIII. SAĞLIK KAPSAMINDAKİ NÜFUS ORANI (%)	36.3	60.6	69.2	83.2	81.1	83.8
IX. GENEL NÜFUS TOPLAMI	44.736.957	56.709.000	62.304.000	67.975.000	69.079.000	70.171.000

Kaynak: Emekli Sandığı, Bağ-Kur, SSK, DPT.

Tablo: 26

Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus

KURULUŞLAR	1980	1990	1995	2000	2001	2002
I. EMEKLİ SANDIĞI TOPLAMI	5.384.620	6.445.900	8.123.867	9.765.863	10.137.494	10.698.540
1. Aktif Sigortalılar	1.325.000	1.560.000	1.880.437	2.163.698	2.236.050	2.372.777
2. Aylık Alanlar (emekli, dul ve yetim)	454.016	706.202	952.360	1.296.935	1.355.558	1.408.941
3. Bağımlılar	3.605.604	4.179.970	5.291.090	6.305.718	6.545.886	6.916.822
II. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU TOPLAMI	10.674.172	19.487.970	28.523.960	34.139.311	33.140.109	35.261.104
1. Aktif Sigortalılar	2.204.807	3.286.929	4.208.761	5.283.234	4.913.939	5.256.741
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	300.000	980.841	843.957	888.675	942.024
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	74.407	253.463	184.675	142.306	149.163
4. Aylık Alanlar (emekli, malul, dul ve yetim)	635.815	1.596.634	2.337.755	3.339.327	3.560.638	3.747.573
5. Bağımlılar	7.933.550	14.230.000	20.743.140	24.488.118	23.634.551	25.165.603
III. BAĞ-KUR TOPLAMI	4.540317	11.332.686	11.832.714	15.036.318	15.281.654	15.547.991
1. Aktif Sigortalılar	1.100.500	1.967.379	1.791.246	2.181.586	2.198.200	2.192.555
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	106.019	78.973	254.960	249.306	237.801
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	752.075	799.132	876.148	889.149	890.976
4. Aylık Alanlar (emekli, dul ve yetim)	138.317	595.889	880.820	1.277.444	1.343.840	1.393.670
5. Bağımlılar	3.301.500	7.911.324	8.282.543	10.446.180	10.601.159	10.832.989
IV. ÖZEL SANDIKLAR TOPLAMI	196.130	312.186	291.247	323.569	322.688	324.302
1. Aktif Sigortalılar	77.737	84.072	70.854	78.495	73.090	71.641
2. Aylık Alanlar (emekli, dul ve yetim)	11.943	32.409	51.948	71.266	75.162	77.738
3. Bağımlılar	106.450	195.705	168.445	173.808	174.436	174.923

Dolayısıyla, prim hesabı yapılarak düşünülürse, 12 milyon dolayında prim ödeyen aktif sigortalı varken, sağlık hizmeti açısından 58-60 milyona ulaşan bir nüfusun ihtiyacını karşılamak kolay değildir. Bu nedenle sağlık hizmetlerinin neden yetersiz kaldığı ve sigorta sisteminin neden iflas noktasına geldiğini anlamak kolaylaşır. Yukarıdaki alıntıyı anımsayarak sosyal güvenlik sisteminde toplanan kaynakların hükümetlerin ihtiyaçları doğrultusunda yoz kullanıldığı da düşünülürse, Türkiye'de toplanan sigorta primleriyle, ne sosyal güvenlik hizmetleri açısından olumlu bir tablo çıkarmak, ne de bu sistemi kendi ayakları üstünde yaşayabilir hale getirmek mümkün görünmektedir. Ancak bu sistemi prime bağlı bir sosyal güvenlik sistemi değil de, sosyal devlet gereği bir sosyal güvenlik sistemi olarak düşünürsek, girdi-çıktı veya primler-harcamalar ilişkisini bir yana koymak gerektiği açığa çıkacaktır. Nüfus artışını azaltamayan, istihdam yaratmak açısından yetersiz kalan, enformel istihdamı önleyemeyen, yeterli vergi toplayamayan devletin, sosyal güvenlik harcamalarından yakınma hakkı olmamalıdır; aksine topluma belirli bir sosyal güvelik sağlayabilmek için bu tür sorunları çözmesi gerektiğini düşünmelidir. Dolayısıyla, temel sorun, sosyal güvenlik sistemine ilişkin yaklaşımla ilgilidir.

Sistemin kuruluş biçimi esas alınırsa, Türkiye'de sosyal güvenlik sistemine devletin katkısı yoktur. Sistem, çalışanların ve işverenlerin katkısıyla yürüyecektir. Ancak son yıllarda ödeme güçlüğüne giren sigorta sistemine her yıl bütçeden önemli bir miktar gelir aktarıldığı da bilinmektedir. 1990'lı yıllar boyunca sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için bütçeden aktarılan miktar sürekli artarak 1990 sonunda bütçenin % 10'una yaklaşan bir büyüklüğe ulaşmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için tüm gelişmiş ülkelerde önemli bir katkı sağlandığı bilinen bir gerçektir; ancak Türkiye'de bu durum, bir yandan bütçe-

nin yetersizliği, öte yandan sosyal devlet anlayışının gelişememiş olması nedeniyle devlet bütçesini zorlayan bir sorun olarak algılanmaktadır. Bu nedenle hem sağlık sistemi hem de genel olarak sosyal güvenlik sisteminde değişimlere gidilmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması konusunda yıllardır çeşitli kurumlar tarafından hazırlanmış birçok tasarı bulunmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın hazırladığı tasarıda, iki farklı sigorta (SSK ve Bağ-Kur) kurumunun birleştirilmesi, iki ayaklı bir sistem oluşturulması ve sağlık ile emeklilik sigortalarının birbirinden ayrılmasının amaçlandığı görülmektedir. Birinci ayakta zorunlu emeklilik sigortası yer alacak, bunun yanı sıra isteğe bağlı bireysel emeklilik uygulaması özendirilecektir. Böylece özel emeklilik fonları oluşacak ve bu fonlar, prim yoluyla gelen tasarrufları değerlendirme yoluna giderek, prim ve süreye bağlı olarak değişen bir emeklilik uygulaması başlatacaklardır. Sağlık sigortası için de genel sağlık sigortasının hayata geçirilmesi ve SSK hastanelerinin de "Sağlık İşletmeleri" olarak çalışması öngörülmektedir.

1990'lı yıllara kadar Türkiye'de yataklı tedavi kurumlarının % 95'i kamunun, kalan % 5'i ise özel sektörün elinde olmuştur (Okur, 1996: 4). Kısacası Türkiye'de sağlık hizmeti büyük ölçüde kamu tarafından karşılanmış ve yukarıda belirtildiği gibi 50-60 milyonu bulan bir nüfus sosyal güvenlik sistemine dahil sağlık sigortasından yararlanmıştır. Gelirin ve ücretlerin düşüklüğü dikkate alınacak olursa, sağlık hizmetinin özelleştirilmesinin kolay olmadığı da açıktır. Üstelik sağlık hizmetleri her geçen gün daha pahalı hale gelirken, ne nüfusun büyük bölümünün bu gelirle yeterli bir sağlık hizmeti satın alması, ne de bu koşullarda özel sağlık piyasasının gelişmesi mümkündür. Bu soruna, sağlık sigortasını sağlayan kurumla sağlık hizmeti veren kurumun ayrılması yönünde bir çözüm bulunduğu da görülmektedir. Yani kamu büyük ölçüde sağlık sigorta-

sını üstlenmeye devam etmekte, fakat hizmetin piyasadan satın alınmasının yolu açılmaktadır.

2004 yılında sağlık sisteminde artan yolsuzluk ve şikâyetler, sigorta kurumlarının artan harcamaları, devlet bütçesinden yapılan aktarmaların büyümesi gibi nedenlerle yukarıdaki eğilimler doğrultusunda bir tasarının gündeme geldiğini ve 29 Temmuz 2004'te "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform" adı altında tasarının kamuoyuna sunulduğunu görüyoruz. Daha sonra bu reform tasarısı doğrultusunda bazı adımlar da atılmıştır; örneğin SSK kapsamındaki hastaneler Sağlık Bakanlığı'nın çatısı altında toplanmış ve SSK sağlık hizmeti vermekten alıkonulmuştur. Böylece, tüm sigortalılara tüm hastanelerden yararlanma olanağı getirilmiş, SSK ise prim toplayan bir kuruma dönüştürülmüştür. Yeni sistem, emeklilik rejiminin tek bir çatı altında toplanmasını, yaşlılık aylığına hak kazanmak için dikkate alınacak sürenin uzamasını öngördüğü gibi, sağlık sigortası açısından da primli finans sisteminin bütün vatandaşları kapsamasını, prim ödeyemeyenlerin priminin devletçe ödenmesini ve aile hekimliğine dayalı, kamu veya özel sağlık işletmelerinden yararlanabilmenin mümkün olduğu bir sağlık sistemi öngörmektedir.

Ancak, reform tasarısının dayandığı gerekçeler de, ileri sürdüğü çözümler de birçok kesim tarafından eleştirilmektedir. Örneğin, bu tasarı içinde finansman sorunlarının nasıl çözülebileceği bilinemediği gibi, SSK'nın işlevleri de, ilkesel anlamda da olsa kabul edilen özerk ve üçlü yapısı da ortadan kaldırılmakta, devletin zaman içinde sağlık hizmeti sağlamaktan çekilmesini öngören bir yapılanma öngörülmektedir (Arıcı, 2004: 38). Bu değişikliklerin de, bireysel emeklilik ve özel sağlık hizmetlerini güçlendirerek sosyal güvenlik anlayışını ve uygulamalarını tümden yok etmesinden korkulmaktadır.

Yeni Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Yasası

"SSGSS'yi patriyarkanın ve sermayenin hâkimiyeti üzerinde yükselen neoliberal politikalar bağlamına yerleştirdiğimizde ilk göze çarpan olgu şu: Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de sosyal güvenlik hızla, insanların hep daha çok çalışarak, hem daha çok prim hem de sağlık hizmetlerine katkı payı ve ek ücretler ödeyerek, maddi yükünü kendilerinin üstlendiği bir düzenleme haline geliyor... Sosyal güvenliğin aslında, egemenliğe ve eşitsizliğe dayalı patriyarkal kapitalist toplumda insanların hastalık, yaşlılık, işsizlik, düşkünlük, yoksulluk dönemleri, kaza, hastalık ve engellilik durumları için bir güvence olması gerekirken, günümüzdeki baskın eğilim ve bu yasanın mantığı neredeyse ters yönde; insanların böyle dönemlerini hep çalışarak, daha çok çalışarak karşılamaları öngörülmekte." [7]

2008 yılında sosyal güvenlik sistemindeki reformun devamı gelmiştir. 2006 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından bazı maddeleri anayasaya aykırı bulunarak iptal edilen yasa, bu doğrultuda yapılan bazı değişikliklerle birlikte Nisan 2008'de kabul edilmiştir. Yeni Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, yaşlılık sigortası açısından bazı önemli değişiklikler getirmektedir. İlk olarak, artık emeklilik sigortası açısından da farklı sigorta kurumları ve uygulamaları yoktur; tüm çalışanlar için tek sistem geçerli olacaktır. İkinci olarak, yasanın Ekim 2008'de yürürlüğe girmesinden itibaren çalışma yaşamına katılan herkes için emeklilik yaşı 65'e, prim ödeme gün sayısı 9 bine çıkarılmıştır. Ancak yeterli prim ödense bile, emekli olmak için ilk etapta kadınsa 58, erkekse 60 yaşına kadar bekleyecek, daha sonra ise emeklilik yaşı 65'e çıkarılacaktır. Emeklilik aylığının hesaplanmasında daha düşük rakamlar dikkate alınacaktır; bu nedenle hem prim ödeme süresi uzamakta

[7] Savran, Gülnur Acar, "SSGSS, Görünmeyen Emek ve Feminist Politika", *Amargi*, Bahar 2008, s. 16.

hem de aylık bağlama oranı düşmektedir. Halen çalışmakta olanlar için ise, çalışma sürelerine göre değişen kademeli bir uygulama öngörülmektedir.

Bu yasa yoluyla hem çalışanlar arasında birörneklik sağlanması hem de sosyal güvenlik sistemindeki finansman sorununa bir çözüm bulunması beklenmektedir. Buna karşın, özellikle sendikalar yaşam süresinin Batı ülkeleri gibi uzun olmadığı Türkiye'de 65 yaşındaki emekliliği, "ölümde emeklilik" olarak değerlendirmektedirler.

Daha önce değindiğim sağlık sistemindeki reform gibi, yaşlılık sigortası açısından getirilen değişiklikler de birçok kaygı uyandırmaktadır. İlk olarak, Türkiye'de büyük bir kesimin çok erken yaşta çalışmaya başladığı ve oldukça sağlıksız, güvencesiz çalışma koşullarında bulundukları bilinen gerçeklerdir. Bu durumda emeklilik yaşını 65 yaşa çıkarmak, birçok çalışan için emekli olmayı zorlaştıran bir koşul olacaktır. Öte yandan, bunca işsizin bulunduğu, işten çıkarmanın da pek zor olmadığı Türkiye'de, ileri yaşta olanlar arasında hem işsiz hem de güvencesiz durumda kalanların artacağını söylemek yanlış olmaz. Ayrıca emeklilik aylıklarının bu haliyle bile yeterli olmadığı iyi bilinirken, çalışma süresini uzatan, buna karşın emeklilik aylığını düşüren bu yasanın sosyal güvensizliği ve yoksulluğu arttıran bir sonuç vermesi çok şaşırtıcı olmayacaktır.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin yalnızca finansman sorunu olmadığı, konuyla ilgilenen herkesin sıklıkla dile getirdiği bir konudur. Sosyal güvenlik sisteminin, yönetimden kaynaklanan, özerk bir kuruluş olarak düşünülmesine karşın hiçbir zaman özerk olamamasından ortaya çıkan, sigortalı kapsamının dar kalması ve primlerin toplanamamasından doğan birçok sorunu bulunmaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sorunu, yalnızca finansman sorununu çözmekle (ne kadar çözeceği ayrı konu) halledilecek bir sorun değildir. Birleştirilen ve asgari bir emeklilik ola-

nağı sağlaması düşünülen zorunlu emeklilik sigortası bu sorunları çözmeye yetecek midir; bilemiyoruz. Örneğin nüfus artar ve istihdam olanağı azalırken ya da kayıtsız istihdamın yaygınlığı bilinirken finansman sorunu çözülebilecek midir? Artan işsizlerin ve çalışan yoksulların sosyal güvenliği nasıl sağlanacaktır? Sağlık harcamaları artarken, genel sağlık sigortası artan harcamaları nasıl karşılayacaktır? Dolayısıyla bilemediğimiz çok şey var. Önerilen değişikliklerin Türkiye'deki sağlık ve sosyal güvenlik ihtiyacını karşılaması bir yana, sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını çözmek açısından yeterli olacağı bile epeyce kuşkuludur. Ancak yapılan değişikliklerin dünyadaki neo-liberal eğilim doğrultusunda ve Türkiye'den beklentilere uygun olduğu ortadadır. Böylece Türkiye sosyal güvenlik sistemiyle de dünya piyasalarına uyum sağlama yoluna gitmektedir. Oysa, bir yandan sistemin önemli bir sorun kaynağı olan aktif/pasif orantısızlığını gidermek, enformel sektörü önleyerek sigortalı sayısını arttırmak, öte yandan çalışma süresini hem iş kollarına hem de işe girme yaşına göre daha esnek biçimde ele almak çok daha sağlıklı çözümler getirebilirdi diye düşünmemek mümkün değil.

Sosyal Hizmetler

Sosyal güvenlik sistemindeki bu boşluklar, onların yerine ne konulacağını da düşündürtmektedir. Yukarıda yoksullukla mücadele kapsamında değindiğimiz sosyal yardımların, hem kapsam hem nitelik olarak yardıma muhtaç olanların ihtiyaçlarına gerçekten cevap verebildiklerini düşünmek zor.

Türkiye'de SHÇEK dışında, sınırlı da kalsa birkaç sosyal hizmet ve sosyal yardımlar uygulamasından söz etmek mümkün. Örneğin, 1976 tarihinde çıkarılmış bir yasa ile 65 yaşını doldurmuş ve muhtaç durumdaki insanlara bağ-

lanan bir "yaşlılık aylığı" uygulaması bulunmakta ve 1998 yılında toplam 920.455 kişinin yaşlılık aylığından yararlandığı görülmektedir (DPT, 2001: 56). Vakıflar Genel Müdürlüğü ve belediyeler de yoksulluk, özürlülük, yaşlılık ve hastalıktan doğan ihtiyaç hallerinde ayni ve nakdi bazı yardımlar yapmaktadırlar.. Bunlar arasında oldukça geniş uygulama alanı bulan iki yardımdan söz edebiliriz. Birincisi Sağlık Bakanlığı'nca sağlanan Yeşil Kart uygulaması, ikincisi de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'dur (SYDTF veya Fak-Fuk Fon).

1986 yılında kurulan Yardımlaşma Fonu, iller düzeyinde kurulan vakıflar aracılığıyla yardıma muhtaç kişilerin gıda, giyim, yakacak, eğitim, sağlık, barınma gibi ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik yardımlarda bulunmaktadır. Bu yardımlar süreklilik taşımazlar, ihtiyaç halinde yapılan yardımlardır. Yine de 1997-2000 yılları arasında Fon'dan yapılan yardımlar incelendiğinde, bu dönemde 15 milyon insanın Fon yardımlarından yararlandığı, eğitim alanındaki yardımların Fon harcamalarının % 30-40'ını oluşturduğu, onu sağlık, gıda, giyim ve yakacak yardımlarının izlediği görülmektedir (SYDTF, 2001).

Türkiye'de yardıma muhtaç kesimlerin büyüklüğünü göstermesi açısından, TBMM'de gündeme gelen bir soru önergesini yanıtlamak üzere Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'nun harcamalarıyla ilgili olarak verilen bilgilere değinmekte yarar var (*Radikal*, 10 Mayıs 2008): Buna göre, 2003-2007 döneminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'ndan toplam 6.1 milyar yardım dağıtılmıştır ve 7.5 milyon kişinin her yıl devletten yardım alarak geçindiği ortaya çıkmaktadır. Fon aracığıyla sağlanan yardımlar, aile yardımları, kömür yardımları, sağlık ve eğitim yardımları, aşevlerinde yemek dağıtımı gibi çeşitli biçimler alabilmektedir. Çocukların okutulması teşvik için annelere verilen şartlı nakit transferiyle, toplam

1.5 milyon öğrenciye destek verildiği ve bu destek için fondan toplam 715 milyon aktarıldığı bildirilmektedir. Farklı biçimler alan eğitim yardımlarının fon harcamaları arasında en büyük payı aldığı görülmektedir. En çok yardım alan iller ise İstanbul, Ankara ve Diyarbakır olmaktadır.

Yeşil Kart uygulaması ise, ödeme gücü bulunmayanların sağlık harcamalarını karşılamaya yönelik bir uygulamadır. Türkiye'de büyük bir kayıtsız istihdamın varlığını, özellikle kırsal kesimde yaşayan yoğun bir nüfusun hiçbir sosyal güvencesi olmadığını biliyoruz. Bu nüfusun içinde bulunduğu yoksulluğun ise, onun en temel ihtiyacı olan sağlık giderlerini bile karşılamaya yetmediği ortadadır. Ülke düzeyinde genel sağlık sigortası da olmadığından, zaman zaman hastanelerde doğum yapan, tedavi gören hastaların hastane masraflarını ödeyemedikleri için rehin alındığına ilişkin haberler okumaktayız. Bu vahim durumların önlenmesi için 1998 yılında başlatılan Yeşil Kart uygulamasının, gerçekten büyük bir ihtiyaca cevap verdiği açıktır. Bugün, yaklaşık 10 milyon nüfus Yeşil Karttan yararlanmaktadır. Yeşil Kart uygulaması çerçevesinde yapılan sağlık yardımı da Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'ndan tarafından karşılanmaktadır. Fondan sağlık harcamalarına ayrılan pay, eğitim harcamalarından sonra ikinci sırayı almaktadır.

Kuşkusuz bu uygulamalar gerek kapsamları, gerek sağladıkları hizmet açısından yeterli olmaktan uzak oldukları gibi, hak temeline dayanmadıkları ve talep edenlerin değerlendirilmesi sonucu ödendikleri için uygulayanların elinde eşitsiz ve keyfi uygulamalara da dönüşmektedirler. Ancak, bu kısıtlı hizmetlerden yararlanmak durumunda kalan insan sayısı dikkate alırsa, yoksulluğun ve yoksunluğun boyutları daha bir açıklık kazanmakta. Öte yandan sorunlar artarken bunların yetersiz kaldıkları ve kalacakla-

rı da açık. En önemlisi, kamunun veya sivil toplum kuruluşlarının yönetimindeki yardımların adı üstünde "yardım" olmaktan öteye geçmeleri mümkün değil. Oysa, Türkiye'de çok sayıda insan, mutlak değilse de göreceli bir yoksulluk veya gelir yetersizliği yaşamaktadır. Bu kesimler için, yardımseverlik anlayışlarından öte çözüme ihtiyaç olduğu da yadsınamaz. Bu nedenle, daha birçok konuda olduğu gibi sosyal politika ve sosyal hizmet anlayışında köklü değişikliklere gidilmesi gerektiği ortada.

5.5. TÜRKİYE'DE KADINLAR VE ZOR GELİŞEN "EŞİTLİK POLİTİKALARI"

Bu kadınların neden çalıştıklarını biliyorsunuz; onlar da biliyorlar. Paraya ihtiyaçları var. Genç kız ise, evde boş oturmak yerine evleninceye kadar çeyiz yapmak için paraya ihtiyacı var. Evli ise, çok zaman kocanın parası yetersiz, evin, ailenin onun katkısına ihtiyacı var; ya da zaman zaman koca işsiz kalıyor, ya da hayırsızın biri.

Genç kızların bir umudu var; büyük çoğunluğu evlenince işi bırakmayı hayal ediyor. Zaten işyerlerinde çalışan kadınlara baktığınızda yaş ortalamasının oldukça düşük olduğunu görüyorsunuz (tekstil sektöründe çalışan kadınların yaklaşık yarısı, gıda ve tütün işkollarında çalışanların yaklaşık % 60'ı otuz yaşın altında ve % 20'si de ondokuz yaşından küçük). İşyerinden alınan bilgilerden de, genç kızların bir bölümünün evlendikten sonra veya çocuk doğurduktan sonra işi bıraktıklarını öğreniyorsunuz. Bir kısmı ise, istese de işi bırakamıyor. Çoklukla kendisi gibi işçi olan kocasının kazancı yetersiz ve ödenecek taksitler var. Üstelik hiç de yabana atılmayacak bir neden de, küçük yaştan beri kendi parası olmasına alışmış olması. Gıda işkolundaki bir görüşmede, çalışan kadınlardan biri bunu şöyle ifade ediyordu: "Ben elimde para tutmaya alışmışım; bir saç tokası, bir ruj için eşimden para istemem".[8]

[8] Meryem Koray, "Cumhuriyet'in İşçi Kadınları: Emek Yoğun Sektörleri Sırtlayanlar", *75 Yılda Çarkları Döndürenler*, Tarih Vakfı, İstanbul, 1999, s. 251.

Türkiye'de nüfusun yarısı kadın ve bu kadınların ekonomik bağımlılıktan geleneklerin baskısına, eğitim yetersizliğinden ikinci sınıf vatandaş olmaya kadar uzanan yığınla sorunu var. Bu sorunların tümünü çözmek kolay değilse de en azından sorunların farkına varabilmek için kadın-erkek eşitsizliği konusunda toplumsal duyarlılığın artmasına ihtiyaç duyulduğu açık. Yani Türkiye'de fizyolojik anlamda kadın olmanın değil, fakat *toplumsal cinsiyet* (gender) anlamında kadın olmanın ne gibi sorun ve engeller doğurduğuna eğilmek önem taşımakta. Bu nedenle sosyal politikaların içinde bir de "kadın meselelerini" konu almak, eşitlik anlayışı ve politikalarından söz etmek gerekli. Bu bölümde bunu yapmaya çalışacağım.

5.5.1. Türkiye'de Genel Olarak Kadınların Konumu

Türkiye de kadın ve toplumsal cinsiyet konusunda kuşkusuz söylenecek çok şey var. İlk olarak, Türkiye'nin uzun süren modernleşme tarihi içinde çeşitliliğe ulaşan sosyal yapısı gibi, kadının konumu, koşulları ve toplumsal cinsiyet anlayışı da eğitim ve gelir düzeyi, kır ve kentsel yerleşim, dinsel inanışlar ve yöresel gelenekler gibi birçok değişkene bağlı olarak büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Doğu ve Batı, muhafazakâr ve modern, köktendinci ve laik, otoriter ve demokrat, zengin ve yoksul gibi farklı özelliği içinde barındıran Türkiye'de, birçok kadın gerçeği de yaşanmaktadır.

Örneğin, özellikle büyük kentlerde iyi eğitimli, iş sahibi, bağımsız kadınlar artarken, işgücüne katılmayan önemli bir kadın çoğunluğu için ekonomik bağımlılık devam etmekte, fakat ev kadınlarının aile içindeki konumu ve rolü de ailelere göre büyük farklılık gösterebilmektedir. Öte yandan kentlerde kadın ve erkek ilişkilerinde oldukça serbestlik gözlenirken, Güneydoğu Bölgesi gibi geleneklerin

daha egemen olduğu yörelerde namus cinayetlerinin sürdürüldüğü de görülmektedir. Son yıllarda eğitim ve gelir düzeyinin yanı sıra kadının konumunu değiştiren önemli bir öğe de siyasal İslam'ın yükselmesi olmuş ve özellikle kentlerde tesettürlü kadın toplumsal yaşamın her alanında daha görünür olduğu gibi, İslamcı feminizm diye adlandırılan bir hareket de doğmuştur. 1980 sonrası, dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de kadın hareketinin yükseldiği de bir gerçek. Bu hareket, zaman içinde elitist kadınların yarattığı bir hareket olmaktan çıkmış ve bugün kadınların yürüttüğü birçok projeyle daha yaygın ve kapsamlı bir hareket olmaya doğru ivme kazanmıştır. Bunun sonucu olarak, toplumsal düzeyde kadın meseleleri daha konuşulur olmuş ve kadın, bazı politikaların hedefi durumuna gelirken, örneğin 2002'de yürürlüğe giren Medeni Yasa gibi kadın-erkek eşitliği konusunda önemli bazı adımlar da atılmıştır. Yine de sosyoekonomik koşulların getirdiği eşitsizliklerin varlığını koruduğunu söylemek gerekir. Ve kadınlar gerek etnik, gerek dinsel, gerek modernlik iddialarının merkezini oluştururken, aslında sosyal sorunların daha çok vurduğu kesim olmaktadır. Kadınlar arasında daha fazla eğitimsiz, daha fazla işsiz, daha fazla korumasız, daha fazla yoksul bulunmaktadır.

Bunun yanı sıra Türkiye'de önemli bir kadın işgücü var; fakat bu kadın işgücünün emeği büyük ölçüde *görünmeyen emek*. Önemli bir bölümü kırsal kesimde ücretsiz aile işçisi olarak çalışıyor; bir kısmı kentlerde kocasının yaptığı işte yardımcı, "ücretsiz işçi"; bir kısmı evlerde ev işinin yanında parça başı iş yaparak, evde çocuk bakarak evinin geçimine katkıda bulunuyor; bir kısmı evin dışına çıkmış, çalışıyor; ancak bu kez de yaptığı işler pek işten sayılmıyor ve çok düşük ücret alıyor. Oysa, onun yaptığı bu işler ve aldığı düşük ücretlerle Türkiye'nin en önemli ihracat potansiyeli gelişiyor, o ayrı mesele. Bunun dışında

eğitim görmüş, profesyonel meslekler edinmiş ve oldukça iyi koşullarda çalışanlar da var; ancak onların da bu toplumun cinsiyet ayırımına dayalı değer yargılarından tümüyle kurtuldukları söylenemez. Ataerkil toplum çeşitli biçimlerde onların da karşısına çıkıyor. Sonuç olarak, kadınlar için kültürden, geleneklerden, dinden, eğitim ve gelir durumundan kaynaklanan yüzlerce sorun var, fakat burada bunların büyük kısmını ele almamız mümkün değil. Bu nedenle, daha çok istihdam, sosyal güvenlik, gelir dağılımı gibi konulardaki durumlarına değinmek durumundayım.

Örneğin Türkiye'deki eğitim durumundan kısaca söz etmiş ve bu yetersiz eğitim olanakları içinde kızların konumunun daha yetersiz olduğuna değinmiştik. Herkes gibi kadının statüsünü de değiştiren en temel faktör eğitim düzeyinin yükselmesi olmaktadır. Türkiye'de ise devletin sağladığı olanaklar yetersiz kaldığı gibi, aileler açısından da kızların eğitime devam etmesine daha az ihtiyaç duyulduğunu biliyoruz. Bunda geleneksel değerler de rol oynamakta, eğitimin maliyeti de kız çocukların okula devam etmesi açısından dezavantaj yaratmaktadır. Bir araştırma sırasında yüz yüze yapılan bir görüşmede bir anne şöyle demektedir: *"14 yaşında bir kız çocuğum var, onun küçüğü oğlan. Beşi bitirdi. Seneye gücümüz yeterse ortaokula vereceğiz. En büyük kız 17 yaşında ortaokulu bitirdi, liseye veremedim. Şimdi konfeksiyonda (...) Onun küçüğü 14 yaşında, o da orta birden ayrılmak zorunda kaldı, maddi durum yüzünden, o çok başarılıydı, okuma isteği çoktu, biz vermedik."* (Tan, 2000: 51). Bunu söyleyen dört çocuklu, evde elişi yaparak evin geçimine katkı sağlayan bir anne. Böyle söyleyen ve böyle davranmak zorunda kalan anne sayısı da az değil. Maddi olanakları sınırlı olan ailelerde, eğitim konusunda kız çocuklardan çok erkek çocuklara öncelik verilmesi gibi bir gerçek bugün de bazı aileler için

geçerli olmaktadır. Hatta kız çocuklar daha başarılı bile olsa, bazı ailelerde bu seçim yine de erkekten yana olmaktadır.

Bu nedenle, özellikle lise ve yüksek öğrenim düzeyinde kız ve erkekler arasında okullaşma oranları epeyce farklılaşmaktadır. Örneğin, 2006-2007 döneminde çağ nüfusu içindeki kızların % 52'si (erkeklerin % 60'ı) lise öğrenimine devam etmiş, yüksek öğrenim açısından bu oranlar % 17'ye düşmüştür (bkz. Tablo 5, "Türkiye'de Okullaşma Oranları"). Kadınlar arasında 2003 yılında bile % 14-15 dolayında okuma yazma bilmeyen bulunmakta ve hâlâ kız çocuklarını ilköğretime göndermek istemeyen aileler söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, dana önce de değindiğimiz "kızlar okula" projesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye'de Kadın İstihdamı

> *"38 yaşındayım...16 yaşımdan beri çalışıyorum, makine ve 5 iplik overlok kullanıyorum...Benim nedenim de maddiyat. Hiçbir sosyal hakkım yok, yalnızca kesintisiz olarak her gün işe gidersem 700 YTL alıyorum, fazla mesai parası da yok. Diyelim ki hastalandım, o gün haber vererek işe gidemedim o günkü yevmiyem kesiliyor...15 senedir tek başıma yaşadım. Kendi masraflarımı, kızımın masraflarını kendim karşılamak zorundayım. Ben de büyük bir yerde çalışmak isterdim. Sosyal hakları var, ikramiyesi var, yıllık kömür parası var, yiyecek vb. Ama şu an 700-800 YTL maaş alıyorsam, orada 400-500 YTL maaş alabilirim. Kiramı nasıl vereceğim, çocuğumu nasıl okutacağım, ne yiyip içeceğim. Bunu düşündüğüm için, yani bugünü yaşayabilmek için geleceğimden fedakarlık yapıyoruz"* [9]

Türkiye'deki işgücü piyasası açısından söylenebilecek ilk özellik kadının işgücü piyasasına katılımının çok düşük

[9] Kasa, Özlem ve Öznur, Oya, "Söyleşi: Bugünü yaşamak İçin Geleceğimizden Fedakârlık Ediyoruz", *Amargi*, Güz 2007, s. 26-27.

olmasıdır. Batı toplumlarında aktif nüfus içindeki kadınların yaklaşık yarısı işgücü piyasasına girmişken, Türkiye'de bu oran yıllar içinde sürekli düşmekte ve günümüzde % 25 dolayında gerçekleşmektedir. Kırsal kesimden kentlere geldiğimizde ise, kentte yaşayan kadınların daha küçük bölümünün (% 18 gibi) işgücü piyasası içinde yer aldığı görülmektedir. Kırsal kesimde kadın tarla, bahçe işlerinde ev işinin bir uzantısı olarak yer aldığından, bu kesimde kadınların yarısına yakın bir bölümü işgücü içinde yer almakta ve ücret alamasa bile ekonomik açıdan üretken kabul edilmektedir.

Ancak kentlere gelince, kırsal kesimden kente göç eden kadınların kentlerde yapabilecekleri işler sınırlı, taşıdıkları nitelikler kentlerde iş bulabilmelerine uygun ve yeterli olmamakta, gelenekler veya ev ve çocuk sorumlulukları nedeniyle ev dışında çalışması da kolay değil. Kentlerde doğup büyüyen kadınlar da gerek yeterli bir eğitim alamamış olmaları ve gerek geleneklerden gelen kısıtlamalar nedeniyle ev kadını olmakta ve işgücü piyasasının dışında kalmaktadır. Bu durumda kentlerde kadının işgücüne katılımının düşük kalmasına şaşmamak gerekiyor.

Öte yandan, kente göç eden ailelerde kadınların bir kısmı ev dışında çalışmaktan kaçınsa da, bir kısmı da gelir yetersizliği nedeniyle ya temizlik gibi ev hizmetlerine yönelmekte ya tekstil, gıda gibi küçük işyerlerinin yoğun olduğu sektörlerde sigortasız çalışmakta veya evde parça başı işler yapmaktadırlar. Kentlerde işgücü arzını karşılayacak düzeyde iş yaratılamadığından, çalışmak isteyen kadınlar için iş olanağının fazla olmadığı da bilinmekte. Bu nedenle kadının işgücüne katılımı çok düşük olduğu halde, kentlerdeki kadınlar arasında işsizlik oranının hem Türkiye ortalamasının hem de erkekler arasındaki işsizliğin üzerinde olduğu görülmekte.

Tablo: 27

Türkiye'de Kadın ve Erkek İşgücünün Konumu (12 yaş üstü, bin kişi)

	2004			2005			2006			2007		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
İşgücü	24.289	17.902	6.388	24.565	18.213	6.352	24.776	18.297	6.480	25.208	18.711	6.497
İstihdam Edilenler	21.791	16.023	5.768	22.046	16.346	5.700	22.330	16.520	5.810	22.750	16.970	5.780
Eksik İstihdam	995	881	114	817	705	113	890	770	119	717	601	116
İşsiz	2.498	1.878	620	2.520	1.867	652	2.446	1.777	670	2.458	1.741	717
İşgücüne Katılma Oranı	48.7	72.3	25.4	48.3	72.2	24.8	48.0	71.5	24.9	47.7	71.6	24.4
İşsizlik Oranı	10.3	10.5	9.7	10.3	10.5	10.3	9.9	9.7	10.3	9.7	9.3	11.0
İstihdam Oranı	43.7	64.7	22.9	43.4	64.8	22.3	43.2	64.5	22.3	43.1	65.0	21.7
Eksik İstihdam Oranı	4.1	4.9	1.8	3.3	3.9	1.8	3.6	4.2	1.8	2.8	3.2	1.8
İşsizlik+Eksik İstihdam Oranı												

Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları*, 2007.

Sonuç olarak çalışmak isteyen ve belirli bir mesleği olmayan kadını büyük ölçüde enformel sektörde ve geçici işler beklemekte; ya evde yapılan parça başı işlerde ya da fason üretim yapan atölyelerdeki işlere razı olmaktadır. Ancak bu işleri hiç küçümsememek de gerekir. Örneğin İstanbul'da gecekondu semtlerinde yapılan bir araştırmaya göre, eve giren gelirin % 75'ini kadın sağlamaktadır (*Radikal*, 17 Mart 2004); yani kırsal kesimdeki kadınların büyük çoğunluğu gibi kentlerde de ailenin ve toplumun refahına önemli katkıda bulunan kadındır. Ancak kadın emeği yine genellikle *görünmeyen emektir*, ekonomik olarak değerlendirilmediği gibi, sosyal açıdan da kadının bağımlı ve değersiz statüsünün değiştirmeye yetmez.

Öte yandan, belirli bir eğitim almış kadın kentlerde daha fazla işgücü piyasasına katılma isteği gösterirken, onları da yine işsizlik veya hizmet sektöründeki güvencesiz işler beklemektedir. Örneğin, ilkokul eğitimi almış olanlarda işgücüne katılım oranı % 20'nin altına inerken, yüksek öğrenim görmüş kadınlarda bu oran % 70'i bulmaktadır. Bununla birlikte eğitimli kadınlarda işsizlik oranı da artmaktadır. Eğitim durumuna göre işsizlik oranlarını veren Tablo 19, 15-24 yaş arasındaki kızlar arasındaki işsizlik oranının yükseldiğini ve örneğin 2007 yılında lise mezunu olan genç kızlarda % 22, yüksekokul bitirmiş olanlar arasında ise % 16 oranında işsizlik olduğunu göstermektedir.

Tablo 27, Türkiye'de kadının işgücüne katılımının yıllar içinde nasıl azaldığını ortaya koyarken, Tablo 28 bu dönem içinde kadının değişen çalışma statüsü ile ilgili bilgi vermektedir. Buna göre ücretsiz aile işçisi konumundaki kadın sayısı 1990 yılında 4.2 milyonu (kadın istihdamının yaklaşık % 70'i) geçerken, 2006 yılında bu sayı 2.2 milyon dolayına düşmüş, buna karşın ücretli çalışan kadın sayısı 1 milyon dolayından 2.3 milyona çıkmıştır. Bugün için istih-

Tablo: 28

İstihdam Edilen Kadınların İşteki Konumu

	Türkiye Geneli				Kentsel Yerleşim			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Toplam	5.768.000	5.700.000	5.810.000	5.780.000	2.324.000	2.525.000	2.712.000	2.794.000
Ücretli + Maaşlı	1.927.000	2.180.000	2.388.000	2.499.000	1.649.000	1.820.000	2.004.000	2.128.000
Geçici İşçi Yevmiyeli	338.000	318.000	326.000	333.000	189.000	172.000	174.000	167.000
İşveren	49.000	51.000	69.000	92.000	38.000	38.000	57.000	75.000
Kendi Hesabına	583.000	774.000	761.000	630.000	170.000	238.000	235.000	182.000
Ücretsiz Aile İşçisi	2.870.000	2.377.000	2.267.000	2.226.000	278.000	256.000	243.000	242.000

Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Anketi,* 2007.

dam edilen kadınların yaklaşık % 43'ü tarım, % 40'ı hizmetler, % 15'i de sanayi sektöründe çalışmaktadır (TÜİK, 2007: 157). Kentlerde ücretli olarak çalışan kadınların yaklaşık % 60'ı hizmet sektöründe, % 30'u da imalat sanayisinde çalışmakta ve ücretli çalışanların çoğu toplum hizmetleri, imalat sanayi ve ticaret, otelcilik, lokantacılık sektörleri olmak üzere üç sektörde yoğunlaşmaktadır. Bunun dışında avukatlık, yargıçlık, doktorluk, bankacılık gibi profesyonel mesleklerde (yaklaşık % 15-20) çalışan kadın sayısı da azımsanmayacak düzeyde olduğundan, ortaya yine hayli çelişkili bir tablo çıkmaktadır.

İmalat sanayiinde çalışan yaklaşık 600-700 bin dolayında kadın vardır ve bunların yaklaşık yarısı tütün, gıda, tekstil sektörlerinde kimi zaman mevsimlik, kimi zaman da daimi işçi olarak çalışmaktadır. Bu üç sektöre metal eşya yapımı endüstrisindeki bazı alt sektörleri de katabiliriz. Bu sektörler teknoloji değil, emek yoğun sektörlerdir, yapılan işler basit ve tekrarlamalı işlerdir ve bu niteliksiz işlerde yoğun biçimde kadın işgücü çalıştırılmaktadır. Tütün ve gıda sektörlerinde yaptığımız bir araştırmada, kadınların üçte ikisinin kırsal kökenli oldukları, % 13'ünün okuma yazma bilmediği, % 53'ünün ilkokul mezunu olduğu ortaya çıkmıştır (Koray, Demirbilek, Demirbilek, 1999: 105-106). Tekstil sektöründe yaptığım araştırmada, bu sektörde çalışan kadınlar arasında kırsal kökenli ailelerden gelen kadın oranı düşmekle birlikte, çalışan kadınların çoğunluğunun (% 65) ilkokul mezunu olduğu ortaya çıkmaktadır (Koray, 1993: 72).

İstihdamda yer alan kadınların önemli bir kısmı hiçbir sosyal güvenceye sahip değildir; ücretsiz aile işçisi olarak çalışan 2 milyondan fazla kadın gibi, ücretli olarak çalışanların kadınların da önemli bir bölümü enformel sektörde istihdam edildiğinden sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan kadın sayısı da sınırlı kalmaktadır. Toplam 12 milyon

aktif sigortalının yaklaşık 1,6 milyonu kadındır, kadınların önemli bir çoğunluğunun babaları veya kocaları üzerinden sosyal güvenlik sisteminden yararlandığı da açıktır. Bu nedenle, yalnız ücretsiz aile işçisi konumundaki kadınlar değil, kentlerde ve tarım dışı faaliyetlerde çalışan kadınların da yaklaşık % 35'i sosyal güvenlik kapsamı dışında kalmaktadır diyebiliriz.

Kadının Niteliksel Konumu: "Görünmeyen ve Sorunlu Emek"

Türkiye'de kadın birçok gelişmekte olan ülkedeki kadınlar gibi, çoğunlukla ya kırsal kesimde ücretsiz aile işçisi ya emek yoğun sektörlerde ucuz emek. Öte yandan çok büyük bir bölümü klasik iktisatçı diline göre "çalışmayan kadın", yani ev kadını statüsünde. Oysa evdeki işleri birisine yaptırdığınızda para ödüyorsunuz ve bunlar çeşitli adlar alan işler oluyor; ancak evin kadını bu işleri yaptığında çalışmayan kadın oluyor, hatta bu kadınlara kocasının sırtından geçinen kadın gözüyle bakılıyor. Öyle olup olmadığını ise, yukarıda görüşlerine yer verdiğimiz feminist iktisatçı Nelson gayet güzel ifade etmişti: İnsanlar yerden fışkıran mantarlar değil; onları bakıp büyütmek için çok büyük bir emek harcanıyor, büyüdükten sonra da bu insanların bakımı yine kadınlara düşüyor ve aslında büyük ölçüde kadın emeğine dayalı bu "feminist ekonomi" kabul edilmediği takdirde, piyasanın çarkların döndüren "ekonomik insana" dayalı piyasa ekonomisinin ortaya çıkmasına da olanak yok.

İmalat endüstrisinde çalışan kadınların çoğu, enformel sektör ve güvencesiz işlerde çalışmakta ve çok düşük ücret almaktadırlar. Kadınların çoğunun çalıştığı hizmet sektöründe ise, kuşkusuz kadınların hem eğitim düzeyleri ve aile yapıları değişmekte hem de yaptıkları işler ve işteki

konumları farklılaşmaktadır. Ancak bu sektörde de kadınların yoğunlaştığı meslekler, yani "kadın meslekleri" ortaya çıkmaktadır. Örneğin öğretmenlik, sekreterlik ya da şirketlerde, bankalarda orta kademe büro personeli gibi. Bazı meslekler "kadın meslekleri" durumuna gelince de, her ülkede olduğu gibi Türkiye'de de bu meslekler gözden düşmekte ve düşük ücretli işler durumuna gelmektedirler.

Kamu sektöründe maaşlı olarak çalışanların da yaklaşık üçte biri kadın olmakta ve bunların çoğu eğitim ve öğrenim, genel idare ve sağlık hizmetlerinde yoğunlaşmakta; örneğin sağlık hizmetlerinde çalışanların yarısından çoğu, eğitim hizmetlerinde çalışanların yarısı kadın olmaktadır. Ancak kamuda yapılan araştırmalar, kadınların çoğunlukla yüksek orunlara yükselemediğini de göstermektedir. Benzer bir durum özel sektör için de geçerlidir. Örneğin, yoğun olarak kadının çalıştığı bankacılık işkolunda 1992 yılında yapılan bir araştırmaya göre, kadınlar çalışanların % 43'ünü oluşturdukları halde, orta kademe yöneticilikte % 26, üst düzey yöneticilikte ise % 4 oranında kadın bulunmaktadır; bunun gibi öğretmenlerin % 44'ünü kadınlar oluşturmalarına karşın, kadınlar müdür düzeyinde ancak % 7 oranında temsil edilmektedirler (Kabasakal, 1998: 303-304).

Öte yandan çalışan her kadın ev ve iş, özellikle de çocuk ve iş arasında bocalamakta, bu alanda yeterli kamusal hizmetler geliştirilemediğinden sorunu kendi çözmek durumunda kalmaktadır. Gücü yeterse bir bakıcı bulmakta veya çocuğunu yuvaya verebilmekte, yetmediğinde de aile desteğini aramak zorunda kalmaktadır. Bu sorunlar arasında bocalarken de çok zaman, iki açıdan da gerginlik yaşamaktadır. Bakın, bu sorunları yaşayan kadınlardan bazıları neler diyor. Bu çalışma da sağlık sektöründe çalışan kadınlarla yüz yüze yapılan bir araştırmadan alındı (Mardin, Tulun, Elhan, Metin, Perzivat, 2000):

"Dünyada yapılan araştırmalar, iş hayatında en başarılı grubun evli erkekler olduğunu, arkasından bekâr kadınların geldiğini, bunu bekâr erkekler ve en son evli kadınların takip ettiğini göstermektedir." (Kadın doktor)

"İşte çalış, evde çalış, ikisinden biri yarım kalıyor. Evliliğim eksik kaldı. Çocuk yapamadım." (Kadın hemşire)

"Çocuğu evde hasta bırakıp başka hastalara bakarken, neden kendi çocuğuma ben bakmıyorum diye vicdan azabı çekiyorum. Çocuğumla oynarken de neden ilmi bir dergi okumuyorum diye huzursuzum." (Yönetici kadın dortor)

"Hemşirelik zor bir meslek; evli bayanlar için evin işleri, buranın nöbetleri; yaşam alt üst oluyor. 24 saat hastanedesiniz; eve gidip yatıyorsunuz; orada da verimli olamıyorsunuz. Ne kendine, ne eşine, ne de çocuğuna faydan oluyor." (Kadın hemşire)

Bir başka örnek bankacılık sektöründen. Bu sektör son zamanlarda önemli bir yapısal değişiklik geçiriyor; hem daha yüksek nitelikli elemanlar alınıyor hem bu elemanlara yüksek ücretler ödeniyor hem de çalışanlardan giderek daha yoğun bir çalışma temposu isteniyor. Bu tempoya giren çok sayıda genç kız da var ve onların kuşkusuz nitelikleri de, çalışmaya bakış açıları da farklı. Yine de, bakalım bu sektörde çalışan kadınlar neler diyorlar (Özdamar, Eyüboğlu, İncir, Ilgaz, Fidan, İnce, 2000): *"Net olarak erkek (elemanları) tercih nedenimi söyleyeyim. Şimdi bayanlar -genelleme yapıyorum- eğer evli iseler, iş-ev ikilemi yaşıyorlar. Eşi var, çocuğu var, istisnaları olmakla birlikte, genellikle evli bayanlarda iş ikinci planda kalıyor. İş onlar için eve katkıda bulundukları, para götürdükleri bir araç. Diyelim ki çocuğu hasta; erkek izin almaz; karısına der ki 'izin al, çocuğu doktora götür'. Dikkat edin çocuğu doktora götürmeyi angarya olarak görüyor, karısına yüklüyor. Sonuçta şöyle bir durum ortaya çıkıyor; kadın evli ise çok izin alan, iş verimi düşük, sorunu fazla bir kişi. Ben*

mesela çok yoğun tempoda çalışıyorum, sadece bu nedenle elemanlarımın büyük bir kesiminin erkek olmasını istiyorum. Bunun yanında şunu da söyleyeyim: Bayan eleman bekârsa çok güzel verim alıyorsunuz. Çünkü o kendini işe kaptırmış oluyor. Örnek olarak kendimi verebilirim. Benim için varsa yoksa işim. Ben gece 11'lere kadar çalışıyorum. Bayan evli ise, ama çocuğu yoksa bayağı iyi verim alıyorsunuz. Çocuk varsa, hakikaten çok iş kaybı oluyor... " (Bunu söyleyen bekâr bir kadın yönetici.)

Öte yandan, ücretli kadının örgütlenme açısından da kısıtları var. Kuşkusuz kadınların gerek sendikalaşmak, gerek sendikal faaliyetlere ilgi göstermek açısından erkeklere göre daha ilgisiz ve isteksiz oldukları söylenebilir; ancak bu ilgisizliğin gerisinde oldukça haklı nedenler olduğu da ortada. Bazı nedenler kadınların eğitimsizliğiyle ilgili, bazıları da eş ve anne olmaktan gelen sorumluluklarıyla. Kadınlar için önce evleri ve çocukları gelmekte, ancak eşleri de, toplum da onlardan bunu istemektedir. O zaman da örgütlenme, toplumsal etkinliklere katılmak vb. için zamanı kalmamakta. Kadınlara ait nedenlerin ötesinde, bir de sendikaların "erkek mekânları" olmasından kaynaklanan nedenler var. Örneğin yine kadınlarla yüz yüze görüşmelerle yapılan bir araştırmada kadınların bir kısmı, sendikalarda kendilerine "bir şeyden anlamaz" muamelesi yapıldığını söylemektedir (Toksöz ve Erdoğdu, 2000). Üstelik görüşülen bu kadınlar sendikal faaliyetlere katılmış, sendikada aktif görev almış kadınlardır; yani sendikaya ilgi duymuş, zaman ayırmış kadınların da başlangıçta sendikalar ve erkekler tarafından kolay kabul edilmediklerini anlıyoruz. Gıda sektöründe yaptığımız araştırmada görüştüğümüz kadınlardan da benzer yakınmalar duymuştuk. (Koray vd. 2000).

Özetle, az sayıda kadının yer aldığı istihdamda, kadınların çoğunluğu için sorunlu bir çalışama yaşamı vardır.

Bu nedenle, devletin sosyal görevlerden çekilmesi aslında kadınlar için de mücadele edilmesi gereken konu olmaktadır.

5.5.2. Türkiye'de Eşitlik Politikaları

Türkiye'de kadın hareketinin 1980 sonrası yükseldiğini, 1990 başlarından bu yana da gerek kamuoyunda, gerek siyasal iktidar düzeyinde bir kadın meselesi veya kadın-erkek eşitsizliği gibi bir sorunun varlığı kabul edilmekte. Bu arada Türkiye, BM'nin Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi'ni (CEDAW) 1985 yılında kabul etmiş ve 1990 sonrasında kurulan hükümetlerde Kadın ve Aileden Sorumlu bir Devlet Bakanlığı yer almış, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü diye bir genel müdürlük kurulmuş, kadın araştırmalarına önem verilmiş ve bazı yasal düzenlemeler de kadın-erkek eşitliğini dikkate alan değişiklikler yapılmıştır. Kısacası, 1990 sonrasında CEDAW'ın onaylanması ve kadın hareketinin yükselmesine bağlı olarak kadın meselelerinin daha fazla gündem maddesi olduğu, ulusal düzeyde kadın sorunlarına eğilecek bazı mekanizmalar kurulduğu ve bazı yasa değişikliklerine gidildiği görülmekte. Bunların başında anayasada yapılan değişiklikler gelmektedir. 2001 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Ailenin Korunması başlıkla 41. maddede "aile Türk toplumumun temelidir" cümlesine "ve eşler arasında eşitliğe dayanır" cümlesi eklenmiş, 2004 yılında yapılan değişiklikle 10. madde, "devlet, kadın-erkek eşitliğinin uygulamada sağlanması için önlemler alacak" biçiminde düzenlenmiştir. 2002 yılında Medeni Yasa'nın aileyle ilgili hükümlerinde ciddi değişiklikler yapılması yoluna gidilmiş ve soyadı, ailenin reisliği ve mal bölüşümü gibi konularda eşitliği sağlamak anlamında bazı değişiklikler yapılmıştır.

Yeni İş Yasası'nda da kadın adına yapılmış değişiklikler söz konusudur. Getirilen hükümlere bakıldığında, özetle, iş ilişkilerinde ve ücretlendirmede cinsiyet ayırımı yapılamayacağı gibi temel bir "eşit davranma ilkesinin" kabul edildiğini (2003 tarihli 4857 sayılı İş Yasası, md. 5) ve kadınların doğum izinleri, analık hakları, gebelik ve annelik süresince korunmalarına yönelik düzenlemelerde bazı iyileşmeler sağlandığını görüyoruz. Buna göre, kadın ücretlilerin (işçi veya memur) doğumdan önce ve sonra sekiz hafta (toplam 16 hafta) doğum izni, çocuğu 1 yaşına gelene kadar günde 1.5 saat süt izni ve isterse 6 ay ücretsiz izin kullanma hakkı vardır. 2003 tarihli Yasa ile cinsel taciz kavramı da ilk olarak Türk iş hukukuna girmiş ve işyerinde cinsel taciz, iş akdini fesih etmek açısından haklı bir sebep sayılmıştır. Bunun dışında, 100-150 kadın işçi çalıştıran işyerlerinin emzirme odası, 150'den fazla kadın işçi çalıştıran işyerlerinin ise çocuk yuvası açma zorunluluğu söz konusudur. Ancak, eski yasada yer alan bu hükmün uygulamada bir anlamı olmamaktadır. Küçük işletme ağırlıklı bir ekonomide bu koşullara sahip çok az sayıda işletme olduğu gibi, bundan kaçınmak için gerekli önlemler de alınmaktadır.

Yasal düzenlemeler ne olursa olsun daha birçok alanda olduğu gibi, kadının konumunun iyileşmesi açısından da yasaların ötesinde ekonomik, toplumsal ve kültürel yapının değişmesi gerekli. Bu kökten değişiklikler yapılmadığında, kadın adına hukuki kazanımlar olsa bile bunları hayata geçirecek uygulamalar ortaya çıkamamakta. Örneğin, enformel sektör büyüdükçe iş yaşamında kadın için güvenceli koşullar yaratmak mümkün olamamaktadır. Ya da 150'den fazla kadın işçi çalıştıran işyerlerinin azlığı bir yana, bu sayıya ulaşmış görünen işyerlerinin bile kadın işçi azaltma yoluna gitmesi gibi nedenlere bağlı olarak kadınların çocukları için kreş gibi olanaklar sağlanamamak-

tadır. Bugün için kadınların çoğu açısından sosyal dayanışmanın sağlandığı yer yine aile olmakta, devletin sosyal sorunlara bakışındaki "liberal hayırseverlik" gibi, kadın sorunlarına bakışı da "muhafazakâr hayırsever" olmanın ötesine geçememektedir.

5.6. TÜRKİYE'DE ARTAN SOSYAL SORUNLAR VE ARANAN SOSYAL DEVLET

Buraya kadar anlatılanların Türkiye'de çokboyutlu ve oldukça derin sosyal sorunların olduğunu ortaya koyduğunu sanıyorum. Yalnız yoksulluk, işsizlik, eşitsizlik değil, eğitimsizlik gibi sorunlar da söz konusu; tüm bu yetersizlik ve sorunlar da etkin devlet politikalarını gerektirmekte. Oysa bu sorun ve ihtiyaçların siyasal gündemin ve devlet politikalarının ana maddesi durumuna geldiğini görmek mümkün değil. Türkiye'de sosyal devlet anlayışı ve sosyal politikaların neden kısıtlı kaldığını ele aldığım bölümde, 1960 sonrasının "vaatlere dayanan sosyal devlet" anlayışının bile günümüzde gerilediğini belirtmiş ve sosyal sorunlar artarken bunlara büyük ölçüde "seyirci" kalan devletin yol açtığı sorunlardan ve çelişkilerden söz etmiştim. Yasalarda haklardan söz edilmekte uygulamada ekonomik zorunluluklardan; söylemde vatandaşını koruyan bir devlet var gerçekte vatandaştan başının çaresine bakması istenmekte; sosyal devlet değil sosyal güvenlik devleti bile olunamamışken, bugün artık bundan da vazgeçilmektedir.

Oysa, bir yandan dünya hızla değişmekte ve Türkiye'nin buna uyum sağlaması gerekmekte, öte yandan Türkiye kendini az gelişmiş ülkeler grubundan çıkarma özlemi duymaktadır. Her iki alandaki gelişmeyi ise, hem insan kaynağını hem de toplumsal gelişme düzeyini yükseltmeden yakalaması mümkün değil. Kısacası sosyal sorunların çözümü ve bunlara ilişkin sosyal politikaların varlığı, yalnızca toplumsal adalet ve uzlaşma düşüncesinin gereği de-

gildir. Kuşkusuz bu amaçlar başlı başına değerlidirler ve sosyal eşitlik ile sosyal adaleti amaçlayan sosyal politikalar bu nedenle çok anlamlıdırlar. Ancak uygulanan bu politikaların yarattığı maddi değerler de var; örneğin eğitim, sağlık, sosyal güvence gibi değerler toplumsal gelişmenin göstergesi oldukları gibi, nitelikli insan ve işgücü kaynağının da temelidirler. Türkiye tüm bu sorunları yeterince dikkate almamakla aslında bugününü olduğu gibi yarınını da tehlikeye atmakta veya kendini az gelişmişliğe mahkum etmektedir. Toplumun küçük bir kesiminin nitelik kazanması veya olumlu yaşam koşullarına sahip olması, toplumsal gelişme düzeyini yükseltmeye yetmeyeceği gibi, kitleler arasındaki farklılıkları arttırarak toplumsal çözülmeye de neden olmaktadır. Türkiye'nin uzun süredir yaşadığı siyasal ve sosyal ayrılıkların, sosyo-ekonomik olanakların adaletsiz dağılımı ile ilgisi olmadığı söylenebilir mi?

Kısacası, Türkiye'nin sosyo-ekonomik anlamda birçok yapısal sorunu bulunurken, 1980 sonrasının küreselleşme süreci ve uygulanan liberal ekonomi politikalarla birlikte bugün hemen her alanda sorunların yoğunlaştığından söz edilebilir. Bu sorunları tüm gelişmekte olan ülkelerin yaşadıkları da bilinmekte. Ancak bu sorunlar karşısında ne gibi politikalar uygulandığı önemli olmakta ve ülkeler buna göre farklılaşmaktadırlar. Türkiye de, örneğin AB'ye üye olmak gibi "sınıf atlamak" niyetindeyse sosyal gelişmesini daha dikkate almak ve bunun için de daha anlamlı ve nitelikli sosyal politikalara yönelmek durumunda. Dolayısıyla bugün görüldüğü gibi hemen her alandan devletin geri çekildiği bir durum, hem insani hem de ülke olarak Türkiye'nin geleceği açısından tehlikeli bir gidişe işaret etmektedir.

Öte yandan bugün Türkiye'de devletin küresel ekonomiye uyum ile büyüme sorunu üzerine odaklandığı ve sosyal sorunların çözümünü bu gelişmelerden beklediği açık. Ancak, yalnızca bu hedefler dikkate alınsa bile, bü-

yüme sürecinde karşılaşılan istikrarsızlıklar, sermaye ve teknoloji açısından dışa bağımlılık, teknolojik açıdan da, ucuz emek açısından da dış dünyadan gelen rekabetin artışı, devletin kaynak transferinde yaptığı adaletsizlik ve yanlışlar gibi ekonomik büyümeyi kısıtlayan birçok sorun var. Hızla değişen teknoloji nedeniyle ekonomik büyümenin gelişmiş ülkelerde bile işsizlik sorununu çözemediği bilinirken, Türkiye gibi mevcut kaynaklar çerçevesinde işgücü fazlası olan bir ülkede büyümenin bu soruna gerçekçi bir yanıt getirmesi çok zor. Dolayısıyla geçmişten gelen, bugün daha da büyüyen sorunlara yalnız ekonomik büyüme ile çare bulunamaz. Türkiye'nin derin toplumsal sorunlarına çözüm bulmak için, bu büyümenin yönetimi ve sonuçlarının daha adil paylaşımına ihtiyaç var. Bu nedenle "sosyal devlet" anlayışı birincil önemde.

Tüm bu kısıtlar bilinirken, tarımdaki istihdamın azalmasını istemenin ve buna yönelmenin kentlerde artan işsizlik ve yoksulluktan başka bir şey getirmeyeceğini görmek gerekmektedir. Tarımda ve kentlerdeki yoksulluğu azaltmanın yolu, tarımın çözülmesi değil, tarımdaki verimliliğin arttırılması, kırsal bölgeleri kalkındıracak politikaların uygulanması, çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesinden geçebilir. Bunun için de kırsal kesime ve tarıma yönelik ekonomi ve sosyal politikaları bir bütün içinde ele alacak bir bakışa ihtiyaç vardır. Kısacası Türkiye'de büyüme ile sosyal sorunların çözümünü beklemenin oldukça boş bir umut olacağını gösteren birçok sorun ve kısıt hatırlatılabilir. Bu kadar ayrıntıya girmeden son bir söz söylemek gerekirse, tüm ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de. sosyal sorunların azalması için ancak kamunun uygulayacağı yaygın ve sürekli, etkin ve kapsamlı sosyal politikalara ihtiyaç duyulduğu söylenebilir. Bunun ötesinde, bazı umutlar beslemek mümkün olmadığı gibi, yanıltıcı da olabilmektedir.

SONSÖZ YERİNE

Yirmi Birinci Yüzyıla Girerken Neredeyiz ve Nereye Gidiyoruz?



(...)
İnsanlar sizleri çağırıyorum:
kitaplar, ağaçlar ve balıklar için,
buğday tanesi, pirinç tanesi ve güneşli sokaklar için,
üzüm karası saçlar, saman sarısı saçlar ve çocuklar için.

Nâzım Hikmet*

* Asım Bezirci, *Nâzım Hikmet ve Seçme Şiirler*, A Yayınları, İstanbul, 1975, s. 152.

SONSÖZ YERİNE: YİRMİ BİRİNCİ YÜZYILA GİRERKEN NEREDEYİZ VE NEREYE GİDİYORUZ?

"- Beşeriyetin hepsini bir vücut ve her milleti bunun bir uzvu saymak icap eder. Bir vücudun bir parmağının ucundaki acıdan, diğer bütün uzuvlar müteessir olur. Ancak böyle bir düşünüş, insanları, milletleri hodbinlikten kurtarır.

"Eğer milletler arasında bir hastalık varsa, hadise ne kadar uzak olursa olsun, kendi aramızda olmuş gibi, bu esastan şaşmamak lazımdır.

"Eğer devamlı sulh isteniyorsa, insan kitlelerinin vaziyetlerini iyileştirecek milletlerarası tedbirler alınmalıdır.

"İnsanlığın heyet-i umumiyesinin refahı, açlığın ve baskının yerine geçmelidir. Dünya vatandaşları haset, açgözlülük ve kinden uzaklaşacak şekilde terbiye edilmelidir." [1]

Atatürk'ün sözlerini gerekli gereksiz kullanmak gibi kötü bir alışkanlığımız olduğunu biliyorum. Ancak Atatürk'e ait yukarıdaki sözleri hepimizin hepimize hep hatırlatması gereken bu sözleri, burada kullanmaktan kendimi alamadım. Hele 21. yüzyıla ve de yeni bir bin yıla girdiğimiz 2000'li yılların başında, bu bir hayli "dumanlı" dönemde onun bu yüzyılın ilk yarısında söylediği bu sözleri anımsamanın anlamlı olacağını düşündüm.

Evet hepimizin bildiği gibi 2000'li yılların başında değişimler hızlı, yorumlamalar keskin. Kimilerine göre "küresel köye" doğru gidiyoruz, kimilerine göre "ortaçağa" geri dönüyoruz. Kimileri insan ömrünün uzamasından, insanın tüm organlarının yenilenme olanaklarından konuşuyor, kimileri insan artık bir "şey" durumuna indirgendi diyor. Serbest piyasa ekonomisinden başka bir şey kalmadı, "tarih bitti" diyenler de var, kapitalizmin ömrünü ta-

[1] Şevket Süreyya Aydemir, *Tek Adam*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 505.

mamladığını söyleyenler de. Artık sınıflar arasında değil, uygarlıklar arasında savaşlar ve mücadeleler yaşanacağını öngörenler de var, Batı'nın bittiğini söyleyenler de. Böylesine ilginç bir dönem bu, buna kimileri "endüstri-sonrası toplum", kimileri "bilgi-enformasyon çağı", kimileri "sibernetik çağ" deyip duruyor. Ancak işin gerçeği dünya geçmişte olduğu gibi bugün de hem aynı zamanda bütün çağları bir arada yaşayan parçalardan oluşuyor hem de bu parçalar arasında iletişim anlamında yakınlaşma yaşansa da yaşam kalitesi anlamında farklılıklar ne yazık ki giderek artıyor.

Bu nedenle sosyal politikadan, devletin sosyal niteliğinden söz edilen bu kitapta, sosyal açıdan yeryüzünün ne durumda olduğuna kısaca bakmak ve bugün nerede olduğunu saptamak ilginç olur diye düşünüyorum. Çünkü bu saptamalar ve bunlara karşı göstereceğimiz tepkiler bizi buralardan başka bir yerlere götürecek. Nereye götüreceği konusu tümüyle değilse de büyük ölçüde insana bağlı. Onun nasıl bir tarih yaratacağına bağlı. Bu nedenle insanın yarattığı uygarlık konusunda iki noktada durup düşünmesi gerekiyor sanırım: İlk olarak yeryüzünün bütünlüğü ve yeryüzünde insanın yarattığı bir uygarlık olacaksa, bunun tüm insanları kapsaması gerçeği; ikinci olarak da bu uygarlığın yalnız teknoloji ve de ekonomik gelişmeyle değil, fakat bireyler, toplumlar, hukuk sistemleri ve ahlaki anlayışlar açısından da yeryüzü ölçeğinde gelişmiş boyutlar taşımasının vazgeçilemezliği... Bu nedenle sosyal politikanın artık küresel boyutta düşünülmesine ve hayata geçirilmesine de ihtiyaç büyük.

Bir Durum Saptaması: Sosyal Kaygılarımız Açısından Neredeyiz?

Küresel Çarşı göz kamaştırıcı bir dizi yiyecek, içecek ve oyuncak sergileyen, gezegen çapında bir süpermarkettir... Zengin yaşam düşleri dünyanın en ücra köşelerine kadar yayılmakta, ancak toplam nüfusun çok küçük bir azınlığı bu Çarşı'dan alışveriş edebilmektedir. Dünyadaki 5.4 milyar kişiden yaklaşık 3.6 milyarının bir şeyler satın alabilecek nakit parası ya da kredisi pek yoktur. İnsanların büyük çoğunluğu yalnızca vitrinlere bakmakla yetinmektedirler.[2]

Sumberg'in vardığı sonuçlar şunlardı: 'yardım etmek bizim görevimiz değildir (yardım) vermek veya vermemek tümüyle bizim tercihimize kalmıştır.' Böyle bir tercihimiz olduğunu kabul ettiğimizde de, 'cankurtaran sandalı' ahlakı savunucuları, bazı ülkelere yardımın umutsuz olduğunu ve onlara yardımın 'Uzay Gemisi Dünya' üzerindeki diğer ülkelerin kalkınma fırsatlarını tehlikeye soktuğunu ileri sürerek, 'çöpe atılması' gereken ülkelerin (Bengladeş gibi) gözden çıkarılmasını savunmaya başladılar.[3]

Dünyanın iki ayrı gerçeği... Ya da insanlığın ve yeryüzünün gerçeği ile insanın ve toplumun zaafları karşı karşıya da diyebiliriz. Daha farklı bir dünya düşleyenler için "ütopyacı" deniyor, biliyorsunuz. Bu yüzyılın sonunda da hem gelecek için öngörülerde bulunanlar var hem de ütopyalarını dile getirenler. Gelecek bunların hangilerini haklı çıkaracak, bilmiyoruz. Ancak, yine de, insanın ve yeryüzünde kurduğu uygarlıkların bu yüzyıla gelinceye kadar çok daha acılı ve umutsuz dönemlerden geçtiğini düşündüğümüzde, bugün gelecek konusunda daha umutlu olmak için pek çok neden bulabiliriz diye düşünüyorum.

---

[2] Richard J. Barnet ve John Cavanagh, *Küresel Düşler: İmparator Şirketler ve Yeni Dünya Düzeni*, Sabah Kitapları, İstanbul, 1995, s. 3.

[3] Des Gasper, "Kalkınma Ahlakı: Yeni Bir Alan mı", *Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma*, Der. Renee Prendergast, Frances Stewart, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1995, s. 212.

Günümüz dünyasını tanımlamak açısmdan en çok kullanılan kavramların başında globalleşme veya küreselleşme kavramının geldiğini biliyoruz. Birçoğuna göre en azından 500 yıllık bir geçmişi olan küreselleşmenin bugünkü evresi, küreselleşmenin hızlanması ve derinleşmesi anlamını taşımaktadır. Küreselleşme ekonomik olduğu kadar teknolojik, siyasal ve kültürel bir olgu. Henüz en çarpıcı yanını ekonomik sonuçlarıyla görüyorsak da, toplumsal ve kültürel yanlarım da tanıyoruz ve gelecekte ulus-devletlere ne olacağı konusunda ciddi kuşku ve kaygılarımız var.

Gerçekten en başta büyüyen bir dünya ticareti var; fakat aynı zamanda dünya çapında giderek birbirine yakınlaşan bir değerler, yaşam biçimleri, alışkanlıklar da var. İnsanlar giyimlerinden dinlediği müziklere, tükettiği maddelere kadar birçok alanda birbirine benzemekte, öte yandan bilgisayar, cep telefonu, internet kullanımı gibi dünya çapında hızla gelişen teknolojiler nedeniyle bu insanlar birbirlerine yakınlaşmakta. Geleceğin dünyasında bu teknolojilerle neler yapacakları ise, şimdiden büyük merak konusu.

Öte yandan küreselleşen bireyin hakları, demokrasi konusu, ulus-devletlerin konumu da önemli tartışmalar getirmekte. Örneğin ulus-devletlerin artık eski işlevlerini yitirdiğinden söz edilmekte ve yerine ne konulacağı tartışmaları yapılmaktadır. Kimi bir dünya devleti düşünmekte, kimi cemaatlere doğru bir parçalanmadan söz etmektedir. Kimi küreselleşen dünyada ulusal düzeyde kalan siyasal hakların artık hiçbir şeye yaramadığını düşünmekte, kimileri de yeni teknolojilerle insanın önünde çok daha demokratik olanaklar açılacağından söz etmektedir.

Kuşkusuz küreselleşmeye bakış açısı benimsenen ideolojilere göre değişmektedir. Bu konuda üç temel yaklaşımdan söz edebiliriz. Geleneksel bakışa sahip olanlar, örneğin devletin gücü ve etkinliği açısından çok da fazla bir şeyin değişmediğini, belki ancak devletin işlevlerinde bazı

değişiklikler olduğunu söylemektedirler. Onlara göre dünya, eskisi gibi dönmeye devam etmektedir. Soldan gelen daha radikal yaklaşımlar ise, küreselleşmenin aslında ulus-devletlere bir saldırı, özellikle de devletin sosyal niteliği veya refah devleti uygulamalarına bir saldırı olduğunu ve küreselleşen sermayenin ulus-devletin egemenliğini ortadan kaldırmayı amaçladığını düşünmekte. Daha liberal veya bireyci-çoğulcu yaklaşımı benimseyenler ise, hem farklılaşan birey ve toplumlar hem de dünya çapında birbirlerine yakınlaşan insanlar nedeniyle devletin artık eski işlevini yerine getirmesine, merkezi bir güç olma özelliğini sürdürmesine olanak kalmadığı, bunun da aslında bireyin özgürleşmesi için yeni fırsatlar yaratabileceği görüşündeler. Ancak aşağıdaki ifadeye de katılmamak mümkün değil:

"Küreselleşme elbette tarafsız bir şekilde gelişmiyor ve sonuçları bakımından tamamen hayırlı bir olay değildir. Avrupa'nın ve Kuzey Amerika'nın dışında yaşayan birçok insanın gözünde rahatsız edici derecede Batılılaştırma (belki, şimdi tek süper güç, küresel düzeyde ekonomik, kültürel ve askeri konumuyla sağladığı hâkimiyetten dolayı ABD olduğu için Amerkanlaştırma da diyebiliriz) damgasını taşımaktadır. Küreselleşmenin en göze çarpan kültürel ifadelerinden bazıları (Coca-Cola, McDonalds, CNN) tamamen Amerikandır" (Giddens, 2000: 26).

Küreselleşmenin farklı boyutları ve getirdiği tartışmaları bir yana bırakarak ve daha çok ekonomik sonuçlarıyla küreselleşmenin ortaya çıkardığı birkaç noktanın altını çizmek istersek şu noktalar dikkat çekmektedir:

- *Birincisi,* büyüyen ve serbestleşen sermaye, mal ve hizmet akımının kuşkusuz teknolojilerin getirdiği kolaylıklarla ilgisi var; ancak aynı zamanda bir yandan gelişmiş ülkelerin artan üretim kapasitesinin bir biçimde dünyada daha hızlı dolaşması da gerek, öte yandan Batı'daki sermayenin gelişmekte olan bölgelere ve bu bölgelerdeki daha

kârlı alanlara yönelmesi de önemli. Dolayısıyla küresel ölçekte bir sermaye birikimi evresi yaşamaktayız ve bu evrede üretilen katma değerin önemli bölümü yine merkez ülkelere akmakta. Bugün, hem küresel şirketlerin ve üretimlerinin dünya çapına yayılmasını izliyoruz hem de her gün bir trilyon dolardan çok daha fazla bir paranın dünya çapında el değiştirdiğine tanık oluyoruz. Mali piyasalar büyüyor, şirketler çokuluslu, hatta ulus-ötesi veya küresel şirket diye adlandırılıyor ve bunlar aralarında durmadan sürdürdükleri şirket evlilikleri ile dünya piyasalarının egemeni durumuna geliyorlar ve gelişmekte olan ülkelerin çoğu bu hareketliliğe sadece aracılık ediyorlar.

"Dünyanın en büyük 10 mali kuruluşunun toplam aktif tutarı 4.8 trilyon dolar ve bu tutar, küresel türev piyasaları (Futures, Options, Swaps, Forwards vb. gibi) hacmine yakın bir büyüklük. Bu 10 kuruluş içinde 3 İsviçre, 3 AB, 2 Japon ve 1 İngiliz Şirketi bulunmaktadır Bu Şirketlerin piyasa paylarına bakıldığında, 4 tanesinin piyasa payı dünya piyasalarının % 40'ını buluyor; 8 şirketin toplam piyasa payı ise % 80'e ulaşıyor. Dünyadaki 200 çokuluslu şirketin toplam satışları, küresel üretimin % 25'ini oluşturuyor" (Yılmaz, 1998: 44).

- *İkinci olarak,* tüm bu gelişmelerin hem olumlu hem de olumsuz yanları olduğu açık; ancak olumlu yanlarının daha çok gelişmiş ekonomilere, olumsuz yanlarının da gelişmekte olanlara düştüğü de belli. Serbestliğin ve küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerde hem sermaye piyasaları, yatırım ve üretim olanakları açısından büyük bir belirsizlik yarattığı açıkça görülmekte hem de siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar bu ülkelerin yazgısı durumuna gelmektedir. Gerçekten ekonomik yapıda belirsizlik ve bunalım arttıkça, devletin bu belirsizlikleri yönetme kapasitesi de sınırlı olduğundan siyasal bunalımlar da bu ülkelerden eksik olmamaktadır.

Örneğin çok bilinen ve çeşitli yorumlara yol açan Asya krizi gibi krizlerin yanı sıra 1980'den bu yana 100'den fazla gelişmekte olan ülkede ciddi bankacılık krizi yaşandığı ve Meksika'nın 1995'teki krizde bankacılık sisteminin çökmesiyle ulusal gelirin % 12'sini bulan bir maliyetle karşılaştığı belirtilmektedir (Heredia, 1997: 386). Ancak borçların ödenmesi ve banka mevduatları garanti altındadır. Bu durumun Türkiye'de de defalarca yaşandığım biliyoruz. Örneğin Türkiye'de 2000'li yılların başında batan bankaların, mevduat güvencesi nedeniyle zararları devlete yüklenmiş olmaktadır. Bu nedenle, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na alınan bankaların devlete maliyetinin 40-50 milyar dolayında olduğu söylenmektedir.

Bundan daha da kötü olan ise, gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda kurumların saygınlıklarını yitirmeleri ve insanların siyasete ilişkin olumsuz yargılarının giderek artmasıdır diyebiliriz. Siyaset ve siyasal-toplumsal kurumlar giderek işlevlerini yitirmekte, onların yerini çok zaman yasa dışı işleyen mekanizmalar almaktadır. Yasa dışılık bu toplumlarda siyasal yapıdan ekonomiye, bürokrasiden yargı organlarına dek ulaşınca da insanların ne topluma ne de kurumlara güveni kalmaktadır. Doğu Bloğu ülkelerinin ve sosyalist sistemin çözülmesinden sonra bu ülkelerdeki ve Avrupa'daki gelişmeleri irdeleyen Minc, bu durumu bir "cangıla" benzetmekte ve genel olarak ortaya çıkan yozlaşmayı bir "ortaçağa dönüş" işareti olarak algılamaktadır.

"Berlin Duvarı'nın yıkılışını izlemiş duygulu düşlerin, tarihin sonu ile evrensel barış hakkındaki saf görüşlerin yer aldığı dönemden ne kadar uzaktayız! Neler neler işitilmemişti ki! İlerleme, barış, ekonomik canlanma... Gerçek, kısa sürede bu ilk yanılsamaların hakkından geliverdi... Duvar'ın yıkılışının ardından Batılılar kalıcı bir barış hülyasına dalarken, doğulular da birkaç yıllık fedakârlık-

tan sonra kapitalist nirvanaya ulaşacaklarını düşlüyorlardı. Piyasanın bitmez tükenmez bir çile, diğer ülkeleri yakalamanın insani açıdan bir ütopya olduğunu ve ilk tasfiyelerin hem iş olanağı hem de satın alma gücü bakımından bir gerileyiş anlamı taşıyacağını hiçbir zaman anlayamadılar. Anglosakson türü bir piyasanın düşünü koruyorlardı; onun yerine cangılı keşfettiler. Hukuk kuralları olmayan kapitalizm bundan başka bir şey olabilir mi zaten? Geleneksel gelişme filmini hızlı bir şekilde yaşamayı tasarlıyorlardı: İlkel sermaye birikimi, yatırımlar, bir girişimciler sınıfının doğuşu. Oysa şimdiye kadar, yasadışı dağıtım kanallarının büyüsünden, paralel piyasadan, dolara hücumdan ve Marx'ın hiç düşünemediği bir egemen sınıfın, mafyanın ortaya çıkışından başka bir şey göremediler" (Minc, 1995: 16).

- *Üçüncü olarak* söylenebilecek nokta da, küreselleşmenin genel olarak ücretli çalışanların haklarını ve çalışma koşullarını aşağılara doğru iten bir sonuç yarattığı gerçeğidir. Bu gerileme kuşkusuz gelişmekte olan ülkelerde büyük boyutlarda yaşanmaktadır. Daha önce gelişmiş ülkelerin işgücü piyasalarında da esneklik ve kuralsızlaşma eğilimi nedeniyle, bu ülkelerde de küreselleşmenin olumsuz bazı etkilerinden söz etmiştik. Ancak bu olumsuz etkilerin boyutları gelişmekte olan ülkelere göre daha sınırlı kalmakta, ayrıca bu olumsuz etkilerle karşılaşanların büyük bölümü de gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş olanlara göç eden yabancı işgücü, bir başka deyişle göçmenler olmaktadır. ABD'de Meksikalılar, Kübalılar gibi göçmenler, Avrupa'da da Türkler, Yugoslavlar, Cezayirliler. Onlar "Merkeze" veya "Kuzeye" geçmiş olsalar da, oralarda önemli ölçüde "Güneyi" yaşamaya devam etmekteler.

1980 ortalarında Türkiye'de çok ilgi çeken *En Alttakiler* kitabı işte Almanya'da Üçüncü Dünya'yı yaşayan Türk-

lerden söz etmektedir. Günther Wallraff çeşitli sektörlerde yabancı işçilerin karşılaştıkları çalışma koşulları gibi, davranışların da ne kadar acı olduğunu sergilemekte kitabında. Kaçak çalışmak, kötü koşullarda çalışmak ve itilip kakılmak bu işçilerin o ülkelerdeki günlük yaşamı olduğunu kitabı okuyunca daha iyi anlıyorsunuz.

"İçimizdeki mafya

Yalnız inşaat sektöründe çalıştırılan kaçak işçi sayısının iki yüz bin dolayında olduğu sanılıyor. Çoğunluğu Türkler oluşturuyor; aralarında Pakistanlılar, Yugoslavlar ve Yunanlılar da var. Bu sayı her yıl on milyar mark dolayında vergi ve sosyal pirim kaçırılması anlamına geliyor. Bu insanların sırtından milyarlar vuran köle tacirleri çoğunlukla cezadan kurtulmalarını sağlayan politik bir mekanizma tarafından korunuyorlar. Yasalar son derece yetersiz kalıyor. Federal hükümet, bu dolandırıcılığa son vermekte hiç de aceleci davranmıyor" (Wallraff, 1986: 46).

Bugün de durum pek farklı değil; öte yandan gelişmekte olan ülkelerdeki koşullar da pek fark etmiyor. Küreselleşme de şimdilik bu ucuz emek pazarını dünya çapında büyüten bir etki yapmaktadır. Bir yandan ucuz emeğin daha ucuz emekle rekabeti, öte yandan her tür emeğin teknoloji ile rekabetinin arttığı bir dünyada yaşıyoruz. Bu dünyada insanın yaşama şansı giderek piyasa kurallarına göre belirlendiğinden, insan da piyasada ne kadar "değeri" olduğuna göre bir yere konuyor ya da bir statü elde edebiliyor. Bu nedenle günümüzdeki dünyayı ormana, cangıla benzetenler bu açıdan çok haksız değiller.

"Nike'ın ayakkabı fabrikalarının hemen tamamı Asya'dadır. Şirket son beş yılda ücretlerin yükselmesine bağlı olarak Güney Kore ile Tayvan'da yirmi üretim birimini kapatmış ve ücretlerin en düşük olduğu Çin, Endonezya ile Tayland'da yenilerini açmıştır. Şirketin dünya çapında-

ki bordrosunda hemen hepsi yönetim, satış, tanıtım ve reklamcılıkta çalışan 8000 kişi bulunmaktadır. Asıl üretim, sayıları 75.000'i bulan Asya'lı fasonculların elindedir... Endonezya yapımı bir Nike 5.60 dolara mal olur; Avrupa ile ABD'de 73 ile 135 dolar arası satılır. Bunları diken Endonezyalı kızlar genelde saat başına on beş sent alırlar. Nike lisanslı fabrikalarda yaptığı bir araştırma sonucu, deneyimli bir kadın işçinin günde ortalama 0.82 dolar kazandığını açıklamıştı" (Barnet ve Cavanagh, 1995: 258).

Küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerdeki etkilerinin çoğu bu özellikleri gösteriyor. Sonuç olarak bu ülkelerdeki ekonomik koşullar da, siyasal yapı da daha çok dış dünyaya göre belirleniyor ve olumlu görünen gelişmeleri elde etmek için hep daha fazla taviz vermek gerekiyor. Örneğin gelişmekte olan ülkelere sermaye transferi yapılıyor ve belirli ölçüde de olsa üretim ve istihdam olanağı artıyor diye düşünmek mümkün. Örneğin "Nike'm Endonezya Genel Müdürü, bir Amerikalı gazetecinin sorularına yanıt olarak şöyle söylüyor: "Sömürü mü? Evet ücretler düşük. Ancak, biz buraya gelip başka türlü iş bulamayacak olan binlerce kişiye iş verdik" (Barnet vd. 1995: 258). Kısmen doğru bir gerçek. Ancak gelişmekte olan ülkelerin artan borçları nedeniyle gelen sermayenin önemli bir bölümü spekülatif bir karakter taşıdığı gibi, gelmesinin en önemli nedeninin ucuz emek olduğu da bir gerçek. Öte yandan ne zaman geleceği belli olmadığı gibi, ne zaman gideceği de belli değil. Örneğin 1990 sonlarında yaşanan Asya krizinin de Türkiye'deki krizin de, en önemli nedeninin gelen yabancı sermayenin kaçması olduğu iyi bilinmektedir.

Tüm bunların getirdiği belirsizlikler ortamında, hemen her toplumda beklentiler ve tüketim artıyor, ancak birçok kişi için iş bulma ve çalışma koşulları kötüleşiyor;

öte yandan devletin toplumsal sorumluluğu adeta ortadan kalkarak devlet dünya piyasasının ve uluslararası kuruluşlarının ulusal düzeydeki bir uzantısı olmak durumuna geliyor. Ne yapması, nasıl bir politika izlemesi gerektiği, dünya piyasasımn ve uluslararası kuruluşların belirlediği bir kurum. Hatta artık "Çok Taraflı Yatırım Anlaşmaları-MAI" gibi küresel şirketler için özel hukuk kuralları istenmekte ve ulusal düzeydeki hukukun bir yana bırakılması dönemine girilmektedir.

Ve buradan, bu küresel piyasa ve kültürel kuşatma gerçeği karşısında bireye ve topluma ne olduğu sorusu gündeme geliyor. Bundan da epeyce kaygı duyanlar var. Bugün dünyanın batılılaşmasından söz edilirken, bunun en önemli uzantılarından biri kültürel özelliklerin, farklılıkların yaşama şansının kalmaması, öte yandan piyasa dışında kalan bütün yaşam alanlarının (hatta sevgi ve duygular dahil), piyasa malı veya konusu durumuna gelmesidir. Şu eleştiriye bir göz atmakta yarar var:

"Modern dünyadan önceki toplumlarda, kültür insan eyleminin bütün yönlerini kapsar. Bu toplumlar zaten ekonomiyi ekonomi olarak bilmezler. Ekonomik 'alan', kültürel bütünlük içine 'yerleştirilmiştir' ... Modern toplum ekonomiyi 'icat ederek', yani üretimin bir 'alanını', maddi zenginlikler üretilmesi, bölüşülmesi ve tüketim alanını, -ki bu alan için her türlü olanağın sağlanması haklı ve zorunlu olacaktır- özerkleştirerek, kültürü, aynı adı taşıyan bakanlıkların 'kültürel' uğraşılarına indirgemiştir... Öyle ki kültürün yerini kalkınmanın almasının çok olumlu olduğu düşüncesi, kitlesel yaşantı temelinde kendisini kabul ettirmiştir. Kültürel kimliğin yerini kişi başına düşen GSMH ve topluca tüketime geçiş almıştır. Kullanılıp atılan eşyalar folklorun yerini almıştır. Temelde kültür, genelde gecikme, geri kalma ile eşanlamlı hale gelmiştir" (Latouche, 1993: 55, 86).

Evet, batılılaşma, ekonomik kalkınma, benzer tüketim ve yaşam alışkanlıklarının küresel bir gerçeklik durumuna geldiği bir dünyaya doğru hızla yol alıyoruz. Dünyanın önemli bir bölümü için tüm eşitsizliklerine karşın bu tür bir küreselleşme şimdiden gerçekleşmiş durumda. Ancak bunun insanı ekonomik insana indirgediği, yaşam alanını neredeyse piyasa ile sınırlayıp daraltığı, insanı ve toplumu böyle bir sistem içinde yaşamaya zorladığını düşünenler de var. Gerçekten ekonominin yaşamımızın göbeğine kurulup oturduğu, küreselleşmenin bu tür bir yaşamı herkes için geçerli kılma noktasına doğru uzandığı bugün ve gelecek için insanı neler bekliyor sorusu bu nedenle önemli.

"Globalleşmenin dünyayı tek bir pazar çerçevesinde birleştirmenin ötesinde, dünyanın kendisini, bizzatihi pazar, yani bütün an ve noktalarında sadece piyasa kurallarının geçerli olduğu bir varlık alanına dönüştürmeye yönelik bir süreç niteliği taşıması, teknolojinin kendi içinden kaynaklanan bir zorunluluk değil, tam tersine, globalleşmeyi mümkün kılan teknolojinin, kapitalist üretim tarzı çerçevesinde, kapitalist sınıfın hedeflerine hizmet edecek şekilde, onun talepleri doğrultusunda gelişip biçimlenen bir teknoloji olmasının bir sonucudur... Globalleşmiş bir dünya, her yerin Pazar, her şeyin Pazar için olduğu ve herkesin pazarda olduğu bir dünya olacaktır" (Cangızbay, 2000: 141).

Katılırsınız veya katılmazsınız, fakat işte size üzerinde durup tartışmanız gereken birkaç yorum. Bütün bu olup bitenlere biraz soru işaretiyle bakanlar için gerçekten günümüzde üzerinde durulacak birçok sorun var; bunların yanıtlarını da yine insanın vereceği çok açık.

Ancak nasıl vereceği merak konusu.

Ve Nereye Gidiyoruz?

Yeni toplum için önerilen adların bolluğu, aynı şekilde, hem bir çeşitliliği hem bir çakışmayı göstermektedir: çeşitlilik, değişikliğin gözlendiği temellerin yanı sıra bu değişikliği sağlayan başlıca güçlerin seçiminde gözlenmekte; çakışmaysa, sanayi toplumlarının evrimlerinin yeni bir aşamasına girmekte oldukları düşüncesinde kendini gösteriyor. Bu evrim, yüzyıl önce Avrupa toplumlarını tarımsal bir toplumsal düzenden bir sanayi toplumu düzenine sokan dönüşüm kadar önemlidir. Bu yeni toplumu, Amitai Etzioni "modern-sonrası çağ", George Lichtheim "burjuva-sonrası toplum", Herman Kahn "ekonomi-sonrası toplum", Murray Bookchin "kıtlık-sonrası toplum", Kenneth Boulding "uygarlık-sonrası toplum" ve Daniel Bell'de yalnızca "sanayi-sonrası toplum" olarak nitelemektedir. Konuya daha olumlu açıdan yaklaşan bazıları da "bilgi toplumu" (Peter Drucker), "kişisel hizmet toplumu" (Paul Halmos), "hizmet sınıfı toplumu" (Ralf Dahrendorf) ve "teknokratik çağ" (Zbigniew Brzezinski) demektedirler. Bir bütün olarak bakıldığında, bu etiketler, günümüzde askıya alınmış ya da alınmakta olan şeylerin geçmişte neler olduğunu gösteriyor. Kıtlık, burjuva düzeni ve iktisadi güdünün egemenliği. Bu etiketler, ayrıca gelecek toplumun ana ilkesinin ne olacağına ilişkin beklentileri de gösteriyor: Bilgi, kişisel hizmetler, bilgisayar ve telekomünikasyon, elektronik teknolojisi.[4]

Önümüzdeki yüzyılda nereye doğru gittiğimizi bu tanımlamalardan az çok çıkarabiliriz. Yüksek teknolojinin ve teknokrasinin, bilginin ve iletişimin daha da gelişme, yaygınlık ve güç kazanacağı bir döneme doğru gidiyoruz. Bu çağda üretim biçimlerinden üretim ilişkilerine, toplumsal yapıdan insan ilişkilerine kadar her şeyin de değişeceği belli. Yeni teknolojilerin en çok etkileyeceklerinin başında da çalışma yaşamı geliyor. Örneğin Toffler'e göre, asıl ça-

[4] Krishan Kumar'dan akt. Boris Frankel, *Sanayi Sonrası Ütopyalar*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1991, s. 15.

lışma mekânının evlere çekilmesi, evlerin çalışma ofisi durumuna gelmesi gibi bir değişim bizi beklemektedir ve değişen tabii ki yalnızca çalışma yaşamı olmayacak, kuşkusuz birer aile şirketine dönüşen ev-ofislerde tüm ilişkiler değişecektir (Toffler, 1992: 195). Ya da istihdamın az bulunur bir meta olması nedeniyle, Offe veya Gorz'un önerdiği gibi iş ve gelir birbirinden ayrılacak ve çalışma, bugünkü gibi ücretli çalışmanın boyunduruğundan kurtulup daha anlamlı ve istenilir bir uğraşı haline gelecektir. Ya da iş bulabilen ve bulamayanlar arasında sürüp giden kutuplaşma dünyayı herkes için yaşanılır olmaktan çıkaracaktır.

Gelecekle ilgili ütopyalar sunanlar veya öngörülerde bulunanların birçoğu teknolojik gelişmeler ve bunların üretimde, endüstride, çalışma yaşamında ne gibi değişikliklere yol açacağını söyledikleri gibi, çok zaman devletin konumu ve işlevi konusunda da birtakım varsayımlarda bulunmaktadırlar. Genellikle de devlet, bürokrasi, hantallık, yozlaşma ve suistimal gibi nedenlerle eleştirilmekte ve çoğu, devletin yapısal ve işlevsel bir değişim içine gireceğini öngörmektedir. Kimileri için gelecekte devlet ortadan kalkacaktır; kimileri için ulus-devletlerin yerine hem yukarı doğru federatif birleşmeler hem de aşağıya doğru daha yerel yönetimler alacaktır; kimileri için de önümüzdeki çağın gerçek egemenleri şirketler ve teknokrasi olacaktır. Ancak gelecekle ilgili öngörülerin hepsinde daha fazla demokrasi ve özgürlük arayışının istendiği de görülmektedir. Oysa, demokratikleşmenin, insan hakları bütün boyutlarıyla hayata geçmeden, insanlar arasında küresel ve toplumsal düzeyde belirli bir eşitlik sağlanmadan, insanları birbirine bağlayacak dayanışma ve bütünleşme harcını karmadan yaşaması ve gelişmesi mümkün mü? Demokratik yapılanmadan, bunun için gereken kurum ve mekanizmalardan söz edenlerin, çok zaman ihmal ettikleri de demokrasinin insan, eşitlik ve adalet boyutu. Demokrasiye

böyle bir işlev kazandırmadıkça, ortada oynanan oyundan başka bir şey kalmamakta.

Dolayısıyla üzerinde durulması gereken birkaç soru ortaya çıkmaktadır. Örneğin bu tür gelişmeleri yaşayan gelişmiş toplumların yanı sıra aynı zamanda dünyada hâlâ tarım toplumu ve tarım toplumundan endüstri toplumuna geçmeye çalışan ülkelerin bulunacağı açık. Bu durumda, yeni teknolojilerin getirdiği olanaklarla gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkelerin arasındaki fark da katlanarak büyümüş ve dünyadaki dengesizlik daha da artmış olacak demektir. Acaba böyle bir durumda nasıl bir dünya bekleyebiliriz? Yukarıda da değindiğimiz gibi, gelişmiş ülkelerle arası açılan ülkelerde ulusal kalkınma politikaları iflas etti; bu ülkelerde adı piyasa ekonomisi olsa da piyasa mekanizması pek işlemiyor, fakat rant ekonomisi, mafya ekonomisi oluşuyor; devlet ve siyaset ekonomik ve sosyal sorunların çözümü açısından etkin bir araç olmaktan çok uzak. O zaman bu iki dünyanın dengesizliği sonucunda ortaya nasıl bir sonuç çıkacaktır dersiniz?

Öte yandan devletin işlevi kalmadığında, ya da değiştiğinde, topluma önemli bir katkısı olan sosyal yönetim anlayışını, refah uygulamalarını kim ve nasıl üstlenecektir sorusunun yanıtı da bilinmemektedir. Acaba bu ülkelerde GSMH'nin yaklaşık üçte birini bulan sosyal harcamaları hangi yerel inisiyatif ya da kurum üstlenebilir? Ya da sözü edilen "temel gelir" güvencesini sağlamak kolay mıdır ya da bunu uygulamayı kim üstlenecektir? Sanayi sonrası toplumunda bireyin özgürlük alanının genişlemesi gibi, bireyin kendi sorumluluğunu kendisinin taşıması gerektiğini düşünen bazı yazarların, yoksulluk ve işsizliğe karşı önerdikleri temel gelir güvencesi, örneğin yerel birimlere, işletmelere, bazı kurumlara bırakıldığında olumlu ve yeterli bir uygulamaya dönüşmesi kolay mı? Dolayısıyla ikinci önemli sorun alanı da, bugün gelişmiş ekonomiler-

de bile çözülemeyen sosyal sorunlar karşısında yeterli olmasa da etkin bir rolü olduğu kabul edilen devletin sosyal niteliğinden ve refah harcamalarından vazgeçildiğinde nasıl bir toplumsal yapı ortaya çıkacağıdır? Gelecekteki gelişmelerin herkese iş sağlayacağı, yoksulluğu ortadan kaldıracağı gibi bir beklentimiz olamaz; çünkü hem yapısal uyum sürecinde sürekli bir işten çıkarılma olasılığı gündemdedir, hem daha az hem de daha nitelikli işgücü istemektedir. Bunun gerektirdiği toplumsal uyumu kim sağlayacaktır?

Refah devleti konusundaki araştırmalarıyla tanınan Esping-Andersen biraz farklı bir şeyler söylemektedir. Örneğin Andersen, 1980 sonrasında özellikle sağdan refah devletine yöneltilen eleştirilere karşın, Amerika'da ve de Avrupa'da refah devleti ile düşüncelerde ve birkaç küçük değişiklik dışında uygulamalarda önemli bir değişikliğin olmadığını söylemektedir (Esping-Andersen, 1997: 244). Öte yandan refah devletinden yararlananların da bundan böyle bu hak ve uygulamalardan vazgeçmelerini beklemenin kolay olmadığını dile getirmektedir. Ona göre asıl sorun, bugün "sosyal vatandaşlık ve eşitlik anlayışının sanayi sonrası modeli" için yeni bir uzlaşmanın nasıl yaratılacağı sorunudur (Esping-Andersen, 1997: 245). Bu model içinde, Andersen sanayi sonrası refah toplumunda "sosyal vatandaşlığın", "pasif bir gelir güvencesi" yerine "ömür boyu eğitim ve nitelik kazanma haklarına" dönüşmesini önermektedir (Esping-Andersen, 1997: 240). Kuşkusuz önerdiği, gelişmiş toplumlarda durmadan yenilenen ve değişen teknolojilere uyum sağlamak açısından akıllıca ve doğru bir haklar menüsü. Bu hakların herkes için hem topluma aktif katılım hem de gelir güvencesi sağlama açısından daha işe yarar oldukları da açık. Hatta bu tür hakların, gelişmekte olan ülkeler açısından, oradaki işgücü açısından da düşünülmesinin gerekli ve yararlı olacağını söyleyebiliriz.

Ancak böylesine geniş kapsamlı bir eğitim hakkının, genel olarak tüm dünyada sınırlı sayıda artan istihdam, buna karşın durmadan büyüyen işgücü karşısında çok da bir işe yarayacağını söylemek zor. Gelişmiş ülkelerde, belki sınırlı bir işgücü artışı yaşandığından, yaratılan istihdam olanakları ile niteliği gelişmiş işgücüne iş bulunmuş ve bir süre sonra işsizlik önlenmiş olabilir. Ancak iş ve aş isteyen gelişmemiş bölgelerden Kuzey'e göç nasıl durdurulabilecektir? Herhalde bunun yanıtını vermek kolay değildir. Dolayısıyla, aslında önerilerin, küresel çapta düşünülmesi ve ele alınmasında yarar olduğu açıktır.

Şu aşağıdaki alıntıyı hepiniz hatırlayacaksınız. Bu haberleri duyunca hem epeyce şaşırmıştık hem de oldukça hoşlanmıştık sanırım.

"Yüzyıla Anarşist Damga

Dünya iki bin yılı kutlamaları ve gösterileriyle meşgulken, onlar bambaşka planlar içindeydi. Hiç şüphe çekmeden ve kimsenin engeliyle karşılaşmadan 'hücre network'lerinde günler geceler geçirdiler... Tam anlamıyla 'global' bir şekilde örgütlendiler. Dünyayı yöneten büyük patronlar ve siyasetçilerin gözlerine baka baka herkesi şaşkına çevirdiler; 'globalizme', onlardan habersiz, onları ilgilendiren kararlar alınmasına karşı 'biz de varız' dediler... 135 ülkenin bir araya gelerek oluşturduğu Dünya Ticaret Örgütü'nün Seattle'daki toplantıları büyük bir fiyaskoyla sonuçlandı. Seattle'daki göstericilerin maskotu haline gelen Fransız köylüsü Jose Bove, Davos'taki eylemlerde de yerini aldı. Köylü Konfederasyonu'nun başkanı Bove'un isteği 'bir başına toprağını ekmek, tarımını yapabilmek ve karnını doyurmaktan öteye gitmiyordu."

Dünya, 17-23 Şubat 2000

Evet, yeni bir yüzyıla girerken dünyada artan dengesizliklere karşı değişik, ilginç ve küresellik taşıyan bazı eylemler ve karşı koyuşlar da var. Gerek barışın gerek çevre-

nin korunmasına, dünyadaki eşitsizliğin önlenmesine yönelik yüzlerce örgütlenme söz konusu. Öte yandan kapitalizmin zaman zaman içine girdiği krizler de, gelişmiş ekonomileri bazı önlemler alma düşüncesine doğru itmektedir. Örneğin zaman zaman çok borçlu ülkelerin borçlarının silinmesi düşüncesi ortaya atılır, ancak küçük indirimler dışında pek bir şey yapılmaz. Çünkü ekonomik krizlerin çeşitli ülkelerde ve hatta merkez ülkelerde ortaya çıkardığı toplumsal dalgalanmalar düşündürücü boyutlar taşısa da henüz ürkütücü değildir. Ancak kapitalizmin yaşadığı krizler karşısında en azından finansal sermayeye bir disiplin getirilmesi ve ekonominin bu başıbozuk gidişi karşısında artık küresel düzeyde bir kurumlaşmaya gidilmesi gerektiği tartışmalarının oldukça ciddi bir boyut taşıdığı da söylenebilir.

Bugün için bu krizlerin, tıkanıklık ve sarsıntıların bizi nereye götüreceğini kestirmek kolay değil. Gerçekten küresel çapta artan bir kutuplaşma ve onun getireceği kaos, yozlaşma ve en azından terörü mü yaşayacağız, yoksa daha umutlu bazı çözümlere doğru mu gideceğiz?

Oysa bunca sorun karşısında insanlar, son derece basit, anlaşılır ve anlamlı yanıt üretebilmektedirler:

"Birkaç yıl önce Şili'li sosyologlar, ülkeleri için yaşamsal önemli olan bir halk oylamasının alt yapısını hazırlarken, çalışmalarının sonunda şu sonuca ulaşmışlardı: İnsanların istediği, sosyal, kültürel ve politik mesafeleri azaltarak yeni bir vatandaşlık duygusu oluşturacak olan, böylece aynı bütüne ait olma duygusu veren ve tek dünya için ortak bir sorumluluk oluşturan bir uzlaşmadır. Bu, bugün ekolojistlerin de söylediği bir şeydir. Birçok sosyal grupla birlikte kadınlar, -olasılıkla erkeklerden çok daha ısrarlı bir şekilde- eşitliğin, farklılık ve kimliğin de tanınmasını gerektirdiğini söylemektedirler" (Touraine, 2000: 11).

Evet, çok zaman, insanların birçoğunun bu yalıtılmış ve insana güçsüzlük duygusu veren dünyada mesafeleri

azaltmak istediğini, onları birbirine yaklaştıracak politikalara ve çözümlere ihtiyaç duyduğunu unutuyoruz. Öte yandan küreselleşen dünyada, "aynı gemide" olma duygusuna da daha çok ihtiyacımız var gibi görünüyor. Ve doğrusu, insana, "aynı bütüne ait olan yeni bir vatandaşlık duygusu" ifadesi bayağı hoş geliyor.

Daha bunlar gibi birçok düşünce ve görüşten söz edebiliriz. Çünkü giderek karmaşıklaşan ve geçmişteki reçetelerin pek de bir işe yaramadığı dünyamızda yeni reçetelere ihtiyaç her geçen gün artıyor. Ancak acaba bu gelişmeler ve bu görüşler, ele aldığımız yani sosyal politika açısından ne anlama geliyor? Her yerde refah devletinin karşılaştığı sıkıntılardan, refah harcamalarına yöneltilen eleştirilerden söz ettikten sonra ve bir de ulusal düzeyde devletlerin sosyal politikaları uygulamak açısından azalan güçlerini dile getirmişken acaba bu gelişmeler ışığında sosyal politikalar açısından gelecekte ne bekleyebiliriz?

Küreselleşen piyasa, sosyal politika diye bir kaygıyı ve yönetim anlayışını sürekli geriye püskürterek, onun boşaltığı alanları işgal mi edecek, yoksa artan ve ağırlaşan sorunlar karşısında gerek toplumsal, gerek küresel düzeyde küresel-sosyal nitelikli politikalardan vazgeçilemeyeceğini mi anlayacağız? Teknolojik ve ekonomik gelişmelerle dünyanın büyük bölümünden koparak sürekli olarak daha ileriye giden ülkeler, kendi selametleri ve gelişmeleri için yeryüzünü öteki parçasıyla bütünleşmenin önemli ve vazgeçilmez olduğunu mu anlayacaklar, yoksa "cankurtaran sandalındaki" ülkelerden birer birer vazgeçmeyi mi tercih edecekler? Ekonomik krizlerle sarsılarak ekonomik ve sosyal gelişmenin bir bütün olduğunu mu öğreneceğiz, yoksa yalnızca ekonomik krizlere değil yasadışılaşan bir ekonomiye mi razı olacağız? Toplumsal ve küresel anlamda birlikte yaşamak için gereken "dayanışmacı bir ahlakı ve hukuku" mu üreteceğiz, yoksa eşitsizliğin ve uçurumların asıl olduğu bir cangılı mı tercih edeceğiz?

Bu soruların yanıtlarını bilmiyorum; ancak yanıtlarını bilmesem de bu soruları çok önemsiyorum. Ve istiyorum ki bu kitap, okuyanlarda bu tür sorular uyandırsın.

Bu sorulardan sonra benim gelecek için ne düşündüğümü merak ediyorsanız, söyleyeyim. Gelecek için benim de bir ütopyam var: Herkes için bütünlükçü bir insan hakları anlayışının önünün açılmasını, bu konuda yalnız ulus devletlerin değil küresel-ekonomik sistemin sorumluluğunun kabulü, önünü açma hem toplumsal hem de küresel düzeyde yaşam koşulları için asgari bir standardın "küresel vatandaşlık" hakkı olarak kabul edilmesi ve bunun gereklerinin küresel eşitlik ve adalet temelinde ele alınmasını düşlüyorum.

Son bir alıntı ile aslında umutlu olabileceğimizi hatırlatmak istiyorum. Bir psikoloğun iddiasına göre, tarih öncesi insanoğulları "ilkel komünizm" düzeninde yaşamış oldukları için dünyaya yayılmış ve gelişmişlerdir. Andrew Whiten şöyle diyor:

"Toplum içinde hiyerarşi veya kabile reisleri yoktu, lider olmaya çalışan biri diğerleri tarafından hemen geri itilirdi. Herkesin eşit olduğu düşünülür ve ilkel bir komünizm kültürü içinde yaşarlardı. Gelişimin bir sonucu olarak atalarımızın bencil olabileceklerini umabilirdik, ama onları diğerlerinden daha başarılı kılan, birlikte çalışabilme ve destek verebilme özellikleridir.

Bu destekleyici kültür, teknoloji ve becerilerin bir sonraki jenerasyona geçmesine ve gitgide gelişmesine olanak tanıdı. Bu eşitlikçi yaşam biçimi dünyanın birçok yerinde var olmasa da, tekrar uyandırılmak üzere kıpırtısız dinleniyor olabilir."

(Cumhuriyet - Bilim Teknik, 2 Eylül 2000)

Kaynakça

Akın, İlhan, *Kamu Hukuku, Devlet Doktrinleri, Temel Hak ve Özgürlükler,* Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.

Akkaya, Yüksel, "Göç, Yoksulluk ve Kentsel Şiddet", *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*, içinde (der.) Yasemin Özdek, TODAİE, Ankara, 2002.

Alada, Adalet B.; Sayıta, Sevgi Usta; Temelli, Sezai, "Küreselleşme, Yoksulluk ve Şiddet Bağlamında Sokak Çocukları", *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*, içinde (der.) Yasemin Özdek, TODAİE, Ankara, 2002.

Alban-Met, Calfe; West, Michael A., "Women Managers", *Women at Work*, içinde (der.) Jenny Firth-Cozenz; Michael A. West, Open University, Philadelphia, 1991.

Allen, D., "Cohesion and the Structural Funds", *Policy Making in the European Union*, içinde (der.) H. Wallace; W. Wallace, Oxford University Press, New York, 2000.

Altan, Ömer Zühtü, *Sosyal Politika Dersleri*, Anadolu Üniversitesi, İİBF Yayını, Eskişehir, 2004.

Altvater, Elmar; Huebner, Kurt; Stanger, Michael, "The End of Keynesian Consensus", *Economic Crisis, Trade Unions and the State,* içinde (der.) Otto Jacobi; Bob Jessop; Hans Kastendiek ve Marino Regini, Croom Helm, Londra, 1986.

Arıcı, Kadir, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Bir reformun Gerekliliği Tartışması Üzerine Notlar", *Türk Harb-İş*, Aralık 2004.

Armingeon, Klaus, "Trade Unionists and Politics. A Comparative Analysis", *Transfer-European Review of Labour And Research*, S. 3, 1997.

Armstrong, Peter, "Labor and Monopoly Capital", *New Technology and Industrial Relations*, içinde (der.) Richard Hyman; Wolfang Streeck, Basil Blackwell, Oxford, 1988.

Attali, Jacques, *1492*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1992; İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999.

Aybay, Rona, *Sosyalizmin Öncülerinden Robert Owen*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1970; Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Barnet, Richard; Cavanagh, John, *Küresel Düşler, İmparator Şirketler ve Yeni Dünya Düzeni*, Sabah Kitapları, İstanbul, 1994.

Bauman, Zygmunt, *Çalışma, Tüketicilik ve Yeni Yoksullar*, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1999.

——, *Bireyselleşmiş Toplum*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2005.

Beck, U., *What is Globalization*?, Polity Pres, Cambridge, 2000.

Belge, Murat, "Sol", *Geçiş Sürecinde Türkiye*, içinde (der.) İ. C. Schick ve E. A. Tonak, Belge Yayınları, İstanbul, 1992.

Bergman, S., "Collective organizing and claim making on child care in Norden", *Social Politics*, 2004 (2).

Berkes, Niyazi, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1973; Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Birleşik-Metal İş, *Birleşik Metal İşçileri Sendikası Üye Kimlik Araştırması*, Birleşik Metal-İş Yayını, İstanbul, 1995.

Boratav, Korkut, *Türkiye'de İktisat Tarihi 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990; (genişletilmiş) İmge Kitabevi Yayınları, 2007.

Bradley, D.; Huber, E.; Moller, S.; Nielsen, F.; Stephens, J. D., "Democracy, Income Distribution, Political Science, Welfare", *World Politics*, Baltimore, S. 2, 2003.

Braudel, Fernand, *Medeniyet ve Kapitalizm*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1996.

Brizon, Pierre, *Emeğin ve Emekçilerin Tarihi*, Onur Yayınları, Ankara, 1977.

Buğra, Ayşe, *Devlet ve İşadamları*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995.

Buğra, Ayşe; Keyder, Çağlar, *Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi*, UNDP, Ankara, 2003.

BYDK, *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Ocak-Mart Raporu*, SYDTF, Ankara, 2001.

Cangızbay, Kadir, "Globalleşme ve Kamusal Alan", *Global Yerel Eksende Türkiye*, içinde (der.) E. Fuat Keyman; Ali Yaşar Sarıbay, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000.

Castles, Stephan, "International Migration at the Begging of the Twenty-First Century; Global Trends and Issues", *International Social Science Journal*, c. 52, S. 165, Eylül 2000.

Chomsky, Noam, *Dünya Düzeni: Eskisi Yenisi*, Metis Yayınları İstanbul, 2000.

Chossudovsky, Michel, *Yoksulluğun Küreselleşmesi*, Chiviyazıları, İstanbul, 1999.

CHP, *Doğu ve Güneydoğu Ön Rapor*, CHP, Ankara, 1998.

Clegg, Hugh, *Trade Unionism Under Collective Bargaining*, Basil-Blackwell, Londra, 1978.

Coşkun, Handan, "Yoksul Değildik, Yoksullaştırıldık", *Amargi*, Güz 2007.

Coyle, Angele; Skinner, Jane, *Women At Work*, MacMillan Education, Londra, 1988.

Çelik, Aziz ve Koray, Meryem, *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog*, Belediye İş Yayınları, Ankara, 2007.

Çelik, Aziz ve Lordoğlu, Kuvvet, "Türkiye'de Resmi Sendikalaşma İstatistiklerinin Sorunları", *Çalışma ve Toplum*, S. 9, 2006.

ÇSGB, *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, ÇSGB, Ankara, 1999.

——, *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, ÇSGB, Ankara, 2004.

——, *Kayıtdışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi Çalıştırılmasının Önlenmesi-Değerlendirme Raporu*, ÇSGB, Ankara, 2004.

——, *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, ÇSGB, Ankara, 2005.

——, *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, ÇSGB, Ankara, 2007.

Çeçen, Anıl, *Türkiye'de Sendikacılık*, Özgür İnsan Yayınları, Ankara, 1973.

Dansuk, Ercan, *Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-Ekonomik Yapılanma İlişkisi*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 1996.

Danziger, Sheldon H.; Sandefur, Gary D.; Weinberg, Daniel H., *Confronting Poverty*, Harvard University Press, 1994.

Demirbilek, Sevda, *Sosyal Güvenlik Sosyolojisi*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2005.

DİE, *İstatistik Göstergeler 1923-1991*, Ankara, 1993.

——, *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları*, Ankara, 1999.

——, *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları*, Ankara, 2003.

——, *Hanehalkı Bütçe Anketi Sonuçları*, Ankara, 2004.

——, *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları*, Haber Bülteni 2005. http://www.die.gov.tr/ turkish/sonist/isgücü/isgücü.html

——, *İstatistik Göstergeler 1923-2006*, 2006.

Dietmar, Rauch, "Is There Really a Scandanivian model?", *Acta Sociologia*, Eylül 2007.

Dilik, Sait, *Servetin Geniş Kitlelere Yayılması*, AÜSBF Yayını, Ankara, 1976.

DİSK, "Sanayi İşçisinin Kimliği-2", *Disk-Ar Bülteni*, Ocak 1994.

DPT, *Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara, 2001.

DPT, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara, 2001.

Ebbinghaus, B.; Hassel A., "The role of tripartite concertation in the reform of the welfare state", *Transfer-European Review of Labour And Research*, S. 1-2, 1999.

EC, *Equal Opportunities For Women and Men in the European Union*, Brüksel, 1996.

——, *Monthly Newspaper*, Eylül-Ekim, 1997.

——, *The European Economic and Social Committe*, European Commission, Brüksel, 1998.

——, *Employment Policies in the EU and in the Member States*, European Commission, Brüksel, 2000.

——, *Memorandum to the Members of The Commission- Summary of the Treaty of Nice*, http:// europa.eu.int/igc2000/.

——, *Employment and Social Affairs*, European Commission, Brussels, 2001.

——, *The Social Situation in the European Union*, European Commission, Brussels, 2001.

——, *Industrial Relations in Europe*, European Commission, 2004.

Ekin, Nusret, "Türkiye'de Katlanan İşsizlik; 'Yapısal-Geleneksel Yoksullar ve 'Konjonktürel-Modern İşsizler'", *Sosyal Siyaset Konferansları*, İktisat Fakültesi, İstanbul, 2003.

Engin, Aydın, "Ve Şehirlerin Kaderi Ansızın Değişmiş Olur...", *75 Yılda Çarklardan Chip'lere*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1999.

Erdoğan, G., *Türkiye'de Bölge Ayrımında Yoksulluk Sınırı*, DİE Uzmanlık Tezi, DİE Yayını, Ankara, 1996.

——, *Türkiye'de Yoksulluk: Boyutu ve Profili*, DİE Yayını, Ankara, 1997.

Erdut, Tijen, *Yeni Teknolojilerin İş İlişkileri Üzerindeki Etkisi*, TÜHİS Yayını, Ankara, 1998.

Erdut, Zeki, *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002.

Ergenekon, Çağatay, *Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Alınacak Dersler*, İMKB Yayını, İstanbul, 1997.

Erman, Tahire, "Kent Yoksulu ve Şiddet: Gecekondu Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım", *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*, içinde (der.) Yasemin Özdek, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayını, Ankara, 2002.

Ernst, Angelika, "A Comparison of the Position on Women in the Labour Market of Japan and West Germany", *Economic and Social Aspects of Industrial Relations*, içinde (der.), Joachim Bergmann; Tokunaga Shigeyoshi, Campus Verlag, Frankfurt, 1987.

Eroğul, Cem, "Çok Partili Düzenin Kuruluşu: 1945-71", *Geçiş Sürecinde Türkiye*, içinde (der.) İ. C. Schick; E. A. Tonak, Belge Yayınları, İstanbul, 1992.

Esping-Andersen, Gosta, *State and Market: In the Formation of Social Security Regimes A Political Economy Approach*, European University Institute, Floransa, 1987.

——, *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.

——, "Towards a Post-industrial Welfare State", *Politik und Gesellschaft- International Politics and Society*, S. 3, 1997.

European Commission, *Social Partners as Beneficiaries*, EU, Brüksel, 2007.

Evans, Lynne, "The Democgraphic Dip: A Golden Opportunity for Women in the Labour Market", *National Westminister Bank Quarterly Review*, Şubat, 1990.

FIET, *Globalleşmeye Toplumsal Bir Boyut Katmak*, 23. FIET Kongresi'ne Sunulan Belge, Mayıs 1995.

Fişek, Gürhan; Özsuca, Şerife T.; Şuğle, Mehmet Ali, *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996*, SSK ve Tarih Vakfı, Ankara, 1997.

Flora, Peter, "On the History and Current Problems of the Welfare State", *The Welfare State and Its Aftermath*, içinde (der.) S. N. Eisenstadt; Ora Ahimeir, Croomhelm, Londra, 1985.

Flora, Peter; Heidenheimer A. J., "The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State", *The Development Of Welfare States in Europe and America*, içinde (der.) P. Flora; A. J. Heidenheimer, Transaction, Londra, 1990.

Frankel, Boris, *Sanayi Sonrası Ütopyalar*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1991.

Freedman, David H., "The Contemporaray Work Ethic", *Employment Outlook and Insights*, David H. Freedman, ILO, Cenevre, 1979.

Friedman, Milton, *Free to Choose*, Harcour Brace Jovanavich, New York, 1979.

Fritzell, Johan; Ritakallio, Veli-Matti, "Societal Shifts and the Changed Patterns of Poverty", JF ve MRnantes Paper, 2004.

Gasper, Des, "Kalkınma Ahlakı: Yeni Bir Alan mı?", *Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma,* içinde (der.) Renee Prendergast; Frances Stewart, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1995.

George, Suzan; "Globalisation, Power and the Role Of Trade Unions", *Türk Harb -İş Uluslararası Konferansı*, Ankara, 28 Mart 1997.

Giddens, Anthony, *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000.

Giele, Janet Z.; Smock, Audey C., *Women. Roles and Status in Eight Countries,* John Viley and Sons, New York, 1977.

Gilman, C. Perkins, *Kadın ve Ekonomi*, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1986.

Gorz, Andre, *Elveda Proletarya*, Afa Yayınları, İstanbul, 1986.

——, *Yaşadığımız Sefalet*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001.

Grote, J. R.; Schmitter, P. C., "The Renaissance of National Corporatism: unintended side-effect of European Economic and Monetary Union or calculated response to the absence of European Social Policy?", *Transfer-European Review of Labour And Research*, S. 1-2, 1999.

Handelman, Howard, *Üçüncü Dünyanın Meydan Okuyan İlerleyişi*, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2004.

Hardt, Michael ve Negri, Antonio, *İmparatorluk,* Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001.

Heclo, Hugh, "Toward a New Welfare State", *The Development Of Welfare States in Europe and America*, içinde (der.) P. Flora; A. J. Heidenheimer, Transaction, Londra, 1990.

Heinrichs, K.; Offe C.; Wiesenthal, H., "Zaman, Para ve Refah Devleti Kapitalizmi", *Sivil Toplum ve Devlet,* içinde (der.) John Keane, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1993.

Heredia, Blanca, "Prospect or Perish? Development in the Age of Global Capital", *Current History*, Kasım 1997.

Heseler, H., "Gegen den Trend Arbeitsmark und Structur Politic in Scheweden", *WSI Mitteilungen,* 1989 (4).

Huberman, Leo, *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991.

ILO, *Global Employment Trends-Brief*, ILO, Cenevre, 2006.

——, *Global Employment Trends,* Ocak 2007.

——, *Global Employment Trends,* Ocak 2008.

——, *Global Employment Trends for Women*, ILO, Cenevre, 2008.

İstanbul Valiliği İl İstihdam Kurulu, *İstanbul İstihdam Raporu*, Mess Yayım, İstanbul, 2007.

İşveren, "Avrupa Konseyi Lizbon Devlet ve Hükümet Başkanları Sonuç Bildirisi", *İşveren Dergisi*, Nisan 2000.

İzveren, Adil, *Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar*, 2. Baskı, Ankara, 1968.

Jacobi, Otto, "Economic Development and Trade Union Collective Bargaining Policy Since the Middle of the 1970s", *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, içinde (der.) Otto Jacobi; Bob Jessop; Hans Kastendiek; Marino Regini, Croom Helm, Londra, 1986.

Jessop, Bob; Jacobi, Otto; Kastendiek, Hans, "Corporation and Liberal Response to the Crises of Postwar Capitalism", *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, içinde (der.) Otto Jacobi; Bob Jessop; Hans Kastendiek; Marino Regini, Croom Helm, Londra, 1986.

Kabasakal, Hayat, "Türkiye'de Üst Düzey Kadın Yöneticilerin Profili", *75 Yılda Kadınlar ve Erkekler*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1998.

Kahn, Wendy; Greve, Jay A., "Pay Equity", *Women Power and Policy*, içinde (der.) Ellen Bonaparth, Pergamon Pres, 1983.

Kaplinsky, Raphael, *Micro-Electronics and Employment Revisited*, ILO, Cenevre, 1987.

Karabulut, Özcan, *Türkiye'de Çalışan Çocuklar*, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul, 1996.

Karaca, Nuray Gökçek, *Asgari Gelir ve AB Ülkelerindeki Uygulamalar*, Nisan Kitabevi, Eskişehir, 2004.

Karataş, Cevat; Öniş, Ziya, *Dünyada Özelleştirme ve Türkiye*, TÜSES Yayını, İstanbul, 1994.

Karatay, Abdullah, "İstanbul'un Çocukları ve Çalışan Çocuklar", *1. İstanbul Çocuk Kurultayı*, İstanbul Çocuklar Vakfı, İstanbul, 2000.

Karpat, Kemal H., *Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller*, Afa Yayınları, İstanbul, 1996; İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008.

Kasa, Özlem ve Öznur, Oya, "Söyleşi: Bugünü yaşamak İçin Geleceğimizden Fedakârlık Ediyoruz", *Amargi*, Güz 2007.

Kasssalow, Everett M., *Trade Unions and International Relations: An International Comparison*, Random House, New York, 1969.

Kaya, Ayhan, "Diyasporada Yapısal Dışlanma ve Berlin'de Türk Hip-Hop Gençliği", *Dışarıda Kalanlar/Bırakılanlar* içinde, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 2001.

Keleş, Ruşen, *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1996.

Kendrigan, Mary Lou, *Political Equality in a Democratic Society: Women in United States*, Greenwood Press, Connecticut, 1984.

Kepenek, Yakup, *Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi*, Teori Yayınları, Ankara, 1987.

Keyder, Çağlar, "Türkiye Demokrasisinin Ekonomi Politiği", *Geçiş Sürecinde Türkiye*, içinde (der.) İ. C. Schick; E. A. Tonak, Belge Yayınları, İstanbul, 1992.

Klein, Rudolp, "O' Goffe's tale", *Welfare State in Europe*, (der.) C. Jones, Routledge, Londra ve New York, 1993.

Kleinman, Mark, *A European Welfare State?*, Palgrave, Londra, 2002.

Koç, Yıldırım, *Türkiye'de Sendikacılık Tarihi*, Tez-Koop-İş Yayınları, Ankara, 1992.

Kongar, Emre, *21. Yüzyılda Türkiye*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1998.

Koray, Meryem, *Çalışma Yaşamında Kadın Gerçekleri*, Basisen Yayını, İstanbul, 1993.

——, *Değişen Koşullarda Sendikacılık*, TÜSES Yayınları, İstanbul, 1994.

Koray, Meryem; Demirbilek, Sevda; Demirbilek, Tunç, *Gıda İşkolunda Çalışan Kadınların Koşulları ve Geleceği*, T.C. Başbakanlık KSSGM, Ankara, 1999.

Koray, Meryem, "Cumhuriyet'in İşçi Kadınları: Emek Yoğun Sektörleri 'Sırtlayanlar'", *75 Yılda Çarkları Döndürenler*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1999.

——, "Ötekileşen Yoksulluk", *Toplum ve Bilim*, Yaz 2001.

——, *Avrupa Toplum Modeli*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2005.

——, "Sosyal Devlet ve Güç ilişkileri Yaklaşımı", *Türk Harb-İş*, Haziran 2005.

Korpi, W.; Palme, J., "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globaliziton: Welfare State Regress in 18 Countries 1975-95", *American Political Science Review*, S. 3, 2003.

Korpi, Walter, *The Working Class in Welfare Capitalism*, Routledge ve Kegan Paul, Londra, 1978.

Krieger, Hubert ve O'Kelly, Kevin P., "The extent of participation in Europe", *Transfer*, 98 (2).

Kutal, Metin, *Asgari Ücret*, İÜ İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1969.

——, "İstihdam Güvencesi-Kıdem Tazminatı İlişkisinden Doğan Sorunlar ve Çözüm İçin Bazı Öneriler", *İktisat ve Maliye*, S. 10, 1982.

Latouche, Serge, *Dünyanın Batılılaşması*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1993.

Lendvai, N., The Weakist Link? EU Accession and Enlargement: Dialoguing EU and Post-communist Social Policy", *Journal of European Social Policy*, S. 14/3, 2004.

Lewis, Jane, "Gender and Welfare Regimes", *Rethinking Social Policy*, (der.) Gail Lewis; Sharon Gewirtz; John Clarke, The Open University, Sage Publications, 2000.

Liebfried, Stephan, "Towards a European Welfare State?", *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, içinde (der.) C. Jones, Routledge, Londra, 1993.

Lister, Ruth, "Gender and the Analysis of Social Policy", *Rethinking Social Policy*, içinde (der.) Gail Lewis; Sharon Gewirtz; John Clarke, The Open University, Sage Publications, 2000.

Lordoğlu, Kuvvet, "Türkiye'de Yabancıların Kaçak Çalışmaları ve Bağlantılı Sorunlar Üzerine Bir Tartışma", *Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, c. 17-18, S. 6-1, Kasım 2002/Şubat 2003.

——, "Türk Sendikal Hareketinin Özgün Kriz Alanları Var mıdır?", *2000-2003 Petrol-İş*, Petrol-İş Yayını, İstanbul, 2003.

Lordoğlu, Kuvvet; Selamoğlu, Ahmet, *AB ve Türkiye'de Katılım Sürecinde İşgücü ve İstihdamın Görünümü*, Belediye İş Yayınları, Ankara, 2006.

Lutringer, Jean Marie; Pasquir, Bernard, "Paid Educational Leave in Five European Countries", *International Labour Review*, S. 4, 1980.

Macfarlane, A., *Kapitalizm Kültürü*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1993.

Mach, P., "Selected Issues on Health and Employment", *International Labour Review*, 1979, S. 2.

Makal, Ahmet, *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999.

Maliye Bakanlığı, *2000 Yılı Bütçe Gerekçesi*, MB, Ankara, 1999.

——, *2007 Yılı Bütçe Gerekçesi*, MB, Ankara, 2006.

Mardin, Şerif, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990.

Mardin, Nur Bekata; Tulun, Ayşe Mutaf; Elhan, Gül Severge; Metin, Perihan; Perzivat, Leyle, *Sağlık Sektöründe Kadın*, KSSGM, Ankara, 2000.

Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Anchor Book Edition, 1965.

Marx, Karl; Engels, Friedrich, *Seçme Yapıtlar I*, Sol Yayınları, İstanbul, 1976.

Meidner, Rudolf, "Collective Asset Formation Through Wage-Earner Funds", *International Labour Review*, S. 13, 1981.

Minc, Alain, *Yeni Ortaçağ*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1995.

Nasman, Elisabeth; Falkenberg, Eva, "Parentel Rights and Employment Flexibility: One Step Forward or Two Steps Backward: Sweden", *Inernational Industrial Relations Association Eight World Congress*, Brüksel, 1989.

Negrelli, Serafino, "Economic Flexibility and Society in Italy", *The International Journal of Human Resources Management*, S. 2, 1992.

Negrelli, Serafino; Santi, Ettore, "Industrial Relations in Italy", *European Industrial Relations*, (der.) Guido Baglioni; Colin Crouch, Sage Publications, 1990.

Nelson, Julie, "Feminism and Economics", *Journal of Economic Perspectives*, S. 2, Yaz 1995.

Nuss, Shirley, *Women in The World of Work*, ILO, Cenevre, 1989.

OECD, *Institutional Investors Statistical Yearbook*, Paris, 1997.

——, *Employment Outlook*, OECD, 2006.

Okur, Ali Rıza, "Sosyal Güvenlik Sistemi. Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *İktisat Dergisi*, Ekim-Kasım 1996.

Özbek, Nadir, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", *Toplum ve Bilim*, Bahar, S. 92, 2002.

Özdamar, Serpil; Kuteş Zühal; Eyüpoğlu, Dilek; İncir, Gülten; Ilgaz, Nurdan A.; Fidan, Erdemir; İnce, Yücel, *Bankacılık Sektöründe Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık*, KSSGM, Ankara, 2000.

Palier, B.; Sykes, R., "Challenges and Change: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States", *Globalization and Erupean Welfare States*, (der.) R. Sykes; B. Palier; P. M. Prior, Palgrave, Hampshire, 2001.

Petrol-İş, *'97-99' Petrol-İş*, İstanbul, 2000.

Pınarcıoğlu, M.; Işık, O., "Kent Yoksullarının İlişkileri: Sultanbeyli Örneği", *Toplum ve Bilim*, Yaz, 2001.

Polanyi, Karl, *Büyük Dönüşüm*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000.

Ramprakash, D., "Poverty in the Countries of the European Union: A Synthesis of Eurostat's Statistical Research on Poverty", *Journal of European Social Policy*, S. 4, 1994.

Rhodes, Martin, "Globalization And West European Welfare States: A Critical Review Of Recent Debates", *Journal Of European Social Policy*, S. 4, 1996.

Rosanvallon, Pierre, "Toplumsal Görünürlüğün Çöküşü", *Sivil Toplum ve Devlet*, içinde (der.) John Keane, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1993.

Rostgaard, T., "Caring For Children and Older People in Europe- A Comparison of European Policies and Practice", *Policy Studies*", S. 1, 2002.

Russell, Bertrand, *Batı Felsefesi Tarihi*, Say Yayınları, İstanbul, 1983.

Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill Book Company, Londra, 1961.

Sapancalı, Faruk, *Sosyal Dışlanma*, Dokuz Eylül Üniversitesi İİB Fakültesi Yayınları, İzmir, 2003.

Sapiro, Virginia, *Women in American Society*, Mayfield Publishing Company, Kaliforniya, 1990.

Savran, Gülnur Acar, "SSGSS, Görünmeyen Emek ve Feminist Politika", *Amargi*, Bahar 2008.

Seifert, Hartmut, "Employment Effect of Working Time Reduction in the Former Federal Republic of Germany", *International Labour Review*, S. 4, 1991.

Sen, Amartya, *On Ethics and Economics*, Blackwell, Oxford, Birleşik Krallık, 2000.

Sencer, Oya, *Türkiye'de İşçi Sınıfı, Doğuşu ve Yapısı*, Habora Kitabevi, İstanbul, 1969.

Smith, Adam, *Milletlerin Zenginliği*, Maarif Basımevi, Ankara, 1955.

——, *Ulusların Zenginliği*, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1997.

Sönmez, Mustafa, "Gelir Uçurumu: Dünyada ve Bizde", *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*, içinde (der.) Yasemin Özdek, TODAİE, Ankara, 2002.

Soysal, Mümtaz, *Anayasaya Giriş*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1969.

Speth, James Gustave, "Poverty: A Denial of Human Rights", *Journal of International Affairs*, S. 1, 1998.

Stevenson, T., "Globalization: Marketization and Power", *Scandanivian Political Studies*, S. 3, 2002.

Sülker, Kemal, *100 Soruda Türkiye'de İşçi Hareketleri*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1968.

——, *Sendikacılar ve Politika*, May Yayınları, İstanbul, 1976.

——, *Türkiye'de Grev Hakkı ve Grevler*, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1976.

Şenses, Fikret, *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

Talas, Cahit, *Sosyal Politika*, Sevinç Matbaası, c. 1, Ankara, 1967.

——, *Sosyal Ekonomi*, S Yayınları, Ankara, 1976.

——, *Ekonomik Sistemler*, Doğan Yayınları, Ankara, 1977.

Tan, Mine, "Eğitimde Kadın-Erkek Eşitliği ve Türkiye Gerçeği", *Kadın Erkek Eşitliğine Doğru Yürüyüş*, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 2000.

Tanör, Bülent, *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, May Yayınları, İstanbul, 1978.

——, *İki Anayasa: 1961-1982*, Beta Basım, İstanbul, 1986.

Taş, Mehmet, *Avrupa'da Irkçılık: Göçmenler ve Aşırı Sağ Partiler*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999.

Temiz, Hasan Ejder, "Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması", *Çalışma ve Toplum*, S. 2, 2004.

Timur, Taner, "Osmanlı Mirası", *Geçiş Sürecinde Türkiye*, içinde (der.) İ. C. Schick; E. A. Tonak, Belge Yayınları, İstanbul, 1992.

TİSK, *İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri*, Türkiye İşverenler Sendikası, Ankara, 2000.

——, *Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti Araştırmaları: 1980-2004*, TİSK Yayınları, Ankara, 2004.

TOBB, *Planlı Dönemde Rakamlarla Türkiye Ekonomisi*, TOBB, Ankara, 1990.

Todaro, Michael P., *Urbanization, Unemployment and Migration in Africa: Theory and Policy*, http://www.popcouncil.org/pdfs/wp/104.pdf, S. 104, 1997.

Toffler, Alvin, *Yeni Güçler Yeni Şoklar*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1992.

Toksöz, Gülay, "Almanya'daki Türk Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Sorunları", *Mülkiye Dergisi*, c. XXVI, S. 233, Mart-Nisan 2002.

Toksöz, Gülay; Erdoğdu, Seyhan, *Sendikacı Kadın Kimliği*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998.

Toptaş, Ülker, *Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri*, TES-AR Yayınları, Ankara, 1998.

Touraine, Alain, *Birlikte Yaşayabilecek miyiz?*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000.

——, "Yirminci Yüzyılın Sosyal Dönüşümleri", *İktisat Dergisi*, Mart 2000.

Tuna, Orhan, *Sosyal Siyaset*, Fakülteler Matbaası, İstanbul (tarihsiz).

Tunaya, Tarık Zafer, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İÜ Hukuk Fakültesi, İstanbul, 1980.

Tunçomağ, Kenan, *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Politikalar*, İÜ Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1982.

TÜİK, *Haber Bülteni: Gelir Dağılımı*, TÜİK, Ankara, 2006.

——, *Haber Bülteni: Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları 2007 Eylül Dönemi*, Ankara, 17 Aralık 2007.

——, *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları*, Ankara, 2007.
——, *Hanehalkı İşgücü İstatistikleri*, Ankara, 2007.
——, *Türkiye İstatistik Yıllığı*, Ankara, 2007.
——, *Haber Bülteni: Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları 2008 Dönemi*, Ankara, 15 Nisan 2008.
——, *Türkiye İstatistik Yıllığı*, Ankara, 2008.
TÜSİAD, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma*, İstanbul, 1997.
Tüzün, Sezgin, *Kentsel Türkiye'de Gelir Dağılımı Üzerine Veri Araştırması Bulguları*, Veri Araştırma Şirketi, İstanbul, 2001.
Türkeli, Nalan, *Varoşta Kadın Olmak*, Gökkuşağı Basın Yayın, İstanbul, 1996.
Uçkan, Banu, *Türkiye'de Sendikalararası Rekabet*, Selüloz-İş Sendikası Yayını, İstanbul, 2002.
UN, *The World's Women: 1970-1990*, New York, 1991.
——, *Human Development Report*, United Nations, New York, 1999.
UNDP, *Human Development Report 2005*, UNDP, New York, 2006.
Urhan, Betül, "Türkiye'de Sendikal Örgütlenmede Yaşanan Güven ve Dayanışma Sorunları", *Çalışma ve Toplum*, 2005 (1).
Üstel, Füsun, *Zorunlu İç Göç Sonrası Köye Dönüş-Ön Rapor*, TESEV Yayını, İstanbul, 2004.
Üstünel, Besim, *Makro Ekonomi*, Kurtuluş Matbaası, Ankara, 1975.
Yeldan, Erinç, "Yuvarlak Masa: İstikrar Programı ve Türkiye Ekonomisinin Geleceği", *İşletme ve Finans*, S. 169, 2000.
Yıldızoğlu, Ergin, *Globalleşme ve Kriz*, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1996.
Yılmaz, Gaye, "Sermaye Savaşları Şekil mi Değiştiriyor? Asya Krizi!", *İktisat Dergisi*, Ağustos 1998.
Waddington, Jeremy; Hoffman, Reiner; Lind, Jens, "European Trade Unions in Transition? A Review of Issues", *Transfer*, S. 3, 1997.
Wallerstein, M.; Golden M.; Lange P., "Unions, Employers' Associations, and Wage-Setting Institutions In Northern and Central Europe 1950-1992", *Industrial and Labor Relations Review*, S. 3, 1997.
Weber, Max, *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu*, Hil Yayınları, İstanbul, 1985.
WHO, *2004 Health Statistics*, http:// www.who.org.
World Bank, *Entering the 21st Century*, Oxford, 2000.
——, *World Development Report, 1999-2000*, Washington, 2000.
Windmuller, John P., *Collective Bargaining*, ILO, 1987.



Meryem Koray

Sosyal Politika

Sosyal dayanışma ve sosyal politika kavramlarını, ne yalnızca bazı ahlaki kaygılar ne de bazı teknik uygulamalar düzeyinde ele almak gerekir. Modern anlamda sosyal politika her şeyden önce siyasal bir seçimdir; sonra da eğer insana, insan haklarına, eşitlik gibi değerlere önem veriyorsak, gerek toplumsal, gerek küresel düzeyde birlikte yaşayabilmek için etkin biçimde kullanılması gereken bir araçtır. Sosyal politika, bir arada yaşayabilmenin yalnızca ahlaki boyutunu kurmakla kalmaz, toplumu bir arada tutan veya bütünleştiren bir "harç" görevi görür. Şimdi sürüp giden koşullara baktığımızda, hem toplumsal hem küresel düzeyde bir dayanışma harcına ihtiyacımız olduğu ortaya çıkmakta. Böyle bir harcın geliştirilmesi için de daha zenginleşmiş ve çeşitlenmiş demokratik araçlar ile eşitlik ve adalet anlayışımızı hayata geçirecek sosyal politikalara ihtiyaç duymaktayız.





imge·com·tr

ISBN 978-975-533-464-6

