

**TC
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

**ÜRETİM VE YENİDEN ÜRETİM BOYUTLARIYLA EMEĞİN
META FORMU VE SOSYAL GÜVENLİĞİN DÖNÜŞÜMÜ**

Doktora Tezi

Nail DERTLİ

Ankara 2016

**TC
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

**ÜRETİM VE YENİDEN ÜRETİM BOYUTLARIYLA EMEĞİN
META FORMU VE SOSYAL GÜVENLİĞİN DÖNÜŞÜMÜ**

Doktora Tezi

Nail DERTLİ

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Metin ÖZUĞURLU**

Ankara 2016
TC
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

ÜRETİM VE YENİDEN ÜRETİM BOYUTLARIYLA EMEĞİN
META FORMU VE SOSYAL GÜVENLİĞİN DÖNÜŞÜMÜ

Doktora Tezi

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

.....
.....
.....
.....
.....
.....

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.
(...../...../2016)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

.....
İmzası
.....

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
I. SOSYAL GÜVENLİK, SERMAYE VE İŞÇİ SINIFI.....	7
1.1. Giriş.....	7
1.2. Sosyal Güvenlik Literatüründe Açıklayıcı Çerçeveler	8
1.3. Kendine Özgü Bir Meta Olarak Emek Gücü ve Metalaşmama Eğilimi	16
1.4. Metadışlaşma Kavramı: Kavramın Kökeni ve Farklı Kullanım Biçimleri	23
1.5. Metadışlaşmanın Farklı Boyutları: Üretim Noktasında Metadışlaşma ve Aile Merkezli Olmaktan Çıkış	31
1.6. Yönetmel Yeniden Metalaştırma: İş Hukukunun Kurucu İlkerinden Arındırılması	39
II. ÇELİŞKİLİ BİR BÜTÜNLÜK OLARAK SOSYAL GÜVENLİK	54
2.1. Giriş.....	54
2. 2. Sosyal Güvenliğin Çelişkili Niteliği	56
2. 3. Yoksul Yardımlarından Kolektif Mülkiyete	72
2.4. Sigorta-Yardım İlişkisi: Biçimsel Tamamlayıcılık	88
III. SOSYAL YARDIM REFORMLARI VE EMEĞİN META NİTELİĞİ.....	91
3. 1.Sosyal Yardım: Muğlak Sınırlar	92
3. 2. Yardım Şemalarının Kurumsal Özelliklerine Odaklanan Tipolojiler	97
3. 3. Politika Paradigması Temelinde Sınırlandırma.....	109
3. 4. Sosyal Yardım Reformlarında Temel Eğilimler	116
IV. İŞ HUKUKUNUN DÖNÜŞÜMÜNÜ KONUMLANDIRMAK: TÜRKİYE’DE İŞ DAVALARININ KRİTİK ÇÖZÜMLEMESİ.....	129
4.1. Yargıtay Kararlarında İş Davaları: Giriş.....	129
4.2. Yargıtay Kararları ve Üretim Noktasında Sermaye Denetimi	131

4.3. İşveren Karşısında Yalnızlaşma: İş sözleşmeleri ve Uyuşmazlıkların Bireyselleşmesi	144
4.4. İşçinin Korunmasından İşverenin ve Girişim Özgürlüğünün Korunmasına.	155
V. TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLAR: YOKSULLAR VE GÜVENCESİZ METALAŞMA	166
5.1. Sosyal Yardım Programlarının Tarihsel Arka Planı: Yarım Kalmış Sekülerleşme	167
5.2. Temel Yardım Şemaları ve Yardım Dağıtım Kalıbının Biçimlenmesi.....	171
5.3. Sosyal Yardım Dağıtım Kalıbının Oturması.....	180
5.4. Yardım Programı Türü Kapsamında Bir Sınıflandırma.....	190
5.5. Sosyal Yardımların Kadınlaşması mı, Aile Etiğinin Güçlendirilmesi mi? Metalaşma-Güvencesizleşme Kısacasında Kadınlar	198
SONUÇ	208
KAYNAKÇA.....	213
ÖZET.....	227
EKLER.....	229

GRAFİKLER VE TABLOLAR LİSTESİ

GRAFİK 1 PİYASALAŞMA DALGALARI.....	29
GRAFİK 2 REFAH ÜÇLÜSÜ: DEVLET-PİYASA-AİLE.....	39
GRAFİK 3. YARGITAY KARARLARININ YILLARA GÖRE DAĞILIMI.....	135
TABLO 1 FARKLI LAŞMA VE KURUMSALLAŞMA DÜZEYİNE GÖRE SOSYAL YARDIM REJİMLERİ.....	101
TABLO 2 TABLO 2. SOSYAL YARDIM REJİMLERİ (EARDLEY VD., 1996A).....	103
TABLO 3. ÜÇ SOSYAL YARDIM PARADİGMASI.....	115
TABLO 4 YARGITAY TEMYİZ DAVALARININ UYUŞMAZLIK DÜZEYİ.....	136
TABLO 5 YARGITAY TEMYİZ DAVALARININ İŞYERİ BİLGİSİ.....	137
TABLO 6 YARGITAY TEMYİZ DAVALARININ KONULARINA GÖRE DAĞILIMI.....	138
TABLO 7 YARGITAY TEMYİZ DAVALARINDA İLERİ SÜRÜLEN TALEPLERİN KONULARINA GÖRE DAĞILIMI.....	139
TABLO 8 İŞÇİLİK ALACAKLARININ BİLEŞENLERİ.....	140
TABLO 9 İŞ DAVASINI VE TEMYİZ DAVASINI AÇAN TARAF/TARAFLAR.....	141
TABLO 10 İŞ DAVALARININ AÇILMA ZAMANI.....	141
TABLO 11 İŞ SÖZLEŞMESİNİ FESHEDEN TARAF.....	142
TABLO 12 YARGITAY TEMYİZ DAVALARININ SONUÇLARI.....	143
TABLO 13 UYUŞMAZLIK DÜZEYİ VE İŞYERİ BİLGİSİ KARŞILAŞTIRMASI.....	145
TABLO 14 UYUŞMAZLIK DÜZEYİ VE KARAR DÖNEMLERİ KARŞILAŞTIRMASI.....	147
TABLO 15 DAVA AÇILMA ZAMANI VE KARAR DÖNEMİ.....	150
TABLO 16 İŞYERİ BİLGİSİ VE DAVANIN AÇILMA ZAMANI KARŞILAŞTIRMASI.....	152
TABLO 17 İŞÇİLİK ALACAKLARI VE KARAR DÖNEMLERİ KARŞILAŞTIRMASI.....	152
TABLO 18 ÇEŞİTLİ İŞÇİLİK ALACAKLARI VE KARAR DÖNEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	153
TABLO 19 TEMYİZ EDİLEN DAVA İŞ GÜVENCESİNE İLİŞKİN Mİ?.....	157
TABLO 20 PROGRAM TÜRLERİNE GÖRE SOSYAL YARDIMLAR.....	191
TABLO 21 YARDIMLARIN TUTARLARI.....	196
TABLO 22 2022 SAYILI YASA KAPSAMINDAKİ YARDIMLARDAN YARARLANANLARIN SAYISI.....	204

GİRİŞ

Dünya’da ve Türkiye’de sosyal güvenlik sistemlerinde önemli yapısal dönüşümler yaşanmaktadır. Bu dönüşümün bir yansıması olarak sosyal güvenliğin bir tekniği olan sosyal yardımlar alanında hem merkez kapitalist ülkelerde hem de çevre ülkelerde dinamik bir gelişim söz konusudur: Sosyal yardım programlarına yapılan harcamalar ve programlardan yararlanan kişi sayısı hızlı bir şekilde artmakta, programlar çeşitlenmektedir. Aynı şekilde akademinin de bu dinamik alana ilgisi artmaktadır. İlginin arka planında Esping-Andersen’in (2006) refah rejimlerine ilişkin üçlü tipolojisini sosyal yardım alanına uyarlama ve sosyal yardım rejimleri tanımlama çabası yatmaktadır. Bu çalışma da esas olarak Türkiye’ye ilişkin bir yardım rejimi analizi hedefiyle yola çıkmış ancak süreç içerisinde oldukça farklı bir içeriğe bürünmüştür. Bir sosyal yardım rejimi tartışması olarak başlayan çalışma, emeğin meta formunu üretim ve yeniden üretim boyutuyla kavramaya, iş hukuku ve sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan dönüşümleri emeğin ve sermayenin tarihsel eğilimleriyle ilişkilendirmeye ve açıklamaya yönelmiştir.

Çalışmanın iş hukuku ve sosyal güvenlik alanlarını kesen bir içeriğe kavuşmasında, refah rejimi tartışmalarının merkezi kavramı haline gelen “metadışlaşma” kavramı ve sosyal politika yazınında kavramın kullanılış biçimi belirleyici olmuştur. Esping-Andersen (2006) metadışlaşma kavramını, birey ve ailelerin normal ve sosyal olarak kabul edilebilir yaşam standardını piyasa performansından bağımsız olarak yürütebilme derecesini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bu kullanım sosyal politika yazınında da yaygın bir kabul görmektedir. Ancak bu biçimiyle kavram, emeğin meta halini *verili* almakta ve

metadışılaşmayı yalnızca işgücü piyasasından *geçici* ve *dönemsel* çıkma olanağı ile sınırlı bir içerikte kavramaktadır. Metadışılaşmanın bu biçimde kavranması ve kavramın bu içerikle kullanılması, emeğin meta formunu kavrama noktasında iki önemli eksiği barındırmaktadır. Birincisi, metadışılaşmanın yalnızca işgücü piyasasından çıkma olanağı ile sınırlı bir biçimde ele alınması, üretim noktasını ve istihdam anını tartışma dışında bırakmakta, işgücü piyasası kurumlarının metadışılaştırma boyutunu eksik bırakmaktadır. İkincisi, feminist sosyal bilimcilerin haklı olarak dile getirdiği gibi Esping-Andersen'in (2006) kullandığı biçimiyle metadışılaşma kavramı, ailevi yüklerin cinsiyetler üzerindeki eşitsiz dağılımını dikkate almamakta, çözümlememektedir. Kavram tümüyle piyasa bağımlılığının azaltılmasına odaklandığı için piyasadan bağımsızlaşmayı (özgürleşmeyi) öncelerken, aileden bağımsızlaşmayı (aileye bağımlı olmaktan kurtulmayı) ihmal etmektedir.

Son yıllarda bazı eleştirel sosyal bilimcilerin, metadışılaşma kavramını üretim noktası ve toplumsal cinsiyet boyutunu gözetken bir içerikle yeniden inşa etmeye çalıştıkları gözlemlenmektedir. Bu tez de üretim noktasını denkleme dahil eden bu sosyal bilimcilerin etkisiyle, metadışılaşma nosyonunu, yalnızca emeğin toplumsal yeniden üretim alanlarını kavrayan kapsamından, doğrudan doğruya emeğin meta formunu kavrayan bir kapsama ilerletmeye çalışmaktadır. Böylece tezde, Polanyi'nin (2011) emek için kullandığı "hayali meta" tanımlaması yerine, sermaye ile ilişkisi içerisinde her gün yeniden bir meta olarak ele geçirilen/zapt edilen, dolayısıyla her an yeniden metadışına çıkma kapasitesine sahip bulunan bir emek-gücü kavramsallaştırmasına yönelinmektedir. Tezde, emeğin meta formunun *verili* ve *durağan* olmayan bir içerikle ele alınması sayesinde, gerek sosyal güvenlik

olgularının açıklanmasında gerekse de sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşümlerinin kavranmasında, analitik öncelik sınıflar mücadelesi olarak kavramsallaştırılmaktadır. Metadışlaşmayı, üretim ve yeniden üretim noktasını kapsayacak bütünlükle ele alma çabası, tezin sosyal yardım rejimi tartışmasından üretim noktasında iş hukukunu, yeniden üretim noktasında sosyal güvenliği (ve onun bir tekniği olarak sosyal yardımı) kapsayan bir içeriğe genişlemesinin temel nedenidir. Böylece çalışma, emeğin meta formunu üretim ve yeniden üretim noktasında kapsarken, metalaşmanın düzeyine etki eden iş hukuku ve sosyal güvenlik alanlarını da içerecek bir tasarıma bürünmüştür.

Tez boyunca cevap aranan temel sorular üç tema etrafında şöyle formüle edilebilir:

1. Sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişimi içerisinde ortaya çıkan dönüşümleri nasıl açıklayabiliriz? Sınıflar mücadelesinin iş hukuku ve sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşümlerdeki rolü nedir?

2. Emeğin metalaşması, mülksüzleşme ve işgücü piyasasına fırlatılma ile tamamlanan bir an mıdır? Emeğin meta hali statik ve verili midir?

3. Sosyal güvenlik araçlarının emeğin metalaşması ve metadışlaşması ile ilişkisi nasıldır? Farklı araçların metadışlaştırma kapasitesi aynı mıdır?

Tezde üretim noktasındaki metadışlaşma (tersi bir eğilim olarak metalaşma), Yargıtay'a temyiz edilen iş davalarının nicel ve nitel içerik analizi ile alınmaktadır. Bu kapsamda Yargıtay'ın iş davalarına bakmakla görevli üç dairesinin Kazancı Hukuk Veri Tabanı'nda yer alan 14.007 kararı arasından seçilen 380 temyiz davası

nicel analize tabi tutulmuştur. Ayrıca, Yargıtay'ın sosyal güvenlik ve iş kazası davalarına bakmakla görevli dairelerinin kararları arasından seçilen 180 karar da bilgi vermesi açısından incelenmiştir. Bu noktada üretim noktasındaki metalaşmayı incelemek için neden iş uyuşmazlıklarına ilişkin davaların tercih edildiği sorusu akla gelebilir. Çünkü tezin birinci ve dördüncü bölümlerinde de ele alınacağı gibi Esping-Andersen'in metadışlaşma kavramına karşı ileri sürülen itirazlarla genişleyen literatürde, üretim noktasındaki metalaşmayı (metadışlaşmayı) ölçmek üzere bir takım indeksler ve göstergeler kullanılmaktadır. Bu tezde bu indeks ve göstergeler yerine Yargıtay'a temyiz edilen iş davalarının incelenmesinin başlıca iki sebebi vardır. Birincisi, veri yetersizliği/eksikliğidir (Standart dışı istihdam oranları, kamu ve özel sektördeki taşeron işçi sayısı gibi işgücü piyasasına ilişkin pek çok önemli göstergeye dair güvenilir veri serileri yetersiz ya da eksiktir.). İkincisine Türkiye işgücü piyasasındaki yüksek kayıtdışılıktır. Yaygın kayıtdışılık, özellikle belirli sektörlerde, koruyucu mevzuattaki değişim üzerinden yapılacak incelemelerin değerini önemli ölçüde azaltmaktadır.

Tezde yeniden üretim noktasında metadışlaşma (ya da metalaşma) olgusu ise, sosyal yardım programları aracılığıyla ele alınmaktadır. Bu kapsamda yeniden üretim noktasındaki metalaşma rapor, doküman ve alan araştırmalarına dayanan tezlerin sunduğu veriler aracılığıyla Türkiye'nin sosyal yardım dağıtım kalıbında son 30 yılda ortaya çıkan dönüşümler ve yardım dağıtım pratikleri emeğin metalaştırılması ile ilişkisinde incelenmektedir. Bu kapsamda özel olarak iki unsura odaklanılmaktadır. Birincisi, sosyal yardım-istihdam ilişkisi. İkincisi, aile odaklı olma ya da aile odaklı olmaktan çıkış.

Bu araştırma kurgusu içerisinde tez bir takım sınırlılıklara sahiptir. Öncelikle, tez üretim noktasında metalaşma olgusunu analiz ederken Yargıtay’a temyiz edilen iş davalarına ilişkin Kazancı Hukuk Veri Tabanı’ndaki kararları temel almaktadır. Bu kararlar, veri tabanında özet şekilde yer aldığı için çoğunlukla başta cinsiyet olmak üzere önemli bazı değişkenlere yer vermemektedir. Bu nedenle dava dosyalarının tüm ayrıntılarına hakim olma ve veri girişini ona göre yapmak mümkün olmamaktadır. Ancak, veri tabanının binlerce davadan oluşan zenginliği, Türkiye’nin farklı kent, işkolu, farklı ölçeklerdeki işyerleri gibi çeşitlilikleri içermesi ve temsil düzeyinin yüksek olması bu kısıtı hafifleten bir unsur olarak değerlendirilebilir. Tezin yeniden üretim noktasındaki metalaşmayı ele aldığı bölümü mutlak bir örtüşme olmasa da esas olarak sosyal güvenlik alanına ilişkindir. Ancak tezde sosyal güvenliğin sosyal sigorta ayağı ve bu ayakta yaşanan dönüşüm ele alınmamaktadır. Onun yerine metalaşma/metadışlaşma tartışması Beveridgen sosyal güvenlik modellerinde bir artık olarak düşünülmüş sosyal yardım ayağına odaklanılarak yürütülmektedir. Bu tercihin başlıca iki nedeni vardır. Birincisi sosyal güvenliğin sosyal sigorta ayağı ve bu ayakta yaşanan dönüşüm sosyal politika yazınında çokça tartışılmış ve bu ayaktaki dönüşümün emeğin metalaştırılmasına yönelik politika yönelimi ikna edici biçimde ortaya konulmuştur. İkincisi, sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşümle birlikte, sosyal koruma alanında “güvenlik ağı” modeli yaygınlaşmakta ve asli politika aracı haline gelmektedir.

Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümünde, çalışmanın sosyal güvenlik literatürü içerisindeki yeri belirlendikten sonra, özgün bir meta olan emek gücünün metalaşmama eğilimi ele alınacak, metadışlaştırma literatürü eleştirel bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

“Çelişkili bir Bütünlük Olarak Sosyal Güvenlik” başlıklı ikinci bölümde, sosyal güvenliğin emek gücünün meta formu ile ilişkisi metalaşma-metadışlaşma kavramlarına başvurularak incelenecektir. Sosyal güvenliğin metalaştırma ve metadışlaştırma şeklindeki her iki eğilimi de bünyesinde barındırarak çelişkili bir bütünlük sergilediği vurgulanacaktır. Sosyal güvenlikle ilgili formüle edilen bu soyutlama, yoksul yardımlarından çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin inşasına uzanan tarihsel evrimi içerisinde ülke örnekleriyle birlikte değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde, sosyal yardım alanında yaşanan dönüşümün ortak örüntüleri belirlenmeye çalışılacak, refah rejimi literatürünün etkisiyle gelişen sosyal yardım tipolojileri eleştirel olarak ele alınacaktır.

Dördüncü bölümde Türkiye’deki iş davalarının kritik çözümlemesi aracılığıyla iş hukukundaki dönüşüm ve üretim noktasındaki metalaşma incelenecektir. Bu amaçla iş hukuku alanından seçilmiş, yargı kararları nitel ve nicel içerik analizine tabi tutulacaktır. Bu bölümde ayrıca Yargıtay’ın toplu sözleşme özerkliğine yönelik çeşitli müdahaleleri aracılığıyla Türkiye’de yargının iş uyuşmazlıklarına yaklaşımının dönüşümü üzerinde durulacaktır.

Çalışmanın son bölümü, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin genişleyen sosyal yardım ayağını tarihsel ve kurumsal gelişimi içinde ele alacaktır. Temel yardım programlarının tanıtıldığı ve yardım programının türü kapsamında bir yapı analizine yer verilen bu bölümde, metadışlaşma yardım dağıtım kalıbının temel özellikleri ve sosyal yardımların kadınlaşması bağlamında incelenmektedir.

I. SOSYAL GÜVENLİK, SERMAYE VE İŞÇİ SINIFI

1.1. Giriş

Sosyal güvenlik; mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik nitelikli riskler karşısında bireyin gelirindeki azalma veya kesilmeyi ya da giderlerinde ortaya çıkan artışı önlemeye yönelik önlemler bütünüdür. Tarihsel olarak sosyal güvenliğin geleneksel sosyal koruma araçlarından çağdaş sosyal güvenlik sistemlerine evrimi, örgütsel yapı itibariyle gelir temelli yoksul yardımlarından istihdam temelli sosyal güvenlik sistemlerine; politika paradigması bakımından ise onur kırıcı, damgalayıcı sadaka ve yardımlardan evrensel haklara geçişi işaret eder (Arın, 2013; Talas, 1997:397-407; Goldberg, 2002:1-31). Bu geçişin örgütsel yapıdaki dönüşüm uğrağı, işçi sınıfının sosyal politikanın odak nüfusu haline gelmesi (Talas, 1990; Özügürlü, 2003; 2005), politika paradigmasındaki dönüşüm uğrağı ise kamunun sunduğu refah hizmetlerinin içeriği bakımından kolektif bir hakka evrilmesidir (Castel, 2002; 2004). Bu kapsamda 1980 sonrası uygulamaya konan ‘reform’larla gerçekleştirilen yeniden yapılanma¹, basit parametrik değişikliklerden ziyade, paradigma dönüşümüne tekabül eder ve bu nedenle hem odak nüfusu yeniden tanımlar, hem de refah sunum araçlarını yada aynı anlama gelecek şekilde sosyal yardım önceliğini yeniden belirler.

Bu tez çalışmasının temel kuramsal iddiası, sınıflar mücadelesinin analitik önceliği nosyonunun sosyal güvenlik alanındaki olguların açıklanmasında da geçerli olduğu yönündedir. Bu önermenin merkezinde de emeğin meta formu

¹ Sosyal güvenlik reformlarına ilişkin genel bir değerlendirme için bkz, Özşuca, 2003; Türkiye’de sosyal güvenlik reformları için bkz. Gökbayrak, 2010a.

kavramsallaştırması yer alır. Bu yaklaşım, refah rejimleri tiplerinin referansı konumundaki metadışlaşma nosyonu ile güçlü benzerliklere sahiptir; kritik farklılık ise metadışlaşma kavrayışını emeğin yeniden-üretimi düzleminden üretim noktasına taşınmasıyla ilgilidir. Bu çalışmada sosyal güvenlik, emeğin üretim ve yeniden-üretim süreçlerinin bütünselliği içinde kavranmıştır. Bu yaklaşım ışığında öncelikle sosyal güvenlik literatürünün eleştirel bir değerlendirmesi yapılacaktır. Bu alt bölümü, tezin temel kuramsal önermesini temellendirecek analizler izleyecektir.

1.2. Sosyal Güvenlik Literatüründe Açıklayıcı Çerçevesel

Sosyal güvenlik sistemlerinin kuruluşu ve dönüşümünü açıklamaya yönelik geniş bir literatür vardır. Açıklayıcı değişkenler bakımından söz konusu literatürün genel bir tasnifi yapılacak olursa, ilk olarak, sosyal güvenliğin gelişimini bürokrasi içerisindeki kimi kamu görevlilerinin kritik rolüne odaklanarak açıklayan çalışmalardan söz edilebilir. Sosyal güvenlik alanındaki kurumsallaşmalar, örneğin Beveridge gibi politika geliştirici ve uygulayıcı mahiyetteki “büyük” bir kişiliğe referansla açıklanır. Böylece, sosyal güvenlik politikaları serbest piyasa ekonomisinin aşırılıklarına karşı belirli sosyal problemlerle ilgilenen ve adeta kişiliklerinde akılla kalbi bütünleştirebilmiş kimi “büyük kişiliklerin”, toplum çıkarlarına uygun olarak geliştirdiği politikalar olarak sunulur. Bu yaklaşım refah uzlaşının yansıttığı ve yarattığı sınıflar arası ve sınıf içi çatışmaları yansıtmaz (Lavalette ve Mooney, 2000:2).

Bir diğer öbekte ise açıklayıcı faktör, bireyden devlete kayar ve endüstrileşmenin yol açtığı sosyal sorunların giderilmesinde devletin rolüne dikkat çekilir. Bu analizlere göre, endüstrileşmenin artması, modern işgücünün oluşumu ve

kentleşme ile iç içe geçen süreçler, geleneksel ailenin koruma ve refah sağlama fonksiyonunu çözülmeye maruz bırakmıştır. Böylece geçmiş tarım toplumlarında gözlemlenmeyen ve sanayi toplumuna özgü sosyal problemler ortaya çıkmıştır. Emeğin metalaşması ve işgücü piyasasının yükselişi modern aileyi kırılganlaştırmış, toplumsal düzensizliğe ve karışıklıklara yol açmıştır. Bunun sonucu olarak devlet, aileyi korumak ve dağılmasının yol açtığı sorunları hafifletmek üzere, işçi sınıfına yönelik olarak sosyal güvenlik önlemlerini hayata geçirmiştir. Bu çalışmalarda, sosyal güvenliğin kurumsal gelişimi, iktisadi ve toplumsal gelişmelerin zorunlu yansımaları olarak kavramsallaştırılır.

Bir diğer literatür öbeğinde ise maddi süreçler ile siyasal/kurumsal müdahaleler arasında, işlevselci neden-sonuç mekaniğinin ötesine uzanan bir nedensellik bağının varlığından söz edilebilir. Burada da endüstrileşme/sosyal problem analizleri, ailenin çözülmesi ve yol açtığı sorunların devletin sosyal soruna müdahale etmesi sonucunu doğurduğu görüşü ileri sürülür Bununla birlikte, bu kavrayışta demografik ya da ekonomik ihtiyaçlar ve sorunlar, devletlerin refah politikalarında otomatik ve kendiliğinden dönüşümlere yol açmaz (Yörük, 2012:19). Devletin refah politikalarındaki dönüşümler daha çok politik mücadeleler ve güçler dengesi temelinde işleyen mekanizmalar sonucunda oluşur. Siyaset ve siyasa (*policy*) düzlemine açıklayıcı bir özerklik tanıyan bu tür sosyal problem merkezli değerlendirmeler, toplumsal sınıflar arasındaki çelişki ve mücadeleleri yeterince dikkate almamakta, sosyal reformların planlanması ve uygulanmasında öncü rol oynayan toplumsal sınıf yada sınıfları belirginleştirememektedir. Buna istisna teşkil eden yaklaşımlar da vardır. Örneğin şirket elitleri analizinde, sosyal reform

programları ve devletin müdahalelerindeki artış, burjuvazinin sosyal ve ekonomik yapıları rasyonalize etmeye yönelik müdahaleleridir.

Şirket elitleri analizleri, Amerikan tarihinde ilerlemeci dönem (1900-1914) olarak adlandırılan yıllardaki reformların yeniden yorumlanmasına ilişkin çabaların bir ürünü olarak 1960'larda ortaya çıkmıştır. Gabriel Kolko (1977: 2), ilk kez 1963'te yayınlanan ve şirket elitleri/liberalizmi yaklaşımının temel kaynakları arasında gösterilen "Triumph of Conservatism" adlı çalışmasında, ilerlemeci dönemin reform önlemlerini, güçlü şirketlerin ihtiyaçları doğrultusunda ve bu şirketler tarafından planlanan ögeler olarak ele alır. Kolko'ya göre (1977: 2-3), endüstri toplumundan doğan problemlere iş ve finans çevrelerinin çıkarları doğrultusunda getirilen muhafazakâr çözümler, kapitalist topluma içkin temel sosyal ve ekonomik ilişkilerin korunması maksadıyla bizzat bu çevreler tarafından tasarlanmıştır. Kolko'nun analizleri Amerikan tarihinin sınırlı bir dönemine ilişkin olmakla birlikte, genel bir kapitalist reform teorisi niteliği ile ilkesel olarak başka dönemleri içeren analizlerde kullanılma kapasitesine de sahiptir; nitekim geliştirilen yaklaşım başta eğitim ve sosyal güvenlik olmak üzere, yaygın bir biçimde kullanılmıştır (Dickinson, 1982:93).

Bu analiz çerçevesini benimseyen yazarlara göre, ABD'de gündeme gelen sosyal güvenlik reformları farklı iş çevrelerinin kendi uzun vadeli çıkarları doğrultusunda devlet aygıtını bilinçli ve başarılı bir şekilde yönlendirme ve kontrol etme çabalarının sonuçlarıdır. Toplumsal reformlar, sınıflar mücadelesinin etkisi ve toplumsal hareketlerin kazanımı olmaktan ziyade, büyük ve güçlü şirketlerin sınırlandırılmamış rekabetlerinin zararlı etkilerinden korunmaya yönelik

düzenlemeleridir. Koruyucu iş hukuku düzenlemelerinin ortaya çıkışı, sosyal güvenlik önlemleri ve sendikaların tanınması gibi, tarihi kazanımlar şirketlerin rasyonelleştirme yönelimleriyle ilişkilidir.

Burada sözü edilen yaklaşım, devleti tarafsız bir yapı olarak ele almamasıyla, yukarıda sınıflandırdığımız her iki literatür öbeğinden de ayrılır ve açıklayıcı çerçeveye iktisadi bakımdan egemen sınıfın devlet müdahalelerini şekillendirme ve belirleme gücünü dahil eder. Sosyal güvenlik çalışmalarına bu yöndeki bir kavrayışın dahil edilmesi anlamlı olmakla birlikte şirket çıkarı/rasyoneli değişkenine devlet üzerinde doğrudan belirleyici bir kapasite atfedilmek suretiyle, sınıflar mücadelesinin rolü ve devletin sınıf bilinçli kapitalistlerden ‘görelî’ özerkliği hafife alınmakta ve şirket yöneticilerinin ileri görüşlülüğü abartılmaktadır (Block, 1977a; 1977b; 1981; Quadagno, 1984). Burada sözü edilen yaklaşımın neo-klasik ortodokside temellenen versiyonu sosyal güvenlik literatüründe daha belirgin olmakla birlikte, “sermaye mantığı” terimiyle nitelenen ve temellerini ekonomi politik heterodokside bulan versiyonundan da söz edilebilir. Bu çeşitliliği içinde burjuvazinin/sermayenin reformların yapılmasındaki öncü/açıklayıcı rolüne aşırı vurgu yapan yaklaşımlar, işçi sınıfı başta olmak üzere, kapitalizmin reformuna yönelik ezilen toplum kesimlerinden gelen basınçları görmezden gelme eğilimindedir (Block, 1977a: 357). Oysa sosyal güvenlik alanındaki reformlar, devlet ve sınıflar arasındaki karmaşık ilişkiler serisinin bir ürünü olarak kavranmalıdır (Block, 1977a: 357-358). Reform sürecinde burjuvazi dışındaki sınıfların rolünü minimize ederek sınıflar ve devlet arasındaki karmaşık ilişkiler ağını tek bir boyuta, devlet sermaye ilişkilerine indirgeyen yaklaşımın, sınırlılıkları söz konusudur (Dickensen, 1982: 99). Bu sınırlılıkları belki de en etkili şekilde, nedensellik bağlarını karikatürize ederek

serimleyen Lebowitz (2006) ortaya koymuştur. Bu çerçeveden bakıldığında, işgününün kısalması sermayenin işçilerin dinlenmesine ihtiyaç duymasıyla, kamusal bir sağlık ve eğitim sisteminin kuruluşu sermayenin sağlıklı ve eğitimli işçilere olan ihtiyacıyla açıklanır (Lebowitz, 2006). Burada işçilerin ihtiyaçları ve bu ihtiyaçları için yürüttüğü mücadeleler ve elde ettiğı kazanımlar yoktur.

Ezilen sınıflardan kaynaklanan baskıları dikkate alan bir analiz çerçevesi, şirket elitleri yaklaşımının bir varyantı olan sosyal kontrol yazınında mevcuttur. Bu hattın en bilinen temsili Piven ve Cloward'ın (1971) *Regulating the Poor* adlı çalışmada mevcuttur. Piven ve Cloward'a (1971:3) göre sosyal güvenlik önlemlerinin temel fonksiyonu yoksulların/mülksüzlerin ekonomik ve siyasal davranışlarının biçimlendirilmesi ve emeğin düzenlenmesidir. Yazarlar ABD'de yoksullara yönelik refah programlarının gelişimi üzerine yaptıkları analizlerde, refah hizmetlerinin iktisadi ve siyasi kriz konjonktürleriyle yakın ilişkisi olduğunu öne sürerler. Buna göre, yardım programları toplumsal kargaşa, ayaklanma, iktisadi kriz gibi piyasa özendiricilerinin etkilerini yitirdiğı dönemlerde genişleyerek düzeni restore etmeye yönelirken, kriz sonrası dönemlerde ücretli işçiliğı ve çalışma normlarını dayatmaya yönelik olarak daralmaktadır. Bu yönüyle sosyal güvenlik işçi sınıfının aktif ve pasif unsurlarının işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre sürekli olarak örgütlenmesi ve biçimlendirilmesi ve işçi sınıfının denetim altında tutulmasıyla yakından ilişkilidir. Bunların yanısıra sosyal güvenlik bireylere, özdisiplinin dayatılması aracıdır (Dean, 1991).

Piven ve Cloward(1971), sosyal güvenlik politikalarında yaşanan değışimi açıklarken tabandaki huzursuzlukları, hareketlenmeleri, isyan ve mücadeleleri

kapsayan bir analiz çerçevesi çizmekle birlikte, bu değişimleri birbirini takip eden periyodik genişleme ve daralma dönemlerinin etkileri olarak ele alırlar. Tam da bu nedenle, Piven ve Cloward(1971: xv) için sosyal yardım uygulamalarından, sosyal sigorta temelli sosyal güvenlik sistemlerine dönüşüm, sosyal güvenlik sistemlerinin tarihi içinde hiç de önemli bir kırılmaya tekabül etmez. Yazarlar bunu şu üç nedene dayandırır: Birincisi, sosyal sigorta ödenekleri koşulsuz değildir. İkincisi düşük vasıflı meslekleri ya da düşük ücretli işleri kapsam dışında bırakır. Üçüncüsü, damgalayıcı yoksul yardımlarından tam bir özgürleşmeyi sağlayamamaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenliğin endüstriyel kapitalist ülkelerdeki tarihi, birbirini izleyen genişleme ve daralma dalgalarından ibarettir, refah hizmetlerinde yapısal bir dönüşüm yoktur, bu anlamda işçi sınıfı bakımından gerçek kazanımlar da içermez. Örgütsel yapı ve paradigmada yaşanan değişimleri ve bunların işaretlediği kırılmaları ihmal etme eğilimiyle birlikte sosyal kontrol yaklaşımı, sosyal güvenlik önlemlerini bir sarkaç hareketi çerçevesinde değerlendirir. Ayrıca bu yaklaşımda analitik ilgi, sosyal güvenlik önlemlerinin emeği metalaştırma, piyasa disiplinine uymaya zorlama gibi baskıcı eğilimlerine verilmiştir. Oysa sosyal güvenlik, ikinci bölümde ayrıntılı olarak ele alacağımız gibi çelişkili bir bütünlüktür.

Refah düzenlemeleri çelişkilerle dolu içeriğiyle farklı çıkarlara ve farklı ihtiyaçlara hizmet edebilir ve bu düzenlemelerin biçim, içerik ve düzeyi ekonomik, toplumsal ve siyasal güç dengesi tarafından belirlenir (Wahl, 2015: 66). Bu yönüyle sosyal güvenlik, bir taraftan emeğin metalaştırılması ve piyasaya tabi kılınarak meta formunda sabit kılınmasının aracı iken, bir taraftan da sermayenin üretim araçları üzerindeki mülkiyet ve denetiminin sömürücü etkilerini sınırlandırmaya olanak sağlayan bir araçtır. Sosyal güvenlik bunu, emeğin yeniden üretimi ile piyasa

performansı arasındaki bağı zayıflatarak, doğrudan ya da dolaylı olarak sermayenin kolektif gücünü sınırlandırarak yapar ve emeği piyasa baskılarından özgürleştirir. Sosyal güvenliğin hangi araçlarla ve hangi ilkeler doğrultusunda örgütlendiği, sıklet merkezini yada odak nüfusunu kimlerin oluşturduğu, baskılama ve özgürleştirme eğilimlerinden hangisinin güçlü olacağı, sınıflar mücadelesinin alanlarından birisidir. Sosyal güvenlik sistemlerinin tarihi içerisinde yardım dağıtım mekanizmalarında ortaya çıkan değişim ve kurumsallaşmalar, sarkacın basit bir salınımından öte, işçi sınıfının tarihsel kazanımlarını güvence altına alınması ya da kolektif haklarının (mülkiyetinin) tasfiyesi anlamı taşır. Bu nedenle bu çalışmada sosyal güvenlik alanındaki kurumsallaşmalar ve bu kurumsallaşmaların dönüşümü, sınıflar mücadelesinin analitik önceliği kapsamında ele alınacaktır.

Sosyal güvenlik alanına sınıflar mücadelesinin analiz önceliği ile bakmanın araştırmacılara sunduğu olanaklar kadar, baş etmek zorunda kalacakları kısıtlar da söz konusudur. Her şeyden önce sınıflar mücadelesi ile devletin sosyal/kamusal politikaları arasındaki bağlantı çoğu zaman doğrudan gözlemlenebilir değildir; dolayısıyla “kendi kendine konuşan”² olgularla çalışan bir geleneğin, özellikle iş ve sosyal güvenlik alanında son derece zorlanacağı açıktır. Tam da bu nedenle, işçi mücadeleleri ile gerçekleştirilen reformlar arasında doğrudan ampirik bağlantı kurulamaması, bu bağlantının genellikle yok sayılmasına yol açabilmektedir.

Daha genel çerçevede, sosyal politika ve sınıflar mücadelesi ilişkisi bakımından Charlton (2000: 56-57), şu dört bağlantı tarzına dikkat çeker: İlk

² Burada amprisizmin o ünlü “olgular kendi kendilerine konuşur” mottosuna gönderme yapılmıştır.

durumda işçilerin eylem ve direnişleri ile gerçekleşen sosyal politika reformları arasındaki bağlantı doğrudandır. Egemen sınıflar ve devlet, işçi sınıfının somut eylem, direniş ve mücadeleleri karşısında somut adım atarlar. İkincisinde ise, büyük olaylar karşısında ertelenmiş tepkiler söz konusudur. Ertelenmiş tepkiler büyük ve heyecan yaratan olayların ardından birkaç ay geçtikten, hatta yıllar geçtikten sonra da ortaya çıkabilir. Bu tepkiler reform ve reform serileri olabileceği gibi, misilleme niteliğinde karşı saldırılar da olabilir. Bir diğer etkileme biçimi, görece olarak küçük işçi eylemleri dönemlerinin ardından gerçekleşen reformlar biçiminde olabilir. Bu tür durumlarda, küçük ama yükselme eğilimine giren bir işçi hareketi, söz konusudur. Charlton (200:57) dördüncü olarak, açık bir işçi hareketinin mevcut olmadığı, ancak işçi sınıfının nicel büyüklüğü, dolayısıyla da potansiyel kapasitesi nedeniyle sosyal politikayı şekillendirdiği durumlara dikkat çeker. Böylesi durumlarda, işçi sınıfının nicel büyüklüğünün yanı sıra, nüfus yoğunlaşması, sahip olduğu örgütlülük düzeyi (sendikalar, dostluk dernekleri vb) de etkilidir.

Yine de farklı düzeydeki etkiler, sınıflar mücadelesinin mekanik tarzda ve otomatik olarak refah programlarının doğmasına yol açtığı anlamına gelmez; sınıf mücadelesinin etkisi, sosyal politika unsurlarını doğrudan belirlemesi biçiminde değil, sözü edilen unsurların içinde yer aldığı siyasal bağlamın belirleme şeklinde, kavranmalıdır (Lavalette ve Mooney, 2000: 9). Başka bir ifadeyle, işçi sınıfının talepleri, reform düzenlemelerine konu olsa da, genellikle orijinal formunda karşılık bulmaz; daha ziyade devlet tarafından sermaye birikiminin ihtiyaçları ile uyumlulaştırılmış bir formda hayat bulur (Block, 1977b: 23-24 ; Quadagno, 1984:633). Sosyal politika uygulamalarına baktığımızda işçilerin değil, sermaye birikiminin ve sermayenin ihtiyaçlarını görmemizin sebebi de bu noktayla ilgilidir;

devlet, sosyal politika unsurlarını sermayenin ihtiyaçları ile uyumlu bir içeriğe ve biçime büründürmektedir.

Sosyal güvenlik olguların açıklanmasında sınıflar mücadelesinin etkilerine müracaat etmek, disiplinin ana-akım yaklaşımları bakımından fazla yadırgatıcı olmayabilir. Ancak burada savunulduğu gibi sınıflar mücadelesine analitik öncelik vermek, en hafif tabiriyle, şaşkınlık yaratabilir. Tezin kuramsal önermesinin hem kavramsal referansları hem de olgusal dayanakları sistematik bir şekilde ortaya konduğunda, burada geliştirilen yaklaşım sosyal güvenlik disiplini içindeki eleştirel yelpazede eğer kendine bir yer edinebilirse, bu çalışma amacına ulaşmış olacaktır.

1.3. Kendine Özgü Bir Meta Olarak Emek Gücü ve Metalaşmama Eğilimi

Genelleşmiş meta üretimine dayanan kapitalizmin kuruluşunun esaslı unsurlarından birisi emeğin metalaşmasıdır. Bir meta olarak emek gücü kapitalizmin en karmaşık ve çelişkili toplumsal ilişkisini oluşturur (Arın, 2013: 227). Kapitalist toplumlarda emek gücü, ücretli işçinin sermayeye sattığı bir metadır. Bu meta, bütün öteki metalar gibi bir metadır ama kendine özgü bir takım özellikleri vardır (Engels, 1999:14).

Emek gücünün alım-satımı diğer metarlardan önemli bir farklılık gösterir. Çünkü emek sarf etme yeteneği, satıcısından (işçiden) ayrılamaz ve ondan ayrı olarak üretim sürecine sokulamaz. Emek gücü sadece işçinin canlı bedeninde varolduğu için, emek gücü ancak canlı bir insan bu ilişkiye girdiği ölçüde var olur (Lebowitz, 2006). Bu nedenle, bir meta olarak emek gücü, bu metanın sahibi olan insanı etkilemeden istenildiği gibi kullanılamaz (Polanyi, 2011:120). Emek gücü

işçiden bağımsız olarak sarf edilemez, o yüzden, sarf edilen “şey”, kanıyla canıyla işçinin bizihi kendisidir.

“Kapitaliste emek-gücünü sattığı sözleşme, kendisini, onun tasarrufuna serbestçe verdiğini, deyim yerindeyse, ak ile kara gibi tanıtılır. Pazarlık tamamlandıktan sonra, onun "başına buyruk insan" olmadığı anlaşılır; emek-gücünü satmak için özgür olduğu süre, onu satmaya zorlandığı süredir ve gerçekten de, vampir, "sömürülecek tek bir adalesi, siniri, bir damla kanı olduğu sürece" onu elinden bırakmayacaktır.” (Marx, 1997: 292)

Emek gücünü ücretli emekten ayırmak mümkün olmadığından, emek gücüne diğer herhangi bir meta gibi davranma yönündeki her girişim, derin memnuniyetsizliklere ve direnişlere yol açar. Bu meta, uzun çalışma sürelerine, işin yoğunlaşmasına, ağır çalışma şartlarına karşı şikayet ve direnişleriyle diğer metalara benzemediğini somut bir şekilde ortaya koyar (Silver, 2009: 31). İşveren, yalnızca ücret için değil, ücret dışındaki çalışma koşullarını da (çalışma süreleri, işin yoğunluğu ve ağırlığı, temposu vb) formel ya da enformel düzeylerde işçi ile sürekli pazarlık etmek durumundadır.

Kapitalist üretimde ürün, sermayedarın mülküdür ve doğrudan üretici kendi çalışması sonucunda ortaya çıkan ürün üzerinde hiçbir hak iddia edemez. Emek, kendisi için gerekli kullanım değerlerini edinmek için emek gücünü sermayedara satmak zorundadır. Bir başka ifadeyle işçi kendisini yeniden üretmek için gerekli olan kullanım değerlerine emek gücünün satışı dolayımında erişir. İşçinin gerekli geçim araçlarını sağlamak için bir başkasına sattığı kendi yaşam faaliyetidir. İşçinin bu yolla elde ettiği hayatta kalmak için gerekli olan nesnelerdir. Bunun karşılığında vazgeçtiği ise yaratıcı gücü üzerindeki tasarruf hakkıdır. Bu koşullar altında emek gücünün sarf ettiği etkinlik dışsal bir etkinliktir ve amaç olmaktan

ziyade araçtır (Lebowitz, 2006). İşçi yaşamak için çalışır, çalıştığı süre kendi yaşamının bir bölümü değil, tersine kendi yaşamından yapılan bir özveridir (Marx, 1999). Bu yüzden işçi için yaşam, mesai saatlerinin bittiği anda başlar. Mesai saatleri, işçinin mesai saatleri dışındaki yaşamı için gerekli araçların sağlanması için zorunlu bir duraktır yalnızca. Özveriyle katlandığı karşılığında elde ettiği şey, ihtiyaçlarını karşılamak ve insani gelişimi için ihtiyaç duyduğu kullanım değerleridir.

“ (...) işçi, bu oniki saatlik dokumacılığa, iplik eğirmeye, yol açmaya, tornacılığa, duvarcılığa, kürek sallamaya, taş kırmaya kendi yaşamının bir belirtisi gibi, kendi yaşamı gibi mi bakar? Tam tersine, onun için yaşam, bu işin bittiği yerde, masada, kahvede, yatakta başlar. Öte yandan, bu oniki saatlik emek, kendisi için dokuma, eğirme, yol açma vb. olarak değil, kendisini masaya, kahveye, yatağa götüren *kazanç* olarak anlam taşır.” (Marx, 1999:22)

Emek gücünün üretimi bütün diğer metaların üretiminden farklıdır. Emek gücünün yeniden üretilmesi, bir taraftan insanların biyolojik ve sosyal yeniden üretilmesiyle bir taraftan da ücretlilik ilişkisinin yeniden üretilmesiyle ilişkilidir.

Emek gücünün kendine özgü bir meta olarak üretimi hem kendine özgüdür hem de kapitalist üretim ilişkileri içerisinde önemli çelişkilerin doğmasına yol açar (Arın, 2013:228-229). Çünkü emek gücü piyasada alınıp satılmak üzere üretilmiş bir meta değildir. Tam da bu nedenle Polanyi, emek-gücüne “sözde meta” ön-ekini layık bulur. Emek gücünün üretilmesi, işçilerin insanlar olarak sosyal yeniden üretilmesinin bir parçasıdır. Sosyal yeniden üretim, türün biyolojik yeniden

üretiminin yanı sıra işgücünün eğitilmesi ve yetiştirilmesi ile bakım ve yemek gibi diğer gerekli unsurların tedarikini de kapsamaktadır (Bakker ve Gill, 2003:32).³

Emek gücünün yeniden üretilmesi bir yönüyle ücretlilik ilişkisinin yeniden üretilmesidir. Emeğin metalaşması, üreticilerin alternatif geçim olanaklarından ve üretim araçlarından kopartılarak mülksüzleştirilmesi ve iş gücü piyasasına fırlatılmasını içerir. Ancak emeğin metalaşması, kapitalizmin tarihsel gelişiminin belirli bir anında doğrudan üreticilerin ücretli emekçi haline getirilmesi ile bir “an”da tamamlanan ve ekonomik-sosyal bir norm halinde sabitlenen bir olay değildir; burada söz konusu olan süreklilik arz eden çatışmalı bir tarihsel süreçtir (Maddison, 2008). Emeğin meta formunu yada aynı anlama gelecek şekilde emek-gücünü, sosyal güvenlik olgularının açıklanmasına, toplumsal yeniden-üretim boyutuyla dahil etmek, son derece önemlidir ve metadışlaştırma düzeyi temelindeki çözümlemelerin genellikle yaptıkları da budur. Ben ise metadışlaştırma düzeyi çözümlemelerindeki örtük ön-kabulü sorgulamak gerektiği düşüncesindeyim. Örtük ön-kabul de şudur: İşçileşme tamamlanmış, emek meta formuna bürünmüş ve bu suret içindeki varlığı kalıcılaştırarak sabitlenmiştir; emeğin meta formu, kapitalist toplumsal üretim ilişkilerinin analizinde *verilidir*. Köklerini neo-klasik iktisatta bulanlar bakımından zaten emeğin meta formu, üretim faktörü içindeki diğer maliyet kalemlerinden esasta farklı değildir. Eleştirel ekonomi-politik yaklaşımı bakımından ise emek kategorisi meta formuyla *verilidir*; bu durumda da sosyal güvenlik alanındaki olguların

³ Dolayısıyla, işgücünün yeniden üretimi, diğer metaların üretiminden farklı, karmaşık sosyal ilişkiler ağı içerisinde ücretsiz ev emeği, kapitalizm öncesi toplumsal ilişki kalıntıları gibi meta dışı öğeleri de içerir (Arın, 2013:229).

açıklanmasında, emeğin yeniden üretimi safhalarının metadışlaşma düzeyleri ile işçi sınıfının kolektif kapasitesi, temel önemdeki göstergeler halini alır. Bu tez çalışmasında ise emeğin meta formu, her gün ücretlilik ilişkisi içinde yeniden ele geçirilen bir üretken kapasite olarak kavranmıştır. Bu vurgunun açılmaya ihtiyacı vardır...

Emeğin metalaşmasının tarihsel olarak ücretli işçiliğin kurulması ile tamamlanan bir an olmamasının iki mantıksal sonucu vardır. Birincisi, emeğin metalaşması bir sonu işaretlemekten çok, işçi ve işveren arasında metalaşan emeğin yoğunluğu ve kapsamı üzerine genişleyen mücadeleleri başlatır. İstihdam sözleşmesi, her dakika ve her saat sürekli yenilenen ve pazarlık edilen bir sözleşmedir (Hyman, 10). İkincisi, emeğin doğal değil *metalaştırılmış bir meta olması*, ücretlilik ilişkisinin yönetilmesine yönelik müdahaleleri kaçınılmaz kılar. Offe'nin (1993:92) proleterleşmeyi aktif ve pasif olmak üzere iki aşamada ele alması bu bağlamda anlamlıdır. Çünkü işçileşme, kendi emek gücü kapasitesini kullanma potansiyelini satmaya hazır ve mecbur olma durumunda tesis edilir.

Marx (1976), 1844 Elyazmaları'nda “ekonomi politik işçiyi ancak iş hayvanı olarak, en zorunlu dirimsel gereksinmelere indirgenmiş bir hayvan olarak tanır.” diye yazar. Esasında sermayenin ücretli emekle ilişkisi de ilke olarak aynıdır. İşçinin yaşamı mesai saatleri bittiğinde başlar; sermaye için işçi ancak mesai saatleri içerisinde vardır. Sermayenin itkisi, işgününü uzatıp yoğunlaştırarak işçiyi üretim noktasına hapsetmek yönündedir.

Kapitalizmde üretimin amacı, ihtiyaçların karşılanması değil, artı değer üretilmesidir. Sermaye çalışma sürelerini uzatarak mutlak artı değeri, emek

retkenliğinde artışlar sağlayarak görelî artı değeri mümkün olduğunca artırmaya çalışır. Bunun için işçileri daha uzun süreler ve daha yoğun çalıştırmaktan ekinmez. Sermaye mutlak artı değeri mümkün olduğunca artırmak için, işgününü uzatmaya çalışır. Sermayenin büyüme itkisi, işgününü sonsuz bir şekilde uzatmak istese de, işgücünün doğal ve fiziksel sınırları onu kısıtlar. Sermaye artı değere doymak bilmez iştahıyla saldırır –ki Marx’ın sermayeden sıkça “vampir”, “kan emici” gibi sıfatlarla bahsetmesi bundandır. Böylece sermaye işgününü sadece manevi değil, salt fiziksel sınırlarını da çiğner. Öyle ki, emek gücünün erken tükenmesi ve ölmesine yol açması, tarihsel istisnalardan değildir. Toplum onu aksi yönde zorlamadığı sürece, sermaye işçinin sağlığını ve ömrünü hesaba katmaz. Neoliberalizmin uzun 30 yılını gördükten sonra sanırım daha emin bir şekilde şu söylenebilir ki sermaye toplumsal bakımdan “kr” bir gctr; kendinde yeniden paylaşımcı mekanizmaları bulunmamaktadır. Sermayenin bu yöndeki davranışları, ancak dışarıdan bir kuvvetin etkisiyle ortaya çıkar.

Ücretli emek biçimi, işverenin emek üzerindeki denetiminin asıl kaynağıdır. Diğer metaların aksine emek gücünün satışının piyasada uygun koşullar ortaya çıkıncaya (uygun fiyat buluncaya) kadar ertelenmesi mümkün değildir (Papadopoulos, 2005: 10; Arın, 2013: 229). Çünkü meta olarak emek gücünü satmak mecburiyetinde olan insanlar, kendi kontrolleri dışındaki piyasa gclerinin hakimiyeti altındadır ve tek sahip oldukları mülklerini satmadan uzun süre ayakta kalamazlar (Esping-Andersen, 2006:37).

“Emek, gerçek [metaların] tersine, ne birikime, hatta ne de artırıma (tasarrufa) elverişlidir. Emek, yaşamdır ve eğer yaşam her gün besinlerle değişilmezse, sıkıntıya düşer ve çok geçmeden yok olur. İnsan yaşamının bir meta olması için, demek ki köleliği kabul etmek gerekir.” (Marx,1976:26)

Görüldüğü gibi benim burada yapmaya çalıştığım, Esping-Andersen'in getirdiği yeri (insanın meta formuna indirgenemezliğini), besin ve yaşam referansı ile yeniden üretim çeperinden alıp, üretim noktasına taşımaktan ibarettir. Dolayısıyla burada, salt insan yaşamının meta formuna indirgenemezliği değil, emeğin meta formuna indirgenemezliği kavrayışı geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Metalaşma tanım gereği rekabeti getirdiği için, metalaşma ne kadar yoğun olursa ücret o kadar düşük olacaktır (Arın, 2013: 230). Bu nedenle kapitalistin çıkarı, emek gücü üzerindeki denetimini güçlü tutmak üzere emeğin en üst düzeyde metalaşmasını sağlamaktır. Böylece işçiler arasındaki rekabet sermayedarlara ücreti fiziksel asgariye doğru düşürme, işgününün süresini uzatma ve yoğunluğunda artış sağlama olanağına kavuşur. İşçiler ücretleri fiziksel asgariye, işgünü fiziksel azamiye uzatmaya yönelik sermayenin bu eğiliminin karşısında iki yolla direnirler. Birincisi, kendi aralarında planlı işbirliği yapıp rekabeti zayıflatmak ya da etkisiz hale getirmek için örgütlenmektir. İkincisi ise toplumsal yeniden üretim alanını piyasa gereklerinden bağımsızlaştırmaya yönelmektir. Tarihsel örnekleri ile bakıldığında bu maksatla “dostluk dernekleri”, “tasarruf kulüpleri” gibi örgütlenmelerle işsizlik, kaza, yaşlılık nedenleriyle ücretli işgücü içinde yer alamadıkları durumları dengeleyecek kolektif sigorta planları oluşturdukları görülür. Tam da burada metodolojik bir müdahaleye gereksinim vardır: Sermayenin emeği emek-gücüne indirgemesi ve orada sabitlemesi ile emeğin buna karşı sergilediği direniş, nasıl kavranmalıdır? Bu iki özellik emek ve sermayeye içkin işlevler olarak mı, yoksa tarihsel kapitalizm içinde kavranması gereken eğilimler olarak mı, ele alınmalıdır? Bu çalışma ikinci yolu benimsemiştir:

1.4. Metadışılaşma Kavramı: Kavramın Kökeni ve Farklı Kullanım Biçimleri

Metadışılaşma kavramını İngilizce “decommodification” kavramının karşılığı olarak kullanıyorum. Kavram sosyal politika yazınında, birey ve ailelerin normal ve sosyal olarak kabul edilebilir yaşam standardını piyasa performansından bağımsız olarak yürütebilme derecesini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Türkçe literatürde kavramın karşılığı olarak farklı kullanımlar mevcuttur. Meta halini bozma (Marangoz, 2005), metalaşmama (Arın, 2013), metalaşmanın sınırlanması (Buğra ve Keyder, 2006), meta niteliğinin zayıflaması (Sarica, 2008) ve gayrı metalaşma (Özdemir, 2008) bunlardan başlıcalarıdır. Metadışılaşma, emeğin meta biçiminin tamamen ortadan kalkması anlamına gelmemektedir. Daha ziyade ücretli emek sistemini köklü bir biçimde değıştirecek/ortadan kaldıracak kadar ileri gitmeden emeğin piyasa tabiiyetini zayıflatmak anlamında kullanılmaktadır.

Metadışılaşma kavramı sosyal politika yazını içerisinde yazılı olarak ilk kez 1980’lerin başında Offe ve Esping-Andersen’in çalışmalarında kullanılmaya başlansa da ortaya çıkışı 1970’lerin başına kadar uzanır. Offe, kavramı ilk kez 1974 yılında Esping-Andersen’la yürüttükleri tartışmalar sırasında, Polanyi’nin metalaşma tezinden etkilenererek refah devleti politikalarının çelişkili niteliğini ifade etmek üzere kullanmıştır. Ancak kavramın, sosyal politika ve karşılaştırmalı refah devleti çalışmaları alanında merkezi bir yer edinmesi Esping Andersen’in (1990) refah yazınında bir klasik olarak değıerlendirilen *Refah Kapitalizminin Üç Dünyası* çalışmasının yayınlanmasından sonraya denk düşer.

Offe de Esping-Andersen de kavramın inşasında Polanyi'nin *Büyük Dönüşüm* çalışmasından geniş ölçüde etkilenmiştir⁴ (Esping-Andersen, 2006:3; Offe, 1993:263). Polanyi'nin her iki yazar üzerindeki etkisi, piyasa toplumunun kuruluşu ile kapitalist sistemlerde hayali meta olarak nitelendirilen toprak, para ve özellikle emeğin metalaşmasının toplumsal sonuçları konusundaki açıklamalarından kaynaklanır. Polanyi'nin bu konudaki düşünceleri üç maddede toplanabilir: Birincisi piyasa toplumu doğal bir oluşum değildir ve insanlık tarihi içerisinde istisnai bir durumdur. İkincisi, piyasa ekonomisinin inşası, toplum üzerinde olumsuz sonuçlar yaratır. Toprak, emek ve para gerçek metalar değildir. Silver'in (2009) belirttiği gibi ya hiç üretilmezler (toprak) ya da piyasada satılmaktan daha farklı amaçlarla üretilirler (emek ve para). Piyasa ekonomisinin inşası için yapılan müdahaleler, emek, toprak ve paranın metalaştırılmasını gerektirir ki, 'hayali metalar'ın piyasa kurallarına tabi kılınması toplumun özünü piyasaya tabi kılarak çöküşüne yol açar. Bu Polanyi problemi olarak nitelendirilir. Üçüncüsü, piyasa ekonomisini kurmaya yönelik metalaştırma dalgası karşısında toplum, kendini korumaya yönelik karşıt bir hareket meydana getirir ki buna karşı hareket (çifte hareket) denir.⁵ Kısaca,

⁴ Polanyi'nin kapitalist sistemlerde emeğin metalaşması ve insanların ve sosyal ilişkilerin nesneleşmesi fikrini büyük olasılıkla Marksizm'in önemli teorisyenlerinden Lukacs kanalıyla Marxism'den benimsediği ifade edilmektedir. Gerçekten, Polanyi'nin (2011) metalaşma sürecinin toplum üzerindeki yıkıcı etkilerini serimlediği *Büyük Dönüşüm* ile Lukacs'ın (2014) *Tarih ve Sınıf Bilinci* çalışmasında ortaya koyduğu (özellikle "Şeyleşme ve Proleteryanın Bilinci" bölümü) meta biçiminin egemen bir toplumda emeğin konumuna ilişkin analizlerinde büyük paralellikler göze çarpmaktadır. Polanyi ve Lukacs iki noktada ortaklaşmaktadırlar ki bu ortaklıklar Polanyi'yi Marx'a bağlayan köprü işlevi görmektedir. İki yazar, piyasa toplumunun istisnai niteliği ve meta dolaşımının egemenliğinin toplum üzerindeki parçalayıcı etkileri konusunda hemfikirdir.

⁵ Emeğin metalaştırılmasının yol açtığı güvencesizlik her zaman ilerici karşı hareketlere yol açmaz. Toplumun kendini korumaya yönelik refleksleri otoriter formlara da bürünebilir. Bu yönüyle sosyal koruma formu demokratik/özgürlükçü olabileceği gibi baskıcı/otoriter de olabilmesi anlamında çeşitlilik arz eder (Polanyi, 2011).

endüstriyel kapitalizmin gelişmesi, toprak, emek ve parayı pazarlanabilir metalara çevirir. İnsanın üretici etkinliği, metalaşarak ücretli çalışmaya dönüşürken, toplumun kendini korumaya yönelik refleksi (çifte hareket) hayali metaların piyasa tabiiyetini zayıflatıcı sosyal korumalara yol açar. Böylece, paradoksal olarak piyasa ekonomisinin kurulması hayali metaların belirli ölçülerde piyasa ilişkilerinin dışında değerlendirilmesiyle mümkün olur.

İlk kez 1974'te Offe tarafından kullanılan metadışlaşma kavramının karşılaştırmalı refah devleti çalışmalarında merkezi bir yer edinmesi 1990'lı yıllarda denk düşer. Bunda Esping-Andersen'in (2006) metadışlaştırma kavramı aracılığıyla geliştirdiği refah devleti tipolojisinin payı büyüktür. Sosyal politika yazını derinden etkileyip, disiplin içerisinde canlı tartışmalara da kapı aralayan çalışmasında Esping-Andersen (2006), refah devletine dair teorik modellemelerin yetersizliğinden hareket eder. Yetersizlik, karşılaştırmalı refah devleti çalışmalarında sıklıkla başvurulmuş sosyal harcamaların düzeyi ya da programın mevcudiyeti gibi göstergelerin kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Oysa sosyal programların varlığından ya da bu programlara harcanan paranın miktarından daha önemlisi, bu programların *ne yaptığı*dır (Esping-Andersen, 2006:2).⁶ Esping-Andersen bu noktada saf piyasa güçlerinden bağımsız olarak insanların yaşam standartlarını sürdürebilme düzeylerine odaklanır ve ülkeleri sınıflandırmakta kendi geliştirdiği metadışlaştırma indeksinden yararlanır. İndekste işsizlik, hastalık ve emeklilik programlarının telafi

⁶ Programların ne yaptığı sorusu aynı zamanda sosyal politikayı sosyal kılan nedir tartışması ile bağlantılıdır. Bkz. (Özuğurlu, 2005) ve (Yücesan-Özdemir ve Özdemir,2008)

oranları, yararlanma kıstasları, bekleme ve yararlanma süresi gibi kriterler temel alınır ve refah devletleri bu kriterler üzerinden metadışlaşmanın derecelerine göre tasnif edilir. Refah rejimlerinin metadışlaştırma düzeylerine göre hiyerarşik olarak sıralanmasını temel alan bu sınıflandırmada, üç tip refah rejimi tanımlanır. Yüksek metadışlaştırma düzeyiyle karakterize olan sosyal demokrat model (İsveç), orta düzeyde metadışlaştırma düzeyine sahip muhafazakar model (Almanya) ve metadışlaşmanın son derece düşük düzeyde seyrettiği liberal model (İngiltere).

Esping-Andersen'in metalaşma ve metalaşmanın sınırlandırılmasına ilişkin analizi, geniş ölçüde Polanyi ve Marx'ın emeğin meta formuna ilişkin değerlendirmelerinin bir sentezi biçimindedir.⁷ Hem Marx hem Polanyi, kapitalizmin tarihsel özgülüklerinden birisinin, emeğin metalaşması olduğunu ileri sürer (Silver, 2009). Her ikisi de kapitalizmde emeği kendine özgü bir meta olarak ele alır ve emeğe (onun taşıyıcısı olarak insana) diğer metalarla aynı şekilde davranılmasının ya da insanın piyasa koşullarına terk edilmesinin derin itilaflar ve direnişlere yol açtığının/açacağına altını çizer. Bu perspektiften, emeğe ilişkin huzursuzlukların, emek-sermaye ilişkisinin yapısal bir unsuru olduğunu ve emeğe yönelik metalaştırma girişimlerinin olduğu her yer ve zamanda toplumsal kargaşanın ve karşıt (çifte) hareketlerin ortaya çıkmasını öngörürler (Silver, 2009: 31-35).

⁷ Örneğin, Esping-Andersen'in metalaşma ve metadışlaştırma kavramlarını kullanışı Polanyi'nin embedded-disembedded kavramlarını kullanışı arasında büyük paralellikler vardır.

Esping-Andersen'in (2006) analizinde metadışlaşma sürecinin temel belirleyeni siyasal özne olarak toplumsal sınıflardır. Geniş ölçüde sınıf mobilizasyonu tezine yaslanan Esping Andersen'a göre (1990:2), devletin metadışlaşmaya olanak sağlayan müdahalelerinin ortaya çıkmasında sosyal sınıflar arası mücadele ve güç dengeleri belirleyicidir. Sosyal politikanın *ne yaptığı* sınıflar arasındaki güç dengelerine göre şekillenir. Bu bağlamda sosyal hak statüsüne erişen sosyal güvenlik önlemleri, sermaye karşısında örgütlü işçi sınıfının (sendikalar, siyasal örgütler vb) sermaye sınıfından kopardığı kazanımlardır (Esping-Andersen, 2006:16-18). Metadışlaşma sermayenin çıkarlarından ziyade emekçilerin ve yoksulların lehine işlemektedir (Marangoz, 2005:130). Çünkü, metadışlaşmaya yol açan sosyal haklar, nakit bağımlı gevşeterek ücretlilerin piyasaya bağımlılığını azaltır, işçilerin kendi aralarındaki rekabete son vererek dayanışmacı eylemler için harekete geçebilmelerine olanak sağlar. Tam da bu nedenle işçiyi sermaye karşısında güçlendirir ve işverenin otoritesini zayıflatır. İşverenlerin metadışlaşmaya hep karşı olmalarının nedeni budur (Esping-Andersen, 2006:22).

Kavramı ilk kullanan Offe'nin metadışlaşmaya ilişkin tespitleri, Esping-Andersen'in yukarıda genel hatlarıyla özetlediğimiz düşüncelerine kimi noktalarda benzerlikler gösterse de bazı noktalarda da önemli farklılıklar içerir. Her ikisi de emek gücünün mübadele konusu olmaktan çıkma veya piyasa dışı mekanizmalar aracılığıyla mübadele edilme eğiliminde olduğu konusunda ortak bir algıya sahiptir. Ancak Offe, metadışlaşmanın ortaya çıkışını devletin meşruiyeti koruma ve birikimi teşvik etmeye yönelik gayretiyle ilişkilendirmektedir (Przeworski, 2014: 124-125).

Offe (1993), metadışlaşma kavramına geç kapitalist toplumlarda refah hizmetlerinin çelişkili niteliğini analiz ederken başvurur. Ona göre, refah devletinin işgücü piyasası işlerliğine katkısı çelişkili bir ilişki sergiler. Çelişki devlet müdahalesinin bir taraftan emekçilerin emek gücü arzlarını istikrarlı kılar (metalaşma), bir taraftan da emekçilere işgücü piyasasından çekilme olanağı sunarak (metadışlaşma) emeğin pazarlık gücünü artırmasından kaynaklanır.

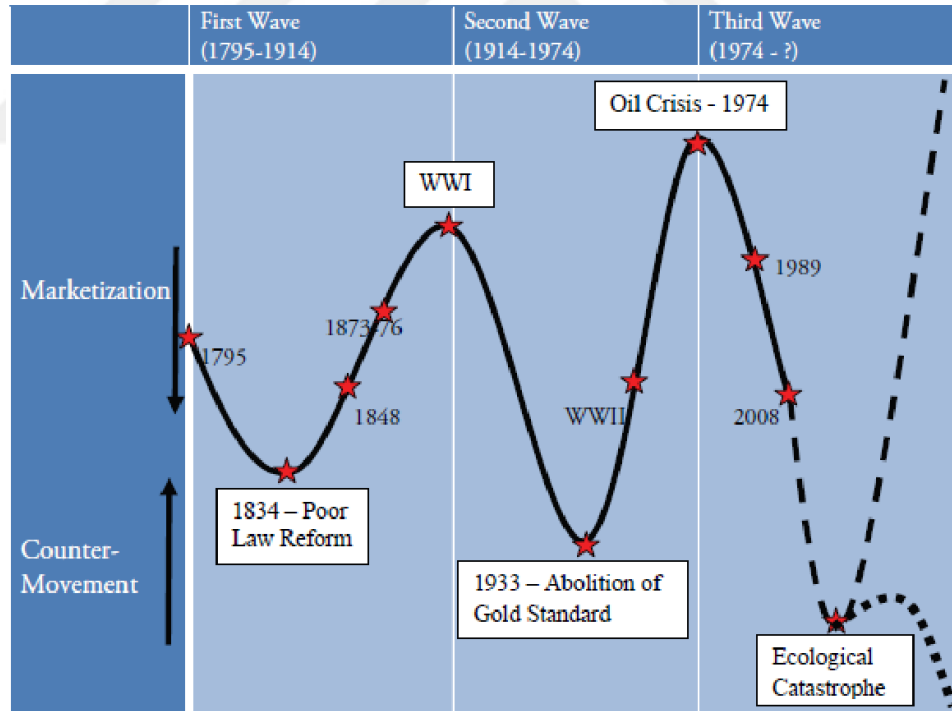
“Bence, refah ve kapitalizm arasındaki ilişki çelişkilidir: Modern kapitalist koşullarda, kurumsal işgücünden tıpkı bir meta gibi yararlanan ekonomik sistem için metadışı kurumların destekleyici çerçevesi gereklidir. (...) Bu çelişki, sosyal politika teminindeki devlet tekeli yoluyla derinleşir.” (Offe, 1993:263)

Knijn ve Ostner (2002: 145), Offe ve Esping-Andersen’in metadışlaşmayı benzer şekillerde tanımlamalarına karşılık, metadışlaşmaya farklı roller yüklediklerine dikkat çeker. Buna göre, Esping-Andersen devlet müdahalelerinin emeğin metalaştırılmasındaki rolünü ihmal eder. Offe ise, metalaşma-metadışlaşma arasındaki dinamik karşılıklı ilişkiyi gözetip devletin sermaye ile emek arasındaki güç asimetrisini azaltırken devreye soktuğu politikaların nihayetinde emeğin metalaşması ile sonuçlanan iki yönlü bir metalaşma süreci olduğunu farkındadır. Knijn ve Ostner (2002: 145)’a göre görünenin aksine, metadışlaştırma politikaları esasında tek yönlü metalaştırma zinciri oluşturur. Başka bir ifadeyle, devletin emeğin yeniden üretim alanına ilişkin müdahaleleri metalaşma-metadışlaşma biçiminde bir sarkaç hareketi oluşturmaz, tersine metalaşma doğrusunda doğrusal bir güzergah izler.

Kapitalist gelişmenin farklı aşamalarında metalaşma süreçlerinin askıya alındığı ve emeğin anayasal olarak kurucu unsur vasfını kazandığı dönemler vardır

(Özdemir, 2008). Bu nedenle metalaşma çizgisel bir güzergah izlemek yerine, metalaşma, metadışlaşma, yeniden metalaşma dalgaları biçiminde ilerler. Son tahlilde, bu dalgalar metalaşma doğrultusunda bir ilerlemeyi işaretlese de bu çizgisel değil, sıçramalı-aşamavari bir ilerlemedir. Her bir dalga, metalaşma ve metadışlaşmayı bir üst aşamaya taşır. Burawoy'un (2010), piyasalaşmanın üç dalgası analizi, bu yüzden metalaşmanın tarihsel gelişimi noktasında son derece öğreticidir. Grafikte görüldüğü gibi Burawoy (2010), kapitalizmin son iki yüzyılı içerisinde üç kadar piyasalaşma dalgası tespit etmiştir.

Grafik 1 Piyasalaşma Dalgaları



Kaynak: Burawoy, 2010:309.

Burawoy'un üç piyasalaşma dalgası metalaşma/ metadışlaşma /yeniden metalaşma dalgalarına ilişkin genellemeler yapmamıza olanak sağlamaktadır. Buna

göre, üç dönem şunları açıkça ortaya koymaktadır: Birincisi, metalaşma ve metadışlaşma basit bir salınım hareketi biçiminde ya da doğrusal değil, aşamalı ilerlemektedir. Her bir dalgada metalaşma (metadışlaşma) genişlemekte ve derinleşmektedir. İkincisi, her piyasalaşma dalgasına tekabül eden bir ‘büyük dönüşüm’ söz konusudur. Üçüncüsü, her bir piyasalaşma dalgası hayali metaların yeni bir bileşimi ile karakterize olmaktadır. Birinci dalga emeğin metalaşması (metadışlaşması), ikinci dalga emek ve paranın metalaşması (metadışlaşması), üçüncü dalga ise emek, para ve toprağın metalaşması ile karakterize olmaktadır. Dördüncüsü, her bir piyasalaşma dalgası metalaşmanın yeni ve çoğu zaman daha sert ve vahşi biçimlerini gündeme getirmektedir.

David McNally (2006), Burawoy’un üçüncü piyasalaşma dalgası içerisinde üretim ve yeniden üretim alanlarında genişleyen metalaşma sürecini küresel metalaşma olarak nitelendirmektedir. McNally’nin metalaşmanın boyutlarına ilişkin aktardığı bilgiler, metalaşmanın sadece daha önce piyasa ilişkilerine konu olmayan alanlara basit bir yayılma biçiminde gerçekleşmediğini, aynı zamanda piyasa ilişkilerinin hayatın her hücresine nüfus etme anlamında derinleştiğini de ortaya koymaktadır. Fikir vermesi açısından şu örnek verilebilir: İnsan vücut parçalarının pazarlanması (böbrek vb), genetik bilgilerin ticareti, insan vücudundaki genlerin patentinin alınmasına ve üzerinde araştırma yapılmasının yasaklanmasını içeren bir ticari faaliyet kolu büyük miktardaki ticaret hacmiyle gün geçtikçe büyümektedir.

1.5. Metadışlaşmanın Farklı Boyutları: Üretim Noktasında Metadışlaşma ve Aile Merkezli Olmaktan Çıkış

Esping-Andersen'in analiz gücü yüksek refah rejimleri tipolojisine temel teşkil eden metadışlaşma kavramı, sosyal politika yazının merkezi kavramlarından biri haline gelmiş olmasına rağmen hala sosyal politika disiplini içerisinde canlı tartışmalara yol açmaktadır (Pintelon, 2012; Papadopoulos, 2005; Room, 2000, Esping-Andersen, 2000, Zaman 2007, Holden, 2003; Knijn ve Ostner, 2002). Yakın zamana kadar metadışlaşma kavramına ilgi, Esping-Andersen'in üçlü refah rejimi tipolojisinin geçerliliğinin test edilmesi, yeni tipolojiler geliştirilmesi ya da çeşitli politika setlerinin karşılaştırılmasında kullanılmasına yöneliktir. Ferrera'nın (2006) Güney Avrupa refah rejimi, Barrientos'un (2004) liberal enformal refah rejimi ile Guogh ve Wood'un (2004) Asya refah rejimi tanımlamaları bu yöndeki araştırma gündeminin ürünleriydi.⁸ Ancak binyılın başından itibaren Esping-Andersen'in metadışlaşma tanımının kendisi tartışma konusu oldu ve bütünlüklü bir metadışlaşma kavramı inşasına yönelik çabalar ön plana çıkmaya başladı (Room, 2000; Pintelon, 2012; Papadopoulos, 2005). Bu dönüşümün arka planında, McNally'nin (2006) küresel metalaşma olarak nitelendirdiği kapsamlı metalaşma sürecinin iş ve sosyal güvenlik alanında ortaya çıkardığı yeniden metalaşma önlemlerinin önemli rolü vardır. Tartışmanın cevap aradığı temel soru şöyle formüle

⁸Esping Andersen'in geliştirdiği üçlü tipoloji, farklı refah rejimlerindeki çeşitli politika setlerini karşılaştırmak için sıklıkla başvurulan bir sınıflandırma aracıdır. Bu üçlü tipoloji, sosyal güvenlik alanındaki karşılaştırmalı çalışmalarda da yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Örneğin Şenay Gökbayrak (2010:103-158), refah devletlerinin 1980 sonrası geçirdiği dönüşüm çerçevesinde özel emeklilik programlarını incelediği çalışmada, emeklilik reformlarını refah rejimleri tipolojilerinden yararlanarak beşli bir gruplandırma içerisinde analiz etmektedir.

edilebilir: Esping-Andersen'in metadışlaştırma kavramı, güncel yeniden metalaşma sürecini kavramak ve açıklamak için yeterli midir? Yoksa metadışlaşmanın boyutunu serimlemek üzere kavrama yeni boyutlar eklenmesi gerekir mi?

Esping-Andersen metadışlaşmayı, birey ve ailelerin normal ve sosyal olarak kabul edilebilir yaşam standardını piyasa performansından bağımsız olarak yürütebilme derecesini ifade etmek üzere kullanır. Bu metadışlaşmanın dar bir tanımıdır. Metedışlaşmanın bu biçimde kavramsallaştırılmasına yönelik eleştiriler iki noktada yoğunlaşmaktadır. Birincisi, bu haliyle metadışlaşma tanımı, üretim noktasındaki metadışlaşmayı kapsamamaktadır (Room, 2000:337, Papdopoulos, 2005). İkincisi, ilgi piyasa bağımlılığına odaklandığı için aile içinde ortaya çıkan yeni bağımlılıklar görmezden gelinmektedir. Dolayısıyla kavram hem üretim noktasını, hem aile için yükleri dikkate almadığı için tek boyutlu olmakla eleştirilmiştir.

Gerçekten Esping-Andersen *Refah Devletinin Üç Dünyası* çalışmasında metadışlaştırma tanımını işgücü piyasasından çekilme olanağı ile sınırlı dar bir içerikte kullanır (Room, 2000:337, Papdopoulos, 2005). Nitekim Esping-Andersen'in refah rejimi tipolojisine temel oluşturan indeks, işsizlik ödenekleri, hastalık yardımı ve kamusal emeklilik gibi işgücü piyasasından geçici ya da dönemsel çekilmeyi olanaklı kılan ve bu süreç içerisinde piyasa gelirine bağımlılığı azaltan unsurlara odaklanır. Dikkatler istihdam dışındaki metadışlaşmaya yöneldiği için istihdam süreci (üretim noktası) tartışmalarda görünmez hale gelir. Oysa ki metalaşmanın yoğunlaşmasını işaret eden dramatik değişiklikler istihdam ilişkisi içerisinde meydana gelir (Papadopoulos, 2005:7). Üstelik üretim noktasındaki metalaşma,

ödenek temelli metadışlaşmayla eş anlî olarak ortaya çıkabilir. Room (2000), Papadopoulos (2005) ve Pintelon'un (2012) eleştirilerinin ortak noktası burasıdır. Bu üçlü, üretim noktasında metadışlaşmanın ihmal edildiği noktasından uzlaşsalar da, bu olguyu açıklarken kullandıkları kavramlar birbirinden önemli ölçüde farklılaşarak kafa karıştırıcı bir hal alabilmektedir. Örneğin işgücü piyasasından çekilme olanağı sağlayan metadışlaşma için Room (2000) “tüketim için metadışlaştırma”, Papadopoulos (2005) ve Pintelon (2012) istihdam dışı ya da iş dışı metadışlaşma kavramlarını kullanmaktadır. Bu çalışma boyunca ödenek temelli metalaşma kavramı da bu kavramların karşılığı olarak kullanılmaktadır. Aynı şekilde üretim noktasında metadışlaşma ile işgücü piyasası temelli metadışlaşma aynı anlamda kullanılmaktadır.

Metadışlaşma analizlerinin üretim noktasını ihmal ettiği eleştirisini ilk dile getiren Room'dur (2000). Room (2000), klasik Marxizmin üretim ve tüketim alanları arasında yaptığı ayırmadan hareket eder. Çalışanların temel tüketim ihtiyaçlarını tehdit eden metalaşmayla, yabancılaşma nedeniyle onların öz gelişimini tehdit eden metalaşma arasında ayırım yapar. Bunlardan ilki tüketim alanına ilişkindir, ikincisi ise üretim alanına. Room'a (2000) göre Esping-Andersen, hatalı bir şekilde yalnızca çalışanların temel tüketim ihtiyacını tehdit eden tüketim alanıyla sınırlamış ve meselenin “tüketim için metadışlaşma” boyutuyla ilgilenmiştir ve metadışlaşmayı tüketim alanına hapsedmiştir. Oysa üretim alanının metadışlaştırılmasını kapsayan “özgelişim için metadışlaştırma” da en az tüketim alanı kadar önemlidir. Room (2000), özgelişim için metadışlaşmayı refah rejimi tartışmalarına dahil edebilmek için kendi indeksini geliştirmiş ve indekste uzun süreli işsizlik, iş tatmini,

nesillerarası mesleki hareketlilik, zorunlu eğitim sonrası eğitim, mesleki eğitim oranı ve toplumsal katılıma yer vermiştir.

Üretim noktasını metadışlaşma tartışmalarına dahil eden Room (2000) olsa da, onu üretim noktasında sermaye tahakkümünün azaltılmasını kapsayan bir içeriğe büründüren Papadopoulos'tur (2005). Papadopoulos'a göre, Esping-Andersen işgücü piyasası politikaları ve sosyal politika arasında yapay bir ayrım gözetmekte ve bu ayrım içerisinde işgücü piyasası politikalarının metadışlaştırma potansiyelini ihmal etmektedir. Piyasa bağımlılığını azaltan istihdam dışında metadışlaşmaya (out of work commodification) yönelik tek yönlü vurgu, işgücü piyasası kurumlarının metadışlaştırma potansiyelinin ihmal edilmesine yol açar.

Esping-Andersen, istihdam süreci içindeki korumalara çok az referans verir ve bu korumalardan en önemlilerinden biri olan, iş güvencesi önlemlerini hiç tartışmaz. Oysa bu kurumlar emek üzerindeki sermaye denetimini sınırlandırma anlamında metadışlaştırma gücüne sahiptir (in-work decommodification). Metadışlaşma ya da yeniden metalaşma, ücretli istihdam içindeki ve dışındaki metalaşma düzeyleri ile ilişkilidir. İş süreçlerinin yoğunlaştırılması, istihdam sözleşmelerindeki korumaların azaltılması, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi, işçi sağlığı ve işgüvenliği mevzuatının deregülasyonu gibi düzenlemeler metalaşmayı şiddetlendirir.

Metadışlaşma tartışmalarının ana akım sosyal politika yazınındaki seyrine ilişkin önemli bir eleştiri de Papadopoulos'un (2005) geniş (bütünlüklü) metadışlaşma tanımını kabul eden Pintelon'dan (2012) gelir. Pintelon'a (2012) göre, refah rejimi temelli ilerleyen metadışlaşma tartışmaları büyük ölçüde, Esping-

Andersen'in üçlü tipolojisinin geçerliliğini sınamak ya da farklı coğrafi bölgeler için yeni tipolojiler geliştirmek biçiminde ilerlemektedir. Bu araştırma güzergahı içerisinde ülkeler/bölgeler arası farklılıklar/özgünlükler konu edinilirken, refah rejimlerinde uzun dönemli değişiklikler ya ihmal edilmekte ya da ilgi istihdam ödenek temelli/yeniden metalaşmaya kaydığından işgücü piyasası kurumları kanalıyla metadışlaşmada yaşanan dönüşüm büyük ölçüde ihmal edilmektedir. Pintelon (2012) bu eksikliği gidermek için, işgücü piyasasındaki metadışlaşmayı ölçmeye yönelik kendi indeksini oluşturma yoluna gitmiştir. İndeks, ücret pazarlığının merkezilik düzeyi, asgari ücretler, düzenli/geçici işlerde çalışanlar için geçerli olan istihdam koruyucu düzenlemeleri içermektedir ve yaygın bir şekilde kullanılan ödenek temelli metadışlaşmaya ilişkin indeksle birlikte uzun dönemli karşılaştırmalar yapmakta kullanılmaktadır.

Papadopoulos (2005) ve Pintelon'un (2012) çalışmaları, emeğin meta formuna ilişkin tartışmalarda ufkumuzu emeğin toplumsal yeniden üretim alanını piyasa gereklerinden bağımsızlaştırmayla sınırlandıran bir metadışlaştırma kavrayışından, üretim noktasında sermaye denetimini geriletmeyi de içerecek şekilde, emeğin tarihsel eğilimi ile uyumlu bir metadışlaşma yaklaşımına götürmesi açısından önemlidir.

Önemli bir başka nokta her iki araştırmanın da emeğin metalaşması yönünde güncel bir eğilimi tespit etmiş olmasıdır. Pintelon (2012), ödenek temelli metadışlaşmanın erozyonu ile üretim noktasındaki metadışlaşmanın erozyonu arasında pozitif yönlü güçlü bir ilişki tespit etmiştir. Üretim noktasındaki yeniden metalaşma eğilimi, son 30-40 yılda, istihdam ilişkisi içerisinde iş sözleşmesinin

güçsüz tarafını oluşturan işçinin korunmasını temel amaç olarak belirleyen iş hukukunun yaşadığı dönüşümle yakından ilişkilidir. Bu dönüşümü izleyen bölümde ayrıntılı olarak ele alacağım. Holden (2003) üretim noktasındaki yeniden metalaşmanın devletin müdahaleci rolündeki değişimden değil, müdahalesinin karakterindeki değişimden kaynaklandığını belirtir. Bu kapsamda devlet yönetsel yeniden metalaştırma pratikleri sergilemektedir. Devletin yeni düzenleme biçimi, metadışlaşmanın desteklenmesi doğrultusunda değil tersine piyasanın metalaştırıcı öznesi gibi hareket etme doğrultusundadır. Bu yeni biçim içerisinde devlet işçiyi piyasa güçlerinden koruyan değil, aktif işgücü piyasası politikalarıyla işsizleri sürekli baskı altında tutup metalaşmayı destekleyendir.

Dar tanımıyla metadışlaşmanın tek boyutluluğunun tek nedeni üretim noktasındaki metadışlaşmayı analize dahil etmemesi değildir. Bu tanım aynı zamanda tümüyle piyasa bağımlılığının azaltılmasına odaklandığı, başta bakım olmak üzere ailevi yüklerin cinsiyetler arasında eşitsiz dağılımının ailevi yükleri kadınların omuzlarını yıktığını göz önünde bulundurmadığı için de tek boyutludur. Bir başka ifadeyle metadışlaşmayı piyasadan çıkma opsiyonuyla kavrayan dar tanım, meselenin cinsiyet boyutunu ihmal ettiği için de tek boyutludur.

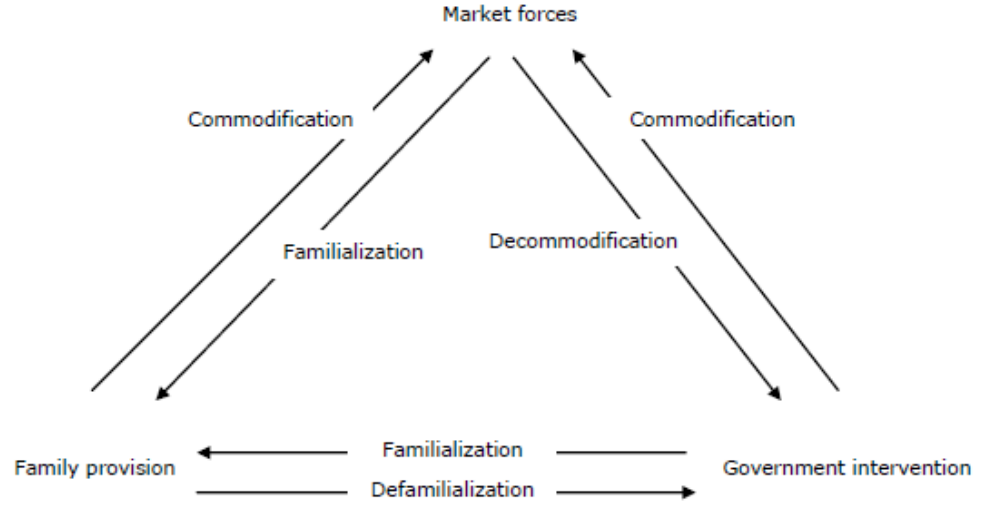
Metadışlaşma, içsel olarak bireylerin ya da sosyal refah kazanımlarının zaten metalaştığını varsayar (Esping-Andersen, 2000: 49). Feministlerin, eleştirilerine yol açan tam da bu ön-kabuldür. Çünkü bu ön-kabul refah devleti ve erkek işçi arasındaki ilişkiyi tarif etmektedir ve ekonomik rolleri genellikle metalaşmamış ya da kısmen metalaşmış kadınlara kolaylıkla uygulanamaz (Esping-Andersen, 2000: 49).

Ostner ve Lewis, metadışlaşma ve piyasadan bağımsızlığın cinsiyetlenmiş kavramlar olduğuna dikkat çekmektedir. Ücretli ve ücretsiz çalışma arasındaki cinsiyet eşitsizliği metadışlaşma ve piyasadan bağımsızlaşmayı kadınlar için zorunlu olarak pozitif hale getirmemektedir. Tersine metadışlaşma kadınların karşılığı ödenmemiş emeklerinin artışı pahasına gerçekleşebilmektedir. Erkek işçi ile işveren arasındaki iş akdi sözleşmesi bireysel bir ilişki gibi görünse de, esasında bireyin sosyal evrenini (hanehalkı, ailesi, bakım ve kaynaklara erişimi) de içeren bir ilişki kurar (Papadopoulos, 2005: 7-8). Erkeğin ailenin geçimini sağladığı aile modeli, cinsiyetçi işbölümü içerisinde kadınları hanenin gündelik yeniden üretimi ile ilgili işlere mahkum eder. Bu model, kadınları metadışlaşma sürecinden ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ödenek ve haklardan dışlar. Kadınlar, sosyal güvenlik sistemlerinin sağladığı ödeneklere doğrudan değil eşleri ya da babaları dolayımında erişir (Fişek, 2003). Kadınların ücretli çalışmaya dahil olması durumunda da metadışlaşmanın sağlayacağı koruma, bakım ve ailevi sorumlulukların kadınlar tarafından üstlenilmesi nedeniyle sınırlı düzeyde kalır. Bu nedenle dar kapsamıyla metadışlaştırma feminist eleştirilerde vurgulandığı gibi, kadınları kendi metalaşma öncesi statülerine hapsini yeniden üretir ya da istihdam ve aile sorumluluklarından doğan çifte yükü hafifletmek üzere çok az şey yapar. Bu yönüyle metadışlaşma kadınlar için piyasa bağımlılığını aileye bağımlılıkla ikame eder. Dolayısıyla Esping-Andersen'in (2006) piyasadan bağımsızlaşma olarak gördüğü metadışlaşmayı, kadınlar bağımlılık olarak deneyimler. Metalaşma ailevi görevlerden bağımsızlaşmayı içerdiği ölçüde, özgürleşme olarak görülür.

Feministlerin metadışlaşma kavramına ilişkin eleştirileri, kadınların aileye bağımlılığını dikkate alan, kadınların ailevi yüklerden özgürleşmesine olanak

sağlayacak bir metadışlaşma arayışını gündeme getirmiştir. Bu yönde önemli bir adım refah rejimi yazılarında aile içinde ortaya çıkan bağımlılıkları dikkate almamakla eleştirilen Esping-Andersen (2000) tarafından atılmıştır. Kadının bağımsızlığının refah yükümlülüklerinin aile ağırlıklı olmaktan çıkışıyla mümkün olacağını vurgulayan Esping-Andersen (2000), çok boyutlu metadışlaşma yaklaşımı ile aile ağırlıklı olmaktan çıkış ve metadışlaşmanın birbirine paralel olarak ele alınması gereğini vurgulamıştır. Pintelon (2012), hem metalaşma hem de aile ağırlıklı olmaktan çıkış boyutlarını içeren devlet, piyasa ve aile ilişkilerini feminist eleştirileri de dikkate alarak ve kadınların ailevi yüklerini de dikkate alan bir metadışlaşma tanımı içerisinde birleştirmiştir. Bunun için devlet-aile ve piyasa arasındaki ilişkinin metalaşma-metadışlaşma boyutuna, aileye ağırlık veren ve aile ağırlıklı olmaktan çıkışı da ekler. Aileye ağırlık verme, refah yüklerinin aileye yüklenmesini ifade ederken, aile ağırlıklı olmaktan çıkış, “bireylerin aileye bağımlılıklarını azaltan, onların ekonomik kaynaklar üzerindeki hakimiyetlerini ailevi karşılıklılıklarından bağımsız şekilde asgariye çıkaran politikaları ifade eder” (Esping-Andersen: 2000: 52).

Grafik 2 Refah Üçlüsü: Devlet-Piyasa-Aile



Yukarıdaki tabloda devlet, piyasa ve aile arasındaki metalaşma ve aileye ağırlık verme ilişkisini göstermektedir. Buna göre her bir unsur arasında ikili bir ilişki söz konusudur. Bu uygulanan politikaların refah sunumunun her bir aktörü üzerinde seçilen politikalara göre aileye ağırlık verme ya da aile ağırlıklı olmaktan biçiminde iki farklı sonuca yol açabileceğini göstermektedir. Pintelon (2012), bu ilişkiler yumağı içerisinde metadışlaşmayı, bireylerin piyasa güçlerine bütünsel bağımlılığını kaldıran devlet müdahaleleri olarak tanımlamaktadır.

1.6. Yönetmelik Yeniden Metalaştırma: İş Hukukunun Kurucu İlkerinden Arındırılması

Refah devletinin çalıştırıcı devlete dönüştüğü yaygın kabul gören bir tespittir. Ancak bu dönüşümün yol açtığı yeniden metalaşma, devletin müdahaleci rolündeki değişimden değil, devlet müdahalesinin karakterindeki değişimden kaynaklanmaktadır (Holden, 2003; Papadopoulos, 2005:7). Başka bir ifadeyle, çalışma eksenli refaha geçişin yol açtığı emeğin yeniden metalaşması, devletin

çekilmesinden değil, piyasa ilişkilerini güçlendirmeye yönelik müdahalelerinden kaynaklanmaktadır. Holden (2003:313) devletin bu müdahalelerini yönetsel yeniden metalaştırma şeklinde kavramsallaştırmaktadır ve devletin piyasalaştırıcı bir özneye dönüştüğünü vurgulamaktadır. Bu bölümde iş hukukundaki dönüşümün devlet müdahalesinin değişen içeriği ile yakından ilişkili olduğunu ortaya koymaya çalışacağım. Devlet hem çalışma ilişkilerinin çerçevesini çizen aktör hem de iş uyuşmazlıklarındaki yargı makamı olma vasfıyla iş hukukundaki dönüşümü yönetme, yönlendirme, biçimlendirme olanağına sahiptir. İş yargısının içtihatlarıyla istihdam ilişkisini nasıl kolektif güvencelerden arındırdığının örneklerini 4. Bölüm’de vereceğim. Bu bölümde iş hukukunun dönüşümünü ya da aynı anlama gelecek şekilde iş hukukunun kurucu ilkelerinden arındırılmasını bir yönetsel yeniden metalaştırma örneği olarak ele alacağım. Dönüşümü açıklarken, bir geleneksel iş hukuku savunusuna girmeyeceğim. Çünkü bu ayrı olarak ele alınmayı hak eden bir konu. Bu yüzden sadece, dönüşümün ana güzergahını yönetsel yeniden metalaşmayı görünür kılmak üzere aktaracağım. Sadece şunu ifade etmekle yetineyim. Geleneksel iş hukukunun miadını doldurduğuna ve dönüşümün kaçınılmazlığına ilişkin vurgular, yanlışlığı bir çok kez ortaya konulmuş ya da ampirik olarak çürütülmüş (Ferguson vd., 2002: 67; Lavalette ve Mooney, 2000:1-12; Özuğurlu, 2008: 102-108), işçi sınıfının öldüğü ya da çalışmanın eskisi gibi bir tahakküm ilişkisi olmaktan çıktığı tespitlerine dayanıyor. Polanyi’nin (2011: 171) vurguladığı gibi: “Paradigma ampirik desteğe bağlı değil[dir].” İddia edilenin aksine

dünya büyük bir proleterleşme dalgası yaşamaktadır, işçi sınıfının safları 20 yılda ikiye katlanarak 3 milyara ulaşmıştır (Özügürlü, 2013).⁹

Devletin istihdam sözleşmesinin güçsüz tarafını oluşturan işçiyi korumayı amaçlayan müdahalelerinin tarihi 19. yüzyıl başına dek uzansa da iş hukukunun bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkışı, bundan yaklaşık yüz yıl kadar sonra 20. yüzyılın başında gerçekleşmiştir (Hukukun yargı pratiği ile doktriner disiplin şeklindeki varlığı arasında bir ayırım yapılabilirse, burada esas olarak ikincisi üzerinde durulacağı önceden belirtilmelidir) . Tıpkı, çalışma ilişkilerine devlet müdahalesinin başlangıcının her ülkede farklı olması gibi, iş hukukunun gelişimi de ülkeler arasında önemli farklılıklar sergilemiş, farklı süreçleri izlemiştir. Yine de iş hukukunun günümüzdeki yapılanmasının hemen her yerde 2. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıktığı görülmektedir (D'antona, 2005:33). 2. Dünya Savaşı sonrasındaki tarihsel süreçte, iş hukukunun kavramsal ve normatif anlatısını iki döneme ayrılarak ele almak mümkündür (Fudge, 2007; 2011). 1944'ten 1970'lerin ortasına kadar uzanan ve 'altın çağ' olarak nitelendirilen ilk dönem 'Emek bir mal değildir' ilkesinin egemen olduğu zaman dilimini çevrelerken, 1970'lerin ortasından günümüze kadar uzanan dönem, emeğin yasal düzenlemelerin özgün konusu olmaktan çıktığı yeni süreci (kriz yıllarını) işaretler. İlk dönem emeğin meta karakterinin zayıflatılmasına yönelik müdahalelerle şekillenirken, ikinci dönem emeğe yönelik koruyucu düzenlemelerin zayıflatılması ve sermayenin emek sürecindeki tahakkümünün artması sonucu ortaya çıkan yeniden metalaşma eğilimi ile karakterize olur. Disiplinin kurucu ilkelerinin sorgulandığı yeniden yapılanma

⁹ <<http://sendika10.org/2013/04/emegin-haklari-forumu-basladi/>> Erişim Tarihi: 20.7.2016

tartışmalarına geçmeden önce temel kavram ve varsayımlarının hatırlanması, reform tartışmalarını kavramak bakımından önemlidir.

Yukarıda belirtildiği gibi, bağımsız bir hukuk dalı hüviyetine ancak 20. yüzyılın başında kavuşabilen iş hukuku, ilk önce Batı Avrupa toplumlarında doğmuş ve en belirgin gelişimini bu ülkelerde göstermiştir (Işıklı, 2010: 7)¹⁰. Esasında ücretlilik düzeninin doğuşunun ilk günlerinde, ücretlerin yasal veya idari yollarla belirlenmesi/sınırlandırılmasına olanak tanıyan bir anlayışın yerine zamanla liberal düşüncenin egemenliği ile birlikte işçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesinde “akit serbestisi” ilkesi baskın norm hale gelmiştir¹¹. Sözleşmenin işçi-işveren taraflarını eşit unsurlar olarak nazara alan liberal anlayış, akit serbestisi yoluyla çalışma ilişkilerinde uyum ve dengenin sağlanacağını iddia etmiştir. Ancak, akit serbestisi ve sözleşmenin taraflarının eşitliğini temel alan liberal düşüncenin egemenliği, 19. yüzyıl işçi sınıfının her cinsiyet, yaş ve milliyetten üyesini acımasız sömürü koşullarında çalışma ve yaşama zorunluluğu ile karşı karşıya bırakmıştır¹². İşçilerin yaşam ve çalışma koşulları açısından hiçbir yüzyıl akit serbestisinin egemenliğinde geçen 19. Yüzyıl kadar acımasız ve karanlık olmamıştır. Esasında geleneksel iş hukuku, bu dönemin acımasız sömürü koşullarına tepkinin ürünlerinden biridir.

¹⁰ Bunda, emek-sermaye ayrılığı ve emeğin özgürleşmesi ile işçi sınıfının ilk kez bu ülkelerde kendisini göstermiş olması etkilidir (Işıklı, 2010:7-11; 2003:17-19).

¹¹ Bu geçiş sürecine ilişkin Fudge’nin (2011) hatırlatması önemlidir. Fudge, Polanyi’nin işgücü piyasasının doğuşunun doğal bir olgu olmadığına ilişkin tespitini doğrular bir biçimde, çalışmanın düzenlenmesinde akit serbestisinin baskın hukuki paradigma haline gelmesinin, oldukça geç bir tarihte gerçekleştiğini ifade eder.

¹² Kadın-erkek işçilerin ve çocukların maruz kaldığı ağır çalışma koşulları ve sefalet ücretlerinin maddi yaşam koşullarında yarattığı tahribatın kapsamlı dökümleri için bkz. (Schwarzkopf, 2006)

Geleneksel iş hukuku, akit serbestisi ilkesinin reddedilmesi ve istihdam sözleşmesinin bir tahakküm ilişkisi olduğunun kabulü ile ortaya çıkmıştır. Disiplinin bu içerikle oluşmasında ve disipline yön veren temel normların belirlenmesinde Weimar Cumhuriyeti'nin sosyal demokrat hukukçularının katkısı büyüktür. 20. Yüzyılın büyük bölümünde, iş hukukunun öncelikli olarak koruyucu fonksiyonuna referansla ele alınması yönünde geniş bir uzlaşma söz konusu olmuştur. Bu kapsamda iş hukuku, gerek bireysel hakların oluşturulması gerekse sendikalaşmaya izin verilmesi ya da teşvik edilmesiyle çalışanları işverenlerin haksız ve adaletsiz işlemlerinden koruyan yasalar biçiminde kavranmıştır. Bu yönüyle, kollektif öz düzenleme ve yasa yoluyla müdahale arasındaki karşılıklı etkileşim en baştan itibaren iş hukukunu karakterize etmiştir.¹³

İş hukukunun işçinin korunması olarak ifade edilen amacının rasyonalize edilmesi ve meşrulaşmasında Alman iş hukukunun kurucusu olarak nitelendirilen Hugo Sinzheimer ve öğrencileri Ernst Fraenkel, Otto Kahn-Freund'un önemli rolleri vardır. Sinzheimer, gerek savaş öncesi gerekse Birinci Dünya Savaşı sırasında yazdığı yazılarla, Almanya'da ve diğer ülkelerdeki çalışma mevzuatını biçimlendiren pek çok düşüncüyü geliştirmiştir. Alman Sosyal Demokrat Partisi'nin Marxist olmayan kanadının bir mensubu olan Sinzheimer, Karl Marx, Karl Renner ve Otto von Gierke'nin de aralarında bulunduğu yazarlardan doğrudan etkilenmiştir. İş

¹³ İş hukukunun bu biçimde kurumsallaşmasında Alman Sosyal demokratlarının önemli bir etkisinden söz edilebilir. Weimar Cumhuriyeti'nde sosyal demokrat hukuk kuramının önemli temsilcileri ve hukuka ilişkin yaklaşımlarının kısa bir değerlendirmesi için bkz. Perels, 2013: 231-247.

hukukuna ilişkin teorisinin inşasında Marx'ın düşüncelerinin etkisi açıkça görülür (Dukes, 2008).

Geleneksel iş hukukunun çerçevesini belirleyen temel ilke ve normlar beş maddede özetlenebilir:

Birincisi, özel hukukun kavramları istihdam ilişkisinin ekonomik ve sosyal gerçeklerini yansıtmamaktadır. Bireysel istihdam ilişkisi yalnızca biçimsel olarak bir sözleşme ilişkisidir. Esas olarak ekonomik olarak güçlü olan işverenlerin ekonomik olarak güçsüz olan işçiler üzerindeki dikta ilişkisidir. İkincisi, sermaye ve emek arasındaki tahakküm ilişkisine olanak sağlayan güç dengesizliği, kapitalist üretim biçimine içseldir. Ekonomi özel değil kamusal bir sorundur. Dolayısıyla, sermayenin emek üzerindeki tahakkümünü sona erdirmek için emeğin lehine bir şekilde güç asimetresini gidermek gerekmektedir. Üçüncüsü, iş hukukunun temel amacı/görevi, işçinin sermaye sahibinin tahakkümünden kurtarılarak özgürleştirilmesidir. Bu amaç, işgücü piyasası kurumları (istihdama ilişkin temel bireysel haklar, sendika ve toplu pazarlık mekanizmaları) ile sağlanmaktadır.

İş hukukunun emeğin özgürleşmesi temel hedefi doğrultusunda devreye soktuğu bir başka araç da özellikle Sinzheimer'in 1920 sonrası yazılarında ekonominin anayasa ya da çalışma/emek anayasası kavramlarında ifadesini bulan ekonominin demokratikleştirilmesidir. Ekonomik demokrasi (endüstriyel demokrasi) siyasal demokrasinin tamamlayıcı ögesi olarak görülmektedir. Siyasal alanın demokratikleşmesine rağmen, ekonomik alanda bu demokratikleşmenin tamamlanamaması nedeniyle geniş kitleler hala azınlıklar tarafından yönetilmektedir. Gerçek demokrasiye ancak, işyerindeki despotizme son verilerek, sermayenin piyasa

üzerindeki ve mülk sahibi sınıfların devlet üzerindeki kontrolü sona erdirilerek ulaşılabilir. Bu kuşkusuz genel olarak ülke ekonomisinde özel olarak işyerinde yönetim süreçlerine işçilerin dahil edilmesi ve işverenlerin işyeri üzerindeki yönetim ayrıcalıklarının sınırlandırılması ile ilişkilidir.

Dördüncü olarak, işçi sınıfının özgürlüğü kolektif bir sorundur. İşçilerin yaşam koşullarındaki değişim ancak işçi sınıfının kolektif yaşam koşullarındaki bir değişimle mümkündür. Bu yönüyle iş hukukunun temel amaçları arasında işçilerin kolektif bir öznenin parçası kılınması yer almaktadır.

Dört maddede özetlenen sosyal demokrat gündemin dozu ülkeden ülkeye önemli farklılıklar gösterse de, iş hukuku, yalnızca işçi sınıfının en zayıf kesimlerinin korunmasına yönelik dar kapsamlı ve çok sınırlı hakları içeren 19. yüzyılın başındaki ilk yasalarla başlayan yolculuğunda önemli bir mesafe kat etmiş, 20. yüzyılın ortasına gelindiğinde gelişmiş ülkelerde iş ilişkilerinin hemen her yönünü kapsayan, ilişkilerin normatif çerçevesini çizen ve sınıfın genelini kapsayan bir noktaya evrilmiştir. Böylece ILO’nun 1944 Filadelfiya Bildirgesi’nde ifade edilen “Emek bir mal değildir” ilkesi doğrultusunda istihdam ilişkisinde alım-satım işlemine konu olan emeğin korunması-işveren karşısında pazarlık gücünün artırılması amacıyla işgücü piyasasının katı bir biçimde düzenlenmesi, işçinin işverene kişisel bağlılığının azaltılması ve işverenin yönetim hakkının sınırlandırılması iş hukukunun temel problemleri olmuştur.

1980’li yıllardan itibaren ekonomik alanda yaşanan dönüşümle birlikte iş hukukunun kavramsal ve normatif gündeminin geçerliliğini sorgulayan tartışmalar sıklaşmaya başlamıştır. İstihdam rejiminin dönüşümü ile güvencesizlik, yarınsızlık,

eğretilik, korumasızlık, süreksizlik ve belirsizlik istihdam ilişkisinin ana motifleri haline gelirken, sermayenin dışlama stratejilerinin etkisi ile iş hukukunun koruyucu şemsiyesi altında kalan işçi kesimleri giderek daralmıştır. Kapsamda ortaya çıkan daralmanın yol açtığı meşruiyet krizi ile birlikte iş hukukunun koruma-güçlendirme ve yeniden dağıtım temel alan sosyal demokrat gündemi sorgulanır hale gelmiştir. Disiplin içerisinde bu durum “kimlik krizi” olarak ifade edilmekte ve tartışılmaktadır. Kuşkusuz iş hukukunun karşı karşıya kaldığı bu kriz, Fudge’nin (2011) vurguladığı gibi, daha geniş bir kavramsal ve normatif dönüşümün parçasıdır. Friedman (1988) ve Hayek’in (1996) çerçevesini çizdiği neoliberal düşüncenin hegemonik hale gelmesi ve çağdaş sosyal düşünce içerisinde sınıf analizlerinin arka plana itilmesi bu dönüşümün ana hattını oluşturmaktadır. İş hukukunu da içerecek şekilde sosyal politika alanında da benzer bir kimlik krizi ve dönüşüm ortaya çıkmış, bağımlı çalışanların korunması ve güçlendirilmesi şeklinde ifade edilen temel hedef sosyal sermayenin güçlendirilmesi ile ikame edilmiş, toplumsal bütünleşme hedefi yerini piyasanın rekabet ve etkinlik stratejilerine uyuma bırakmıştır (Özüğurlu, 2003). Bu yönüyle iş hukukundaki kriz, sosyal politika disiplinin karşı karşıya kaldığı, Özüğurlu’nun (2003) sıfatla suret arasındaki bağın kopması metaforuyla ifade ettiği dönüşümün bir uzantısı olarak belirmektedir.

İş hukukunun krizine ilişkin tartışmaların başlangıç noktası olarak sıklıkla, Keith Ewing’in “The Death of Labour Law?” isimli 1988 tarihli makalesi gösterilir. Ewing’in makalesinin ardından aynı soruyu formüle (bazen aynı ya da benzer başlığı taşıyan) eden çok sayıda makale yayınlanmış, bu konuyu tartışmak üzere toplantılar düzenlenmiş, krizin içeriğine ve iş hukukunun yeniden yapılandırılmasına ilişkin çok

sayıda kitap yayınlanmıştır¹⁴. Esasında Ewing'in gündeme taşıdığı soru son derece yalındır: Sosyal demokrasi neo-liberalizm tarafından yerinden edilmişken, demokratik sosyalizmin ilkeleri ile yakın bağı olan iş hukukunun geleceğı nasıl şekillenecektir? Disiplin içerisinde akademisyenlerin bu soruyu cevaplarırken en çok başvurdukları sözcükler “Yeniden tanımlama” (redefine), “yeniden oluşturma” (reinvent), “dönüştürme” (transform), “yeniden tasarlama” (reconceive)dir. Dünya Bankası 2003 yılından itibaren yayınladığı Doing Business raporları ile dönüşüm üzerinde ciddi etkide bulunmuştur. Esasında hem kapsam hem de disiplinin kimliğine içkin olan dönüşümün unsurları dört başlık altında toplanabilir.

(i) Sınır problemi: *Standart dışı farklı istihdam biçimlerinin ortaya çıkması ve yaygınlaşması, iş hukuku ile ticaret hukuku arasındaki çizgileri belirsizleştirmektedir.*

İş hukukunun tanımlanmasında başvurulan bağımlı çalışan ile kendi hesabına çalışan arasındaki geleneksel ayrım, inşa edilen güvencesiz istihdam rejiminin dinamikleri ve işverenlerin maliyetlerden kaçınmak üzere geliştirdikleri yeni çalışma düzenlemeleri ile örtüşmemektedir. Bu durum, atipik istihdam formunun yaygınlaşması ile birlikte artan sayıda işçinin hukuki olarak, bağımlı çalışanla kendi hesabına çalışan arasındaki sınırda bir yerde kümelenmesine yol açmakta, iş hukukunun sağladığı korumadan yararlanamayan geniş bir çalışan kesimini ortaya çıkarmaktadır. Bu durum, gizlenmiş istihdam ve bağımlı kendi hesabına çalışma (ekonomik olarak bağımlı çalışma) olarak isimlendirilen iki durumda ortaya çıkmaktadır.

¹⁴ Örneğin O’Higgins’in (2004) makalesinin başlığı “The End of Labour Law as We Have Known It” iken Arthurs’un (2011) “Labor Law After Labour”dır.

(ii) **Tersine seçicilik problemi: *İş hukukunun kapsamı hem koruma altına alınan nüfus hem de sağlanan koruma unsurları bakımından daralmaktadır.***

Modern iş hukukunun tarihsel gelişimini incelediğimizde, kurumsallaşma biçimleri itibariyle ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmasına rağmen bir takım ortak rotalardan bahsetmek de mümkündür. Davidov'a (2014) göre, iş hukuku 19. yüzyıldan 20. yüzyıla uzanan yolculuğunda, kapsam itibariyle seçicilikten evrenselciliğe ulaşmış ve günümüzde ise belirli ölçülerde evrenselcilikten seçiciliğe doğru bir rota tutturmuştur.

19. yüzyılda devlet çalışma ilişkilerinin güçsüz tarafını korumaya yönelik ilk yasal düzenlemeleri yaptığında, bu düzenlemeler en zayıf işçilerin korunmasına yönelik olarak tasarlanmıştı. Bu yasalar çocuk ve kadınların fiziksel ve ahlaki tehlikelere karşı korunmasına yönelik son derece dar kapsamlı olarak düzenlenmişti ve “işe başlamada asgari yaş”, “günlük çalışma süresi” gibi sınırlı hakları içeriyordu. Ancak iş hukukunun kapsamı, izleyen yüzyılda hem konu bakımında (ücret, işçi sağlığı, işsizlik sigortası, endüstriyel demokrasi vb) hem de kişi bakımından çeşitlendi, genişledi ve genelleşti. İş hukukunun kişi bakımından genişlemesinin tipik örneği asgari ücret uygulamalarıdır. Başlangıçta sınırlı sayıda özel grubu kapsayan asgari ücret uygulamaları, daha sonra tüm çalışanları kapsayacak şekilde genişlemiş, uygulamanın dışında tutulan istisnai gruplar zaman içerisinde daralmıştır. Farklı ülkelerin deneyimleri, iş hukukunun belirli grupları hedefleyen korumadan, sınıfın genelini kapsayan evrensel bir niteliğe evrimini sergilemektedir.

Ancak son 20-30 yılda iş hukuku alanındaki düzenlemeler ya yeni istisnalar yaratma ya da eski istisnaları genişletme biçiminde evrensellikten uzaklaşmaya meyletmektedir. 1980’li yıllardan itibaren işletmeler üzerindeki maliyet yükünün

azaltması amacıyla uygulamaya konulan kuralsızlaştırma politikaları bu süreci derinleştirmekte, bu durum başka gelişmelerle birlikte iş hukukunun kapsamında önemli bir daralmaya yol açmaktadır. Atipik, güvencesiz iş anlaşmalarıyla çalışan işçilerin sayısı hızla artmaktadır. İşverenler bu tür iş sözleşmelerini sorumluluklarından kurtulmak için tercih etmektedir¹⁵. Dünya genelinde milyonlarca işçinin iş hukukunun kapsamı dışında kalmasına yol açan bir eğilim söz konusudur. Kapsam itibariyle seçicilikten evrenselciliğe, evrenselcilikten seçiciliğe doğru ilerleyen bu salınım, basit bir sarkaç hareketi olmanın ötesindedir. Bu yeni eğilim, evrensellikten uzaklaşma ve yalnızca seçilmiş grupların iş hukukunun kapsamına girdiği rejime dönme biçimindedir. Ancak önemli bir farkla: Bu kez iş hukuku tarafından hedeflenenler en zayıf gruplar değildir. Tersine, şimdi geriletici (ters) seçiciliğin bir sonucu olarak bu gruplar dışlanmaktadır (Davidov, 2014)

(iii) Kollektif güvencelerden istihdam ilişkisinin bireyselleştirilmesine.

İstihdam ilişkileri her geçen gün bireyselleşmekte, işçi işverenin karşısına bir kolektivitinin parçası olarak değil bireysel bir meta satıcısı olarak çıkmaktadır. Sendikalaşmaya yaklaşımın değişmesi nedeniyle devlet, istihdam koşullarının toplu pazarlığa konu olmasını istememekte, işçilerin sendikalaşmasının desteklenmesinden işçilerin sendikalardan uzak tutulmasını yöneltmiştir.

(iv) İş hukukunun işçilerin korunması ve gelirin yeniden dağıtılmasına yönelik politika hedefi, yerini esnekliğin ve rekabet edilebilirliğin artırılması hedefi ile ikame edilmiştir.

¹⁵ Kuralsızlaştırma eğilimin birçok örneği söz konusudur. Bunlardan biri, koruyucu statülerin kaldırılmasıdır. Örneğin, İngiltere’de Ücret Konseylerini kaldırmıştır. Bir başka strateji, istihdam haklarına erişimin sınırlandırılması, koşullu hale getirilmesi ya da hak etme sürecinin eklenmesi/uzatılmasıdır.

Disiplin içerisinde iş hukukunun politika yönelimini oluşturan yeniden dağıtım ve koruma amaçlarına yönelik vurgunun artık yararlı olmadığı, iş hukukunun yeniden kavramsallaştırılması/reforme edilmesi yönündeki eğilim baskın hale gelmektedir. Geniş bir çeşitlilik göstermekle birlikte, yeniden yapılanma taraftarlarının iki ana grup oluşturdıkları söylenebilir. İlk gruptakiler disiplinin politika hedefinin dönüşmesi gerekliliğini disiplinin araştırma nesnesindeki değişime, ikinci gruptakiler ise disiplinin temel varsayımlarının geçerliliğini yitirmesine dayandırmaktadır.

Dönüşümü araştırma nesnesinin değişimi ile ilişkilendiren yaklaşımın farklı varyantları vardır. Örneğin D'Antona, iş hukukunun kimlik krizi olarak nitelendirdiği krizi istihdam sözleşmesinin temel çerçevesini oluşturan kurumların erozyonu ile açıklamaktadır. Buna göre iş hukuku, dört temel sütun üzerine inşa edilmiştir: ulus devlet, geniş/büyük ölçekli fabrikalar, tam zamanlı istihdam ve emeğin sendikalar tarafından genel temsili. Ancak bu dört sütun sallanmaktadır. Ulus devlet ekonomik faktörler üzerindeki kontrolünü ve düzenleme gücünü kaybetmiş, katı ve hiyerarşik temelde örgütlenmiş büyük fabrikalar yerini Post-Fordist olarak nitelendirilen iş örgütlenmesine bırakmış, tam zamanlı istihdam sürdürülebilir ve arzulanır olmaktan çıkmış, sendikacılık hareketinin kriziyle birlikte sendikalar temsil güçlerini yitirmişlerdir. Buna karşılık Arthurs (2012), sınıf kimliğinin gerilemesiyle birlikte iş hukukunun varoluşsal bir kriz yaşadığını ileri sürmektedir. Arthurs'un çözümlemesine göre, iş hukuku düzenleyici politika ve pratikler arasında uyum sağlamaya yönelik olmaktan ziyade önceki düzenleme rejiminin çıktılarını dönüştürmeye yöneliktir. Emek, bir hareket, sınıf ya da kamu politikalarının önemli bir alanı olmaktan çıkmıştır. Artık işçiler kendilerini üretici olarak tanımlamaktansa

tüketici ya da yatırımcı kimlikleriyle tanımlamaktadır. Sınıf temelli siyasal parti ve sendikalardan ziyade din, cinsel yönelim temelli gruplara aidiyet hissetmektedirler. Kendilerini işçi sınıfının bir parçası olarak görmedikleri gibi kolektif çıkar algısı da taşımamaktadırlar. İşverenle ilişkilerini belirleyen şey artık tahakküm değil, otonomidir. Dolayısıyla Arthurs için, bildiğimiz anlamıyla iş hukukunun nesnel bir dayanağı bulunmamaktadır.

Bazı iş hukukçuları ise kriz ve yeniden yapılandırmanın gerekliliğini, iş hukukunun temel varsayımlarının günümüz açısından geçerli olmadığı iddiasına dayandırmaktadır. Bu hattın tipik temsilcisi Alan Hyde'dir. Hyde'ye (2011) göre iş hukuku istihdama ilişkin dört evrensel varsayım üzerine kurulmuştur: 1. İstihdam mekanı büyük bir baskı mekanıdır. 2. Pazarlık güçleri arasında büyük bir dengesizlik vardır. 3. İstihdam ilişkisi isyan ettiren aşırı güç kullanımını içerir. 4. İstihdam ilişkisi büyük sosyal çatışmalara sahne olur. Ancak bu temel varsayımların hiç biri bugün için geçerli değildir: Tersine hemen her ülkede istihdam edilenler işsizlerden, yaş, cinsiyet göçmenlik gibi nedenlerle işgücü piyasasından dışlananlardan daha iyi durumdadır. Benzer şekilde hemen her ülkede önemli baskılama, eşitsizlik ve çatışmalar işgücü piyasasının dışında kalanlar arasında gerçekleşmektedir.

Bütün içsel çeşitliliği ile birlikte her iki hat da bildiğimiz anlamıyla iş hukukunun sonunun geldiğini, işgücü piyasasının düzenlenmesinin eski yollarının artık sürdürülemez olduğunu ileri sürmektedir. Hyde'ye (2011) göre artık, iş hukukunun yeniden dağıtım ve koruma yönlerine odaklanmak anlamlı değildir. İş hukukunun topluma ve işverenlere sağladığı avantajlar ekseninde yeniden kavramsallaştırılması ve formüle edilmesi gerekmektedir. Ancak reformların içeriği ve yönü konusunda da tek bir eğilimden söz etmek mümkün değildir. Hyde (2011), iş

hukukunun rolünün piyasa başarısızlıklarının düzeltilmesi ile sınırlandırılması ve diğer tüm amaç ve değerler bir kenara bırakılarak sadece buna odaklanması gerektiğini savunurken, Langille (2006) iş hukukuna beşeri sermayenin geliştirilmesi rolünü biçmektedir. Deakin ve Collins, iş hukukunun piyasa mantığına karşı değil onunla birlikte çalışması gerektiğini vurgulayarak, iş hukukunun esneklik ve rekabet gücünün düzenlenmesi ve işgücü piyasasına erişimi temel alacak şekilde işgücü piyasası hukuku biçimine dönüşmesini savunmaktadırlar.

Farklılıklarına rağmen, iş hukukunun yeniden yapılandırılmasına ilişkin önerilerin ortak örüntülerinden söz etmek mümkündür. Öncelikle geleneksel iş hukukuna temel politika hedefi, yerini, esnekliğin ve rekabet edilebilirliğin artırılması hedefine bırakmaktadır. Bu ekseninde iş hukuku alanında normatif ilgi, bir yandan gelirin sermayeden emeğe doğru yeniden dağılımından işgücü içerisindeki yatay eşitliğin sağlanmasına kayarken, bir yandan da bununla paralel bir şekilde istihdam ilişkisinin eski tarz düzenleme biçimleri, çalışma yaşamının esnekleştirilmesi hedefleri doğrultusunda terk edilmektedir. İşgücü piyasası kurumları (bireysel istihdam hakları, sendikalar, toplu pazarlık pratikleri) esnekliğin ve piyasa etkinliğinin önündeki engeller olarak görüldüğünden kuralsızlaştırma, yeniden kuralsızlaştırma, esnek düzenlemeler kanalıyla kolektif ve koruyucu düzenlemeler erozyona uğratılmaktadır. Piyasanın sınırlandırılması ve sermayenin piyasalar üzerindeki kontrolünün geriletilmesinden, piyasalara işlerlik ve etkinlik kazandırmaya dönük düzenlemelerin ön plana çıkartılmasına yönelinmektedir.



II. ÇELİŞKİLİ BİR BÜTÜNLÜK OLARAK SOSYAL GÜVENLİK

Bu bölümde iki temel iddiamız var. Bunları önermeler şeklinde ifade edersek, şöyledir: Birincisi, sosyal güvenlik emeğin meta niteliği açısından çelişkili/çatışmalı bir bütünlük arz eder. Bir taraftan emeğin meta statüsünü güçlendirir ve güvence altına alır. Sosyal güvenlik önlemleri, diğer yandan nakit bağıını gerileterek emeğin meta niteliğini sınırlandırır ya da sınırlandırmaya olanak sağlayacak araçları geliştirir. İkinci önermeye göre, sosyal güvenliğin nasıl ve hangi araçlarla örgütlendiği kritiktir. Farklı sosyal güvenlik tekniklerinin farklı metadışılartırma potansiyelleri/kapasiteleri vardır. Sosyal yardımların metadışılartırma düzeyi düşüktür.

2.1. Giriş

Sosyal güvenliğin, geleneksel koruma araçlarından çağdaş sosyal güvenlik sistemlerine evrimi, yoksullara yönelik insani yardımların/paternalist korumacılığın yerini küçük boyutlu devlet yardımlarının; yerel-düzensiz devlet yardımlarının yerini geniş kapsamlı, merkezi, bütünleşik kamusal programların almasının tarihidir (Arın, 2013; Talas, 1997:397-407; Goldberg, 2002:1-31). Örgütsel yapı itibarıyla bu dönüşüm, gelir temelli yoksul yardımlarından istihdam temelli sosyal güvenlik sistemlerine; politika paradigması açısından ise onur kırıcı, damgalayıcı sadaka ve yardımlardan evrensel haklara geçişi işaret eder.

Sosyal güvenliğin bu evriminin önemli tarihsel uğrakları vardır. İngiltere izleğini ele alırsak, yoksul yardımlarının 16. yüzyıldaki sekülerizasyonu, 17. yüzyılın başında merkezi olarak düzenlenmesi, 20. yüzyılın başında sigorta kollarının

oluşturulması ve nihayet yoksulluğu “çağdaş bir toplumun yüzkarası” olarak nitelendiren Beveridge modelinin ortaya çıkışı bu önemli uğraklar arasında sayılabilir. Farklı ülkeler için benzer tarihsel duraklar tespit edilebilir. Bu uğraklar önemli olmakla birlikte, her biri sosyal koruma sisteminde kökten bir değışime tekabül etmez.

Refah sistemlerinin tarihinde iki önemli sistemsel dönüşüm vardır (Goldberg, 2002). Bunlardan ilki, 19. yüzyılın sonunda Almanya’dan başlayarak sosyal sigorta sistemlerinin inşa edilmesidir. Gelir temelli yoksul yardımlarından istihdam temelli sosyal güvenlik sistemlerine geçişi işaret eden bu dönüşüm, Castel’in (2004) sosyal mülkiyet kavramı aracılığıyla ifade ettiği gibi, mülkiyetin kaza, hastalık, yaşlılık gibi hayatın olağan ya da olağan dışı şanssızlıklarına karşı temel güvence haline geldiği bir toplumda mülksüzler için güvenceler platformunun oluşturulmasıdır. Kökleri 1880’li yıllara kadar uzansa da bu güvenceler ancak Marshall’ın (2006) sosyal haklar olarak nitelendirdiği yurttaşlık hakları kapsamında 2. Dünya Savaşı sonrasında kurumsallaşmıştır. Refah sistemlerindeki ikinci sistemsel dönüşümse, 1970lerle birlikte gündeme gelen neoliberal dönüşümün bir ürünüdür ve istihdam temelli sosyal güvenlikden gelir temelli sosyal yardımlara geçiş olarak ifade edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinde parametrik değışikliklerle başlayıp paradigma değışikliği ile varlık kazanan bu dönüşüm, esasında sosyal mülkiyetin tasfiyesidir. Bu bağlamda, mülksüzlerin kolektif ya da kamusal nitelikteki metadışı alanlardan kopartılması, sözü edilen dönüşümün temel karakteristiğidir. Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi, kamusal garantilerin azaltılması, sigorta yardımlarının kısıtlanması, çalışma gerekliliklerinin artırılması ve ihtiyaç tespitine dayalı sosyal yardımların yaygınlaşması, dönüşümün görüngüleridir.

Bu bölümde amacım sosyal güvenlik mevzuatının ya da sosyal güvenlik sistemlerinin (kurumlarının) tarihsel gelişiminin kronolojik ve ayrıntılı bir dökümünü yapmak değil. Temel amacım, önce sosyal güvenlik sistemlerinin emek gücünün meta formu ile ilişkisinin çelişkili niteliğini serimlemek ve ardından “altın çağ” olarak nitelendirilen 1945-70 arasındaki döneme damgasını vuran güvenlik rejiminin nasıl inşa edildiğini ve refah sistemlerindeki ikinci dönüşümün bu çelişkili ilişkide hangi eğilimi güçlendirdiğini sosyal yardım alanında 1990lı yıllarda gerçekleştirilen reformlar çerçevesinde değerlendirmek. Bu amaçla aşağıda önce ücretli emeğin inşası ve emek gücünün meta niteliğinin sınırlandırılması bağlamında sosyal güvenliği tartışacağım. Ardından sosyal güvenlik araçlarının metadışlaştırma kapasitelerini ele alacağım. Bu bölümde son olarak, sosyal yardım rejimleri literatürü aracılığıyla sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanındaki reformların temel eğilimlerini serimleyeceğim.

2. 2. Sosyal Güvenliğin Çelişkili Niteliği

Sosyal güvenlik yazını üzerinde ekonomi ve hukuk disiplininin geniş bir tahakkümü vardır. İlkinin etkisindeki çalışmalar, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemleri, mali yüklerin dağıtımı, fonların yatırım ilkelerine ilişkin aktüeryal hesaplama ve projeksiyonlara odaklanır. Diğerinde ise ilgi, sigorta rejimi çerçevesinde farklı istihdam statülerine tabi işgücüne çeşitli sigorta kolları kapsamında sağlanan hakların tanımlanması ve yükümlülüklerin belirlenmesine yoğunlaşır (Akyüz, 2011:31; Akkaya, 2006). Bu araştırma güzergahının dışına çıkan çalışmalarda sosyal güvenlik çoğunlukla refah devleti ve refah rejimleri tartışmaları ile bağlantılıdır ve temel sorunsalı refah programlarının sermayenin yeniden üretimi

ile ilişkisinin niteliğine dairdir. Kapitalizmde zenginliğin muazzam bir meta birikimi olarak ortaya çıktığını saptayan Marx, bu metaları üreten, bireyler arasındaki ilişkileri de göz önünde bulundurur (Ankarloo, 2012: 548). Birikim süreci, emek gücünü bir meta olarak üreten toplumsal ilişkilerin yeniden üretimini de gerektirir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, refah devletine ilişkin tartışma esasında, sermayenin toplumsal yeniden üretimi ve emek gücünün varlık koşullarının yeniden üretilmesine ilişkindir. Bu tartışma bu bölümde cevabını arayacağım şu soru için yol göstericidir: Sosyal güvenlik, emeğin meta statüsünü, bu kapsamda piyasaya tabiyetini sınırlandırır mı, yoksa piyasa gereklerine tabi bir toplum örgütlenmesinin inşasına aracılık mı eder? Sosyal güvenliğin farklı araçlarının metalaşma ve metadışlaştırma eğilimleri arasında bir fark var mıdır?

2. Dünya Savaşı sonrası yaygınlaşan sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik hizmetleri ile emeğin yeniden üretiminin piyasa gereklerinden görece olarak bağımsız kılınması, refah devleti ve refah devletinin niteliğine dair tartışmaları canlandırmıştır (Savilla, 1957; Thompson, 1958, Gough 1980; Ginsburg, 1979; Mishra, 1981; Offe, 1993). Ian Gough (1980: 11), bu canlı tartışmalar içerisinde eleştirel, radikal ve Marxist yaklaşımı benimseyenlerin çelişkili konumuna dikkat çeker. Buna göre, 1960’larda ve 1970’lerde radikaller ve Marxistler refah devletini baskıcı bir sosyal kontrol aracı olarak ele almışlardır. Eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal hizmet, toplumu kapitalizmin ihtiyaçlarına göre kontrol edip, biçimlendirmenin araçları olarak görülmüştür. Ancak 1970’lerin ikinci yarısından itibaren refah devleti hizmetlerinin kısılmasına yönelik politikalar gündeme geldiği zaman, bu kez de,

kesintilere ve saldırılara karşı refah devletini savunmaya geçmişlerdir.¹⁶ Gough'a (1980: 11) göre, radikal ve Marxistlerin kendileriyle çelişen bu tutumları, refah devletinin kendisinin çelişkili bir bütünlük olmasından kaynaklanmaktadır. Esasında olgun ürünlerini 1970'lerin sonunda veren Marxist refah devleti yazınının, refah devleti tartışmalarına en önemli katkılarından birisi, refah hizmetlerinin çelişkili niteliğine ilişkin tespitleridir. Özellikle Offe'nin (1993) refah devletinin çelişkilerine ilişkin vurguları ile Gough'un (1980) refah devletini nitelemek için kullandığı çelişkili bütünlük kavramsallaştırması sosyal güvenliğin, emeğin meta niteliğine etkisini anlamak bakımından da yol göstericidir.

Refah hizmetlerinin çelişkili niteliğine ilişkin vurgular, esas olarak refah devletinin kapitalist toplumsal ilişkilerle olan bağına dair 1950'li yıllarda başlayan tartışmaların içerisinde ortaya atılmıştır. 1958 yılında *The New Reasoner*'da yayımlanan John Savilla'nın "The Welfare State: An Historical Approach" isimli makalesi, tartışmaları alevlendirmiştir. Refah devletinin (1) işçi sınıfının sömürüye karşı mücadelelerinin, (2) endüstriyel kapitalizmin ihtiyaçlarının ve (3) egemen sınıfların politik hesaplarının etkileşiminin bir ürünü olduğunu ifade eden Savilla, iki ve üç numaralı unsurların dikkate alınmamasının emek hareketinde tam istihdam, gelirin yeniden bölüşümü ve geniş kapsamlı sosyal güvenlik önlemleriyle

¹⁶ Benzer bir durum feministler için de söz konusudur. 1960'larda refah devleti üzerine yazan feministlerin temel ilgisi, refah devleti programlarının kadınlara yönelik ayrımcı pratiklerini, bu programların cinsiyetçi işbölümünü destekleyip yeniden üreten özelliklerini görünür kılmaktır. Daha sonra ilgi, devlet politikalarının kadınların yaşamını ve cinselliğini nasıl düzenlediği ve kontrol ettiğine yönelmiştir. Özellikle 1980'lerle birlikte refah politikalarının kontrol boyutunun yanı sıra gelir transferleri ve sağlanan hizmetlerle kadınların yaşam koşullarını iyileştirdiği gibi erkeklere olan finansal bağımlılığı da azaltarak patriarkal ilişkileri gerilettiğine dair vurgular artmaya başlamış ve kesintilere karşı refah programları savunulmuştur. Bu konuda bkz. Sicard, 1999; Gordon, 1990)

kapitalizmin reforme edildiği/dönüştürüldüğü gibi bir yanılsamaya yol açtığını ve devletin sınıf karakterini kavramayı engellediğini ifade etmiştir. Esas olarak Keynesyen paradigmaya bir yanıt olarak okunabilecek bu makaleye tepkiler, derginin ve sosyalist çevrelerin kendi içerisinde gelmiştir (Thompson, 1958; Hatch, 1958). Derginin aynı yıl içinde yayınlanan bir sonraki sayısında tartışmaya dahil olan Dorothy Thompson, Savilla'nın refah hizmetlerinin sağlıklı ve eğitilmiş işçiler sağlayarak kapitalist sistemin etkin çalışmasını sağladığı ve aynı zamanda işçi sınıfını uysal kıldığı tezine karşı çıkmış ve devlet tarafından sunulan refah hizmetlerinin sosyalizmin embriyosu olduğunu öne sürmüştür.¹⁷ Thompson'a göre (1958:128), işçi sınıfının örgütlerinin (sendika, siyasi parti vd.) yasal bir statü elde etmesinin ve refah hizmetlerinin kazanılmasının gerçek önemi, bunların nesnel olarak kapitalist toplumda işçi sınıfı değerlerinin zaferleri olmasındadır. İşçi sınıfı mücadeleleriyle elde edilen eğitim ve sağlık hizmetleri ile sosyal sigorta hizmetleri, nakit ödemeye göre değil, bütünüyle ihtiyaç temelinde sunulduğu için, bu hizmetlerde içerilmiş düşünceler, sosyalist düşüncelerdir ve son derece antikapitalisttir.

1950'lerin sonunda alevlenen refah devletinin niteliğine ilişkin bu tartışma, farklı vehçelerle de olsa, 60lar ve 70ler boyunca refah devleti tartışmalarını etkilemiş ve biçimlendirmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan refah devleti çalışmaları bir ölçüde

¹⁷ Thompson'un (1958) bu tartışmadaki temel kavramsal önermelerini şu şekilde özetlemek mümkündür: Sosyal sistemler, kısmi ve düzensiz gelişir. Bu nedenle üretim tarzları saf bir biçimde bulunmaz. Yeni üretim tarzı, yeni sosyal ilişkiler, yeni kurumlar ve yeni değerler her zaman eski sosyal ve politik çerçevenin içerisinde büyür. Burjuva endüstriyel toplumu da, sadece burjuva kurum ve düşüncelerini içermez. Çünkü tanım gereği bu toplum aynı zamanda yeni bir toplum kuracak büyük bir işçi sınıfını barındırır.

egemen Keynesyen paradigmaya, bir ölçüde de yeniden üretim alanının piyasa tabiyetini sınırlandıran refah programlarını sosyalizmin embriyosu olarak gören yaklaşımlara açık ya da örtük bir cevap niteliğindedir.¹⁸ Thompson'un refah hizmetlerinin baskıcı yönlerini ve sosyal kontrol boyutunu görmezden geldiği ve kapitalizmin reformlar yoluyla dönüştürülebileceğine ilişkin beklentisinin aşırı iyimser ve ütöpik olduğu bugünden bakılınca rahatlıkla söylenebilir. Ancak yine bugünden bakıldığında, Thompson'a açık ya da örtük bir cevap olarak gelişen refah devleti değerlendirmelerinin de bu kez karşı uca savrulduğu, Savilla'nın üç unsurundan işçi sınıfı mücadelelerini görünmez kılarak, tümüyle ve sadece sermayenin ihtiyaçlarından hareket eden tek yönlü analizlere yol açtığı görülmektedir. Bu analizlerde refah devleti sermayenin "koltuk değneği" olarak görülmekte, mevcudiyeti ya sermaye birikiminin zorunlu addedilen gereklerinden hareketle açıklanmakta (Ankarloo, 2012) ya da belirli bir tarihsellikte ortaya çıkmış kapitalist tahakküm ve sömürü ilişkilerinin sürekliliğini sağlamaya dönük bir yönetim tarzı ve/veya tekniği olarak ele alınmaktadır (Özatalay, 2014). Bu çerçevede, refah hizmetlerinin geliştirilmesinin temel nedeni, sermayenin sağlıklı ve eğitilmiş işgücü ihtiyacını karşılayarak, kapitalist sistemin etkin bir şekilde işlemlerini sağlamak ve işçi sınıfının uysallığını sürdürmektedir.¹⁹ Ginsburg (1979) bu hattın tipik bir temsilcisidir.

¹⁸ Ginsburg'un (1979) çalışmasında bu çok belirgindir. Mishra (1981) ve Gough (1980) örtük cevaplar olarak okunabilir.

¹⁹ Nitekim Ginsburg (1979), işçi sınıfının taleplerinin işçiler açısından bir takım maddi kazançlar sağlasa da, devlet tarafından sunulan refah hizmetlerinin sermayeye bir tehdit olmaktan çok uzak olduğu gibi, sermayenin tahakkümünün kabulünü derinleştirdiğini ve genişlettiğini ileri sürmektedir.

Ginsburg'un (1979) analizlerinde, sermayenin çıkarları ile refah hizmetleri arasında uyum ve ahenk vardır. Her ne kadar devletin ikili karakteri kavramı aracılığıyla devletin işçi sınıfına bir takım maddi yararlar sağladığını kabul etse de bu maddi katkılar hiçbir şekilde sermaye birikiminin gerekleri ile çelişmeyen formdadır. 1970'lerin sonunda ortaya çıkan Marksist refah devleti analizleri (Gough,1980; Offe, 1993), refah hizmetlerini sermaye birikim gereklerinin adeta zorunlu yansısı şeklinde kavramsallaştıran çevrelerden uzaklaşır ve bu ikili arasında daha çelişkili bir ilişki tarif etmeye başlar. Sözü edilen kuramlar, Thompson (1958) ve Savilla (1957) arasında tesis edilmeye çalışılan örtük bir sentez olarak da okunabilir. Bu çalışmalarda refah devleti çelişkilidir; hem sermaye birikiminin ihtiyaçlarını karşılar, hem de işçilerin maddi yaşam koşullarını iyileştirerek sermayenin emek üzerindeki tahakkümünü sınırlandırır. Bir diğer ifadeyle, refah politikaları sermayenin yeniden üretimine katkıda bulunurken, aynı zamanda onu zayıf da düşürür.

Refah devletini çelişkili niteliği ile kavrayan isimlerin başında Claus Offe (1993) gelir.²⁰ Offe'ye (1993) göre, refah devleti, kendisi krizlere yol açan bir kriz yönetim aracıdır ve kapitalist sistem ne refah devletiyle ne de onsuz yapabilir. Offe (1993), refah kurumları ve kapitalizm arasındaki çelişkili ilişkiyi metalaşma ve metadışlaşma kavramlarına başvurarak açıklar. Buna göre, sermaye birikim süreci Marx'ın vurguladığının aksine, ekonomik ilişkilerin sessiz zorlaması ile yeniden üretilmez. Kapitalist ekonominin başarılı bir şekilde işleyebilmesi için piyasa dışı ya da metadışı kurumların desteği önkoşuldur. Piyasa ilişkilerinin

²⁰ Offe'nin refah devleti analizi ve refah devletinin çelişkili niteliğine ilişkin kavrayışı başta Gough olmak üzere çelişkiyi ekonomi ve sınıf mücadelesi ile ilişkilendiren Marxsistlerin analizlerinden önemli farklılıklar sergilemesine rağmen, pek çok ortaklığı da barındırır.

genelleşmesi ve sürdürülebilmesi sermaye yatırımlarını ve emek gücünün satılabilirliğini destekleyecek çeşitli (kolektif düzenlemeleri) politika setlerini gerektirir. Fakat meta formunu sürekli kılmak üzere devreye sokulan politika ve kurumlar, meta biçiminden bağımsız politika ve kurumların büyümesine yol açar. Metadışı örgütlenmelerin sürekli büyümesi ise piyasa rasyonalitesini paralyze eder ve zayıflatır. Sonuç olarak refah devleti, sermayenin iktisadi egemenliğini sürdürmeye çalışırken, sermayenin gücünü zayıflatır.

Offe'nin (1993) refah hizmetlerine ilişkin analizi en açık halini, ücretli emeğin inşasına ilişkin tartışmasında alır. Buna göre, refah kurumları, emek gücünün metalaşmasının ön koşulludur. Kapitalist sistemin emek gücünü bir meta olarak kullanabilmesi için meta dışı kurumların (non-commodified) desteği gereklidir. Kapitalizmin erken dönemlerinde kapitalist ilişkilerin genişlemesi ve derinleşmesi için fonksiyonel olarak gerekli işlevler aile, klise, lonca gibi geleneksel örgütler formunda sağlanırken, geç kapitalizm döneminde bu yapılar önemli ölçüde çözülerek, işlevsizleşmiştir (Keane, 1993: 1914-18). Kapitalist sistemin gelişmesi için gerekli olan bu işlevleri zamanla devlet üstlenmiş, böylece metadışı destek sistemi inanç ve hayırseverlik temelli özel örgütlerden devlet aygıtlarına transfer edilmesiyle politikleşmiştir. Politikleşmiş metadışı alanların genişlemesi, sömürüye karşı direnen işçi sınıfının elindeki direniş araçlarının artmasına olanak sağlamıştır.

Refah devletinin kendisini krizlere yol açan kriz yönetim aracı olarak değerlendiren Offe'nin (1993) analizi, emeğin yeniden üretim alanının piyasa gereklerinden bağımsızlaştıran metadışı mal ve hizmetlerin oluşturulması ve

kurumsallaşmasını, sermayenin uzun vadeli çıkarlarını koruyup kollayan devletle ilişkilendirmekte ve refah hizmetlerini kapitalist devletin içsel ve kalıcı bir unsuru olarak ele almaktadır. Bu analiz çerçevesi, refah hizmetlerinin kurumsallaşmasında işçi sınıfının ihtiyaçlarını, bu ihtiyaçları için yürüttüğü mücadeleleri ve sınıf mücadelesinin farklı biçimlerdeki baskılarını dışarıda bıraktığından, devletin eğitim-sağlık gibi alanlardaki artan rolünü, sermayenin ihtiyaçlarından hareketle açıklamak gibi tek yönlülükten muzdariptir. Dolayısıyla bu analiz çerçevesinden bakılırsa, kamu sağlık sisteminin kurulması sermayenin sağlıklı işçilere ihtiyacıyla, bir devlet okulları sistemi sermayenin iyi eğitilmiş işçilere gerek duymasıyla ilişkilendirilir (Lebowitz, 2006: 189). Offe'nin refah hizmetlerinin çelişkili karakterini deşifre eden katkısı ne kadar ufuk açııcıysa, çelişkili karakter kavrayışını işlevselci bir şemaya yerleştirmesi de o kadar bilindik bir çerçevedir. Oysa işçi sınıfı, piyasa ekonomisinin yıkıcı etkilerinden korunmak için mücadele ederken (örneğin çalışma sürelerinin sınırlandırılması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve asgari standartlara kavuşturulması gibi) devletin kapitalist toplumlarda rolünün istikrarlı bir biçimde genişlemesinde anahtar rol oynamıştır (Block, 1977b). Kuşkusuz, devletin ekonominin düzenlenmesinde ve eğitim-sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmetleri sağlamasında işçi sınıfı ve mücadelelerinin kritik rol oynadığı iddiası, devletin bu rollerinin genişlemesinde tek gücün işçi sınıfı olduğu anlamına gelmez. Refah hizmetlerinin gelişmesine ilişkin örnekler, kapitalistlerin de gerek kendi dar çıkarları (hükümet düzenlemelerinin rakiplerine zarar verme olasılığı gibi) ya da işçi sınıfıyla işbirliği yapma ihtiyacının farkına varma gibi nedenlerle devletin refah hizmetlerinin geliştirilmesine destek verdiklerini göstermektedir (Block, 1977b). Ancak, asıl itici güç işçi sınıfından gelmiştir. Block (1977b), burada üç önemli noktaya dikkatimizi

çeker. Birincisi, işçi sınıfı hareketi, refah programlarının kendi kontrolü altında geliştirilmesini ve kurumsallaştırılmasını talep eder; ancak işçi sınıfının talepleri nadiren orijinal biçimlerinde yerine getirilir. Sıklıkla uzlaşa sağlanırken taleplerin radikal unsurları bastırılır. İkincisi, işçi sınıfından kaynaklı baskılar sonuç verip devletin rolü genişlediğinde bu kez başka bir dinamik işlemeye başlar. Devlet aygıtını yönetenler, devletin kaynaklarını sermayenin ihtiyaçlarına göre biçimlendirmeye çalışırlar. Örneğin işçi sınıfının baskıları sonucu eğitim için ayrılan kaynaklar çoğalır, ancak eğitimin içeriği sermayenin ihtiyaçlarına göre belirlenir. Üçüncüsü, mücadeleler sonucu sağlanan konsensus her ne kadar işçi sınıfının zaferleri olsa da, konsensus oluşum sürecinde güç kazanan devlet yöneticileri, bu güçlerini işçi sınıfının zayıfladığı dönemlerde uzlaşmayı emekçi kazanımları pahasına yeniden yapılandırmak üzere kullanırlar.

Offe'nin (1993) refah devleti analizi ve refah devletinin çelişkili niteliğine ilişkin kavrayışı çelişkiyi sınıf mücadelesi ile ilişkilendiren Marksistlerin analizlerinden önemli farklılıklar sergilemesine rağmen, kimi ortaklıklara da sahiptir. Offe her ne kadar sınıf mücadelelerinin payını ihmal edip, analizlerinde refah hizmetlerini devletin doğası gereği yerine getirdiği roller olarak değerlendirse de refah hizmetlerinin metadışı formunun kapitalizmle çelişkili ilişkisinin ve bu metadışı alanların sermayenin emek üzerindeki hakimiyetini sınırlandırıcı etkilerinin farkındadır. Bu yönüyle refah devletini kavrayışı Gough'un (1980) yaklaşımına önemli ölçüde yakınsar.

Gough (1980) refah devletini çelişkili bir bütünlük olarak ele alır. Bunu yaparken, devleti sermayeden bağımsız olarak ele alan ve devletin önceliklerinin

(sınıfsal niteliğinin) etkin bir biçimde değiştirilebileceğini varsayan yaklaşımların hatalı olduğunu vurgular. Devlet, sermaye birikimini sürekli kılma ve sömürü ilişkilerinin yeniden üretiminin koşullarını güvenceye alma eğilimindedir. Ancak bu devletin her koşulda, zorunlu ve otomatik olarak yalnızca sermayenin ve sermaye sınıfının çıkarları doğrultusunda hareket edebileceği anlamına gelmez. İşçi sınıfı ve diğer ezilen gruplar karşı yönde baskı uygulayıp, kazanım elde edebilir. Bu çerçevede refah devleti, üretici güçler ve üretim ilişkileri arasındaki ilişkiden kaynaklanan kapitalist devletin merkezi çelişkisini yansıtır.²¹ Bu nedenle refah devleti, pozitif ve negatif özellikleri çelişkili bir bütünlük içerisinde sergiler: Bir taraftan bireylerin gücünü geliştirerek, piyasa güçlerine sosyal kontrol uygulayarak sosyal refahı artıran eğilimleri; diğer taraftan da insanları kapitalist ekonominin ihtiyaçlarına uyarlamak üzere baskılayan ve kontrol eden eğilimleri eşanlı olarak içermesi anlamına gelmektedir. Sosyal politikaların *amaç* (goal) ve *biçimleri* (form) üzerine sınıflar (en genel düzeyde emek ve sermaye) arasındaki sürekli çatışma, refah devletinin temel çelişkisini yaratır.²²

Refah devletinin bu çelişkili niteliği en açık bir şekilde, refah devletinin çekirdek sistemleri olan sosyal güvenlik programlarında kendisini gösterir. Bu nedenle, sosyal güvenlik iki ucu keskin bir bıçak olarak nitelendirilir

²¹ Gough (1990), bu noktada, makineleri örnek olarak verir. Tıpkı makinelerin, bir taraftan insanların doğa üzerindeki kontrolünü artırırken bir taraftan da güvencesizliği artırması, üreticinin emek süreci üzerindeki kontrolü yitirmesine yol açması gibi refah devleti de birbiriyle çelişkili eğilimleri eşanlı olarak barındırır.

²² Buna ek olarak Gough (1990) da, kapitalist ülkelerde refah hizmetlerinin genişlemesinin ve refah hizmetlerine yapılan harcamaların artmasının sermaye birikim sürecini ve ekonomik büyümeyi engelleyerek ikinci bir çelişkiye daha yol açacağını vurgular.

(Abramovitz, 2012:9; Arın, 2013: 232). Bir taraftan, ücretli işçiliğin kurulmasına ve ücretli emeğin varlık koşullarının yeniden üretilmesine katkıda bulunarak sermayenin toplumsal yeniden üretimini ve ücretlilik ilişkisini destekler, ancak aynı zamanda işçi sınıfına sağladığı maddi kazançlar sayesinde kolektif mücadele kapasitesini güçlendirir ve emek üzerindeki sermaye tahakkümünün zayıflatılmasına olanak sağlar.

Piyasa ekonomisi, doğal bir oluşum olmadığı gibi, işgücü piyasası da doğal bir oluşum değildir. O nedenle ücretlilik ilişkisinin inşası devletin müdahaleleri olmadan mümkün değildir. Offe'nin (1993: 92-93)proleterleşmenin aktif ve pasif aşamaları arasında yaptığı ayrım, sosyal politika ve sosyal güvenliğin ücretli işçiliğin inşasındaki rolünü kavramak bakımından başlangıç olabilir. Proleterleşme meta dışı alan ve pratiklerinden kopartılan kişilerin işgücü piyasasına fırlatılmasını ifade eder ve Özuğurlu'nun (2008:67) vurguladığı gibi, proleterleşmekle ücretli işçi olarak istihdam edilmek arasında bir 'mesafe' bulunmaktadır. Offe'nin (1993:92-100) proleterleşmeye ilişkin pasif ve aktif şeklindeki iki aşaması bu mesafeye işaret eder. İşgücü piyasası doğal bir oluşum olmadığı için, aktif proleterleşme (mülksüzlerin işgücü piyasasına girmesi) pasif proleterleşmeyi (mülksüzleşme) otomatik olarak izlemez. 'Mesafe'nin kapatılması ve mülksüzler için işgücü piyasasının tek geçim kaynağı kılınması, ücretli işçiliğin inşası ve sürekli kılınmasına yönelik devlet müdahalelerini gerektirir. Neocleous'a (2006) göre, tarihsel olarak doğrudan üreticilerin ücretli emeğe

dönüştürülmesi, geniş çaplı bir polis operasyonu formunda gerçekleştirilmiştir.²³ Alternatif geçim olanaklarının ve yaşam biçimlerinin tasfiyesi, emeğin geleneksel haklarının kriminalize edilmesi, proleter kamusal alanın bastırılması ve yoksulların etkin bir biçimde ayrıştırılarak işgücü piyasasına zorlanması gibi zaptetme formları işçi sınıfının oluşturulmasına/biçimlendirilmesine yöneliktir ve ücret formunun sağlamlaştırılması ile emeğin metalaştırılmasını amaçlar (Neoclaus, 2006). Sosyal güvenlik, işçi sınıfını zaptetmeye yönelik mekanizmanın bir parçasıdır, işçi sınıfının aktif biçimde oluşturulması ve biçimlendirilmesinin sağlar.

Offe'nin (1993) ücretli işçiliğin inşası sürecine ilişkin iki önemli katkısından söz edilebilir: Birincisi, devletin geniş ücretliler ordusu yaratmaya yönelik müdahalelerinin, bir kerelik olmayıp, süreklilik sergilediğine ilişkin tespittir. Buna göre devletin ücretli işçiliğin inşasına yönelik müdahaleleri, doğrudan üreticilerin üretim araçlarından kopartıldıkları endüstrileşmenin erken dönemleriyle sınırlı değildir. İkincisi ise bu müdahalelerin formuna ilişkin tespiti ile ilgilidir. Bu bağlamda ücretlilik ilişkisinin kurulması her ne kadar geniş çaplı bir polis operasyonu gerektirse de, ücretlilik ilişkisinin yeniden üretimi için devletin ideolojik ve baskı aygıtlarının sürekli olarak seferber edilmesi gerekir.²⁴

²³ Devlet erki, polis ve yoksulluk arasında bağ kuran Neoclaus'a (2006) göre; polis yeni burjuva yönetim düzeninin inşasında önemli bir rol oynamıştır. Mülksüz efendisizlerin, yeni efendiye-sermayeye- tabi kılınması ve özel mülkiyet erkini konsolide etme polisin temel projesi haline gelmiştir.

²⁴ Offe (1993) bunu üç zorunlulukla ilişkilendirir: ücretli işçi haline gelmek için kültürel motivasyonun sağlanması, sosyo-yapısal gereklilikler ve işgücü ordusu ile yedek sanayi ordusu dengesinin kurulması.

Bu nedenledir ki, sosyal güvenlik, kapitalist toplumsal ilişkilerin yeniden üretilmesiyle şu iki temel etkisi bakımından güçlü bir ilişkiye sahiptir (Ginsburg, 1979: 46-50). İlk olarak, işçi sınıfı üyelerini işsizlik, hastalık, sakatlık gibi durumlarda destekleyerek, kapitalist toplumun iyiliğine ilişkin genel algıyı yansıtır ve sürdürür. Sosyal güvenlik sistemleri ikinci olarak, kapitalist toplumsal ilişkileri hem politika temelleri hem bürokratik araçlar hem de çeşitli takdir yetkileri gibi kendine özgü ve doğrudan yollarla yeniden üretir.

Her şeyden önce, sosyal güvenlik, emek gücünün metalaşmasına bağlıdır; nitekim sosyal güvenlik sistemlerinin pek çoğunda yapılan yardımlar, emek piyasasına aktif katılım koşuluyla sağlanır. Böylece sosyal güvenlik programlarından yararlanma koşulları, işgücünü bir çalışma etiği içerisinde disipline eder. Kamusal yardımların temel fonksiyonu, emeğin düzenlenmesidir (Piven ve Cloward, 1971). Değişim, dalgalanma ve işsizlik gibi kapitalizme içkin özelliklerin piyasa özendiricileri/engelleyicileri aracılığıyla emeğin kontrol edilmesinde yetersiz kaldığı durumlarda ya da toplumsal kargaşa, ayaklanma gibi çalışma etiğinin erozyona uğradığı dönemlerde, kamu refah programları çalışma etiğinin güçlendirilmesi ve kapitalist işin dayatılması işlevini üstlenir. Refah programları bunu iki yolla yapar. Birincisi, genellikle işsizlik ve yoksulluk toplumsal kargaşaya yol açtığı dönemlerde toplumsal düzeni restore etmek üzere işsizleri kapsayacak ve kontrol etmeye yetecek yardım programları oluşturulur ya da mevcut olanlar genişletilir. Kriz dönemlerinin ardındansa yardım programları daraltılarak, programdan yararlanan işsizler işgücü piyasasına fırlatılırlar. Bu yönüyle sosyal güvenlik yedek işgücü ordusunun yaratılması, sürekli olarak örgütlenmesi ve biçimlendirilmesi ile yakından ilişkilidir. İşgücü arzının nicel

olarak işgücü talebini karşılaması ve sanayinin ihtiyaç duyduğu niteliklere sahip olması için eğitilmesi, yeniden eğitilmesi gerekir. Sosyal güvenlik, yedek işgücü ordusunun kompozisyonunu ve işgücü arzının kaynağını yerel koşullara ve kapitalizmin dönemsel ihtiyaçlarına göre biçimlendirir (Ginsburg, 1979) ve sosyal güvenlik yedek sanayi ordusunun sürekli olarak sermayenin ihtiyaçlarına göre hazır tutar. Diğer taraftan sosyal güvenlik, emeğin yeniden üretimi ile piyasa performansı arasındaki bağı zayıflatarak -ki bunun anlamı metadışı alanların genişletilmesidir- doğrudan ya da dolaylı olarak sermayenin kolektif gücünü sınırlandırır. İşçilerin, tümüyle piyasa gelirine bağlı olmaları, kendi içlerindeki rekabeti sertleştirerek, dayanışmacı eylemler için harekete geçmelerini ve bir sınıf hareketi inşa etmelerini zorlaştırır (Esping-Andersen, 2006: 44). İşgücü piyasasındaki rekabetin böldüğü ve katmanlaştırdığı işçiler, sosyal güvenlik önlemleri sayesinde dayanışma ve kolektif eylem geliştirmelerinin önünde engel yaratan piyasa baskısını hafifletebilirler. İşsizlik, hastalık, iş kazası gibi durumlarda işçilerin ciddi kayıplar yaşamadan işgücü piyasasının dışında kalmalarına olanak sağlayan sosyal güvenliğin gelişmesi, işçi sınıfının kolektif eyleminin gereği olan güç ve birliği sağlar.

Sosyal politikalar ve sosyal güvenlik, mülkiyet haklarını yurttaşlık haklarıyla, sözleşme ilişkisini ise statüyle ikame ederek, halkın gündelik hayatını büyük ölçüde metadışılaştırır (Offe, 1993:14-19). Metadışılaştırma, işçileri güçlendirirken, işverenin mutlak otoritesini zayıflatır. Bu yüzden metalaşmanın sınırlandırılması her zaman işçi hareketi için öncelikli olmuştur.

Refah programları, sermayenin üretim araçları üzerindeki sahiplik ve kontrolünün neticesindeki sömürücü etkilerini minimize etmeye yönelik grupların direniş araçlarının artmasına olanak sağlar (Offe, 1993). Birikimle birlikte büyüyen yedek sanayi ordusu, işçi sınıfının taleplerinin baskılanmasında en etkili araçlardan biridir. Yedek işgücü ordusunun temel işlevi, faal işgücü ordusunun baskı altında tutulması ve bu faal ordunun isteklerinin dizginlenmesidir (Marx, 1997:609). Sermaye birikimi ile birlikte bir taraftan yedek sanayi ordusunun safları şişerken, bir taraftan da yedek sanayi ordusunun rekabet yoluyla çalışanlar üzerindeki baskısı, işçi sınıfını, aşırı çalışmaya boyun eğmek ve sermayenin diktası altına girmek zorunda bırakır. Ancak farklı formlardaki emeği koruyucu yasalar, işsizlik sigortası ve sosyal güvenlik ödenekleri kadın ve erkek işçilerin işverenlere ve yedek sanayi ordusu mekanizmasının baskılarına başarılı bir biçimde direnebilmelerini sağlar.

Ayrıca, refah hizmet sunumunun politikleşmesi, 20. yüzyılın ilk yarısında hükümetlerin parlamenter bir nitelik kazanması, genel oy hakkının evrenselleşmesi ve sendikaların gücünün ve çıkarlarının yasal-biçimsel olarak tanınması şeklindeki üç önemli siyasal gelişme ile hızlanmıştır. Politikleşmiş metadışı alanların artmasıyla birlikte, sermayenin üretim araçları üzerindeki mülkiyet ve denetiminin sömürücü etkilerini sınırlandırmaya girişen grupların, direniş araçları da artmıştır.

Burada sosyal refah uygulamaları ve sosyal güvenlikle ilgili formüle edilen soyutlama düzeyi yüksek önermelerin, soyut aklın ürünü olmayıp belli bir tarihi arka plana sahip olduğu belirtilmelidir. İzleyen başlık altında sosyal

güvenlik alanının tarihsel gelişim dinamikleri; İngiltere, Almanya ve Amerika Birleşik Devletleri bağlamında tez önceliklerine tabi olarak ele alınacaktır.



2. 3. Yoksul Yardımlarından Kolektif Mülkiyete

Feodal toplumlarda bireyin güvenliği, bir topluluğa aidiyet temelinde sağlanır; güvenliğin düzeyi de bu topluluğun bağları ve kaynaklarının gücüne bağlı olarak belirlenirdi (Castel, 2004; Talas, 1997: 29-51). Yakınlık güvenceleri olarak nitelendirilen; aile, soy ve hısım grupları hiyerarşik bir düzen içerisinde, hastalık, yaşlılık, sakatlık gibi durumların yanısıra yoksulluk ve kıtlık zamanlarında da belirli bir koruma sağlardı. Buna paralel olarak şehirlerde mesleki birlikler, üretimin örgütlenmesini din referanslı paternalist esaslarla düzenlerken, hem birlik üyelerini ciddi ölçüde kısıtlar, hem de grup aidiyeti karşılığında güvenliklerini temin ederdi. Kısacası kapitalizm öncesi toplumlarda, soya dayalı katı hiyerarşik bağımlılık ve karşılıklı bağıllık ihtiva eden ilişki ağları temelinde sağlanan bir koruma söz konusuydu (Castel, 2004).

Feodalizmin çözülmesi, hiyerarşik bir zeminde aidiyet ve bağımlılık koşuluyla sunulan bu koruma zincirini kopardı. Burjuvazi iktidarı ele geçirdiği her yerde, feodal, ataerkil, kırsal ilişkileri darmadağın etti (Marx ve Engels, 2005). Geleneksel ailenin paternalist koruması kırılanlaştı, yakınlık güvenceleri erozyona uğradı, lonca düzeninin (bu düzenin kalfa ve çıraklarla ilgili) kuralları ve çalışma yönetmeliklerinin kısıtlamaları tasfiye edildi.

Çözülen feodal toplumun bağrından kapitalist toplumun toplumsal ve ekonomik ilişkileri doğup gelişti. Hayatta kalmanın ve üretmenin toplumsal vasıtaları sermayeye dönüşürken, doğrudan üreticiler mülksüzleşerek ücretli işçi haline geldiler (Marx, 1997: 677-680). Marx'ın Kapital'in İlkel Birikim bölümünde ayrıntılı olarak serimlediği gibi, doğrudan üreticiyi üretim ve geçim vasıtalarından kopartan bu

tarihsel hareket, onu toprağa bağı olmkatn, br başkasına k le, serf ya da bağımlı olmkatn ve loncaların koyup denetledikleri sıkı kurallardan kurtararak,  zg r kıldı. Ancak  zg rl ğ n karşılığında ödenen bedel de önemsiz değıldi. Kendi bedenleri üzerinde tasarruf hakkı kazanan  zg r bireyler, sahip oldukları üretim ve geçim araçları ile eski feodal düzenlemelerin sağıladığı her türden güvenceden mahrum kaldılar (Marx, 1997: 677-680). Serbestleşen emek, geleneksel bağımlılık ve güvence ağılarını da yitirdi. Kapitalizmle birlikte üretim araçları üzerindeki mülkiyet, biricik güvence kaynağı haline geldi (Castel, 2004:20).

“Birey artık geleneksel bağımlılık ve güvence ağılarının içinde olmadığından, onun güvencesi mülkiyettir. Mülkiyet bir bireyin kendisi için var olabildesini ve bir efendiye ya da başkasının merhametine bağı kalmamasını sağılayan kaynakların dayanağıdır. Yaşamın talihsizlikleri, hastalık, kaza ve çalışacak durumda olmayan kişinin düştüğü yoksulluk karşısında güvenliğı mülkiyet sağılar (Castel, 2004:20).”

Mülkiyetin asli güvence kaynağı olması demek, mülksüzler bakımından g vencesizliğın s reklileşmesi demek değıl midir? Castel’in (2002) “ zel mülkiyet çelişkisi” olarak kavramsallaştırdığı bu durum, üretim araçlarının merkezileştirilmesi ve mülkiyetin az sayıda kişinin elinde yoğunlaşmasının doğıal sonucuydu. Bunun bir başka sonucu da muazzam meta birikimi biçiminde kendini gösteren kapitalist zenginlik ile yoksulluğın kitleselleşmesinin kolkola ilerlemesi, servet ve gelir eşitsizliğının derinleşmesidir. Örneğın 20. yüzyılın başlarında İngiltere’de dünyadan göçüp gittiklerinde geride sözü edilmeye değıer bir mülk bırakanların oranı, nüfusun son derece küçük bir bölümüyle (yalnızca yüzde altısıyla) sınırlıydı (Hobsbawn, 2008: 154).

Yine de 18. ve 19. yüzyıl boyunca toplumun ezici bir çoğunluğunu oluşturan mülksüzlerin ekonomik güvencesizliğine yönelik büyük bir kayıtsızlık egemen oldu. Bu dönem boyunca sorunun çözümünde esas olarak iki şeye bel bağlandı. Birincisi, insani yardımlar ile özel himayeciliğin gelişmesi ve yoksulların iç dayanışması. İkincisi ise ücretli emeğin inşası...

“Bırakınız yapsınlar”ın en parlak döneminde Friedman’ın (1988) *Kapitalizm ve Özgürlük* eserinde övgüyle bahsettiği hayır örgütleri ve kurumlarının sayısındaki olağanüstü artış, İngiliz yoksullarının yaşamlarında önemli bir değişiklik yaratmadı. Yoksulların kendi aralarında kurdukları dayanışma ağları ise aşağıda açıklayacağımız gibi, günümüz sosyal güvenlik sistemlerinin ilk nüvelerini oluşturdu. Ücretli emeğin inşası ya da mülksüzler için ücret formunun sağlamlaştırılıp, emeğin metalaştırılması ise insanların hayatlarında köklü değişikliklere yol açarken, bir sınıfa özgü ekonomik güvencesizliğin derinleşmesine neden oldu.

Üretimin toplumsal vasıtalarının ve geçim araçlarının sermayeleştirilmesi, büyük bir nüfusu kapsayan yaygın mülksüzleştirme ve proleterleşme dalgası yarattı. Ancak bir üstteki alt bölümde tartıştığımız gibi bu pasif bir proleterleşmeyi ifade ediyordu. Doğrudan üreticilerin ücretli emeğe dönüşümü, proleterleşme ve ücretli istihdam arasındaki mesafenin kapatılması, Neocleous’a (2006: 79-163) atıfla daha önce değinildiği gibi büyük bir polis operasyonu formunda gerçekleşti.

Ücretli işçiliğin inşası için devlet çok sayıda düzeneği devreye soktu. Burada bunlardan yalnızca dördünün üzerinde ana hatlarıyla duracağım. Bu düzeneklerden ilki, alternatif geçim alanlarının ve yaşam biçimlerinin tasfiyesiydi. Dilencilik,

hırsızlık, serserilik gibi ücretli işçiliğe alternatif yaşam biçimlerinin bastırılması öncelikli bir sorundu. Çünkü 1830'lara hatta 1850'lere kadar İngiltere toplumunun asgari yüzde 10'u dilencilikle hayatını sürdürmekteydi (Hobsbawn). Bu yüzden dilencilik ve serseriliğe sert yasalar ve polisiye önlemler (1824 Serserilik Kanunu, 1856 İdari bölge ve Kaza Polis Kanunu gibi) devreye sokuldu.

Ücretli emeğin inşasında devreye sokulan bir başka düzenek, emeğin geleneksel haklarının gaspı ve kriminalize edilmesi idi. Geleneksel hakların gaspının en iyi bilinen örneği, 15. yüzyılın ikinci yarısında başlayıp, 18. yüzyıl sonuna kadar süren ve "çitleme hareketi" adıyla bilinen uygulamalar aracılığıyla, köylülerin feodal haklara sahip oldukları topraklardan zorla sökülüp atılması ve ortak topraklara el konulmasıdır.²⁵ Ancak hikaye bundan ibaret değildir. Ücretin nakdi olmayan formlarının tasfiyesi de anılan sürecin önemli bir parçasıydı.

18. yüzyılda çoğu işçi kısmen nakdi kısmen de aynı ücret alıyordu ve bu nedenle de nakdi ücrete tümüyle bağlı değildi (Neocleous, 2006: 127). Aynı ödeme çoğu durumda eskiye ait bir hak niteliğindeydi, E.P Thompson'un yoksulların ahlaki ekonomisinin bir parçasını oluşturan göreneklerden biriydi. Örneğin, madeni çıkartan

²⁵ Daha önce ortaklaşa kullanılan ya da boş kalan tarlaların ya da ortak mülkiyette olan fakat ekilip biçilmeyen arazilerin (koruluk, yabani otlak ve meralar) özel mülk haline getirilmesi anlamına gelen çitlemeler aracılığıyla halkın zorla mülksüzleştirilmesi, 15. Yüzyıldan 18. Yüzyılın sonuna kadar sürmüştür. 19. Yüzyıla gelindiğinde ise tarım emekçisi ile komünal mülkiyetin bağı tümüyle koptu (Marx, 1997: 691).

işçinin ücreti, kısmen çıkardığı madenin bir kısmı ile ödeniyor, doklarda çalışan gemi marangozları artan keresteler üzerinde, gemilerin yüklerinin boşaltılmasında çalışan işçiler dökülen saçılan şeker vb. üzerinde hak sahibi olduklarını iddia ediyorlardı. Bu türden geleneksel haklar (imtiyazlar), düzensiz bir nitelik bile taşısalar, emekçilerin gelir kompozisyonu içerisinde önemlice bir yer tutuyordu. Emekçinin kendi emeğinin ürünlerini ücret aracılığıyla edindikleri dışında temellük etme hakları, sermayenin ciddi bir direnciyle karşılaştı. 18. yüzyılın ortasından itibaren ödemenin nakit para dışı biçimlerine cezai müeyyideler getirilmeye başlandı. Şaşırtıcı bir yaygınlıkta, yün, ipek, keten, demir, kürk gibi on beş kadar endüstride, mülkiyet haklarını yönetmek üzere, statüler ihdas edilerek önceden gelenek olarak addedilenin suç olarak yeniden kavramsallaştırılıp kriminalize edilmesine olanak sağlandı (Neocleous, 2006:126). Devletin, ücret dışı geçimlik olanaklarını ortadan kaldırma çabalarının bir parçası da aynı ödeme karşılığı düzensiz çalışmak, odun aşırarak, tüketmek veya satmak için meyve sebze toplama, yasak avlanma, işportacılık, seyyar satıcılık gibi geleneksel aktivitelerin polis eyleminin hedefi haline gelmesiydi. 19. yüzyılın ilk yarısında çıkartılan pek çok yasa ile (1824 Serserilik Yasası, 1835 Kamu Yolu Yasası, 1839 Metropolitan Polis Yasası gibi) merkezi sokaklar olan alternatif bir ekonomik hayat tarzında temellenen ve Neocleous'ın (2006:132) “proleter kamusal alan” olarak nitelendirdiği geleneksel aktiviteler de suçla ilişkilendirildi ve bastırıldı.

Ücretli emek sınıfını yaratmaya yönelik üçüncü bir araç da “yoksulların” “bedenen işgörebilir” ve “bedenen işgöremez” şeklindeki tasnifle iç ayrıma uğratılmasıyla ilgilidir. Bu bakımdan en iyi bilinen örnek 1834 tarihli Yeni

Yoksulluk Yasası'dır²⁶. Polanyi'nin (2011) güçlü vurgusuyla bu yasa, Birleşik Krallıkta özgür işgücü piyasasının oluşturulması yönünde atılmış en önemli adımdır. Tam adı Yoksul Yasalarının Daha İyi Yönetimi ve Değişimi olan bu yasa²⁷, konumuz bağlamında iki önemli düzenleme getiriyordu. Birincisi, çalışma evleri dışında yardım verme uygulamasına son veriyordu. Başka bir ifadeyle, mahallinde yardımı kaldırıyor. Speenhamland sisteminin ücret destek sisteminin kaldırılması anlamına gelen bu uygulama ile çalışabilir durumda olanlara ve ailelerine çalışma evleri dışında yardım verilemeyecekti. İkincisi “düşük elverişlilik” ya da “en az tercih edilebilirlik” ilkesiydi. Bununla yoksullar yardım almak yerine çalışmaya yönlendiriliyordu. Çünkü düşük elverişlilik ilkesine göre, çalışma evlerinin durumu ve bu evlerde kalan düşkünlerin konumları, dışarıda kendi yaşamını idame ettiren en alt sınıftan kişilerin konumundan daha iyi olmayacaktı. Yasa, birbiri ile doğrudan bağlantılı bu iki düzenleme ile Speenhamland'ın yoksul ile düşkün ayrımı içermeyen farklılaştırılmamış yoksulluk yaklaşımını terk ediyor, yoksulluk şemsiyesinin altına sadece muhtaç olanları (düşkün) bırakıyordu. Böylece Yeni Yoksul Yasası, hak eden hak etmeyen yoksul ayrımını, düşkün ve işsiz arasında güçlü bir şekilde inşa ediyordu: Yoksul sözcüğünün bulanıklığını ortadan kaldıran bu ayrım çerçevesinde,

²⁶ İngiliz yoksul yasalarının dört asırlık tarihine ilişkin olarak bkz. Güngör ve Özügurlu (1997), Kovancı (2003), Polanyi (2011).

²⁷ 1843 tarihli bu yasa esasında Speenhamland sisteminin reforme edilmesini amaç ediniyordu. 1832 yılında bu amaçla bir Kraliyet Komisyonu görevlendirmesi yapılmış, komisyon Speenhamland sisteminin mahallinde yardım uygulamalarının etkilerini tespit etmek üzere bir anket uygulamış, ayrıca komisyonun görevlendirdiği kişileri yerinde gözlem yapmaları için parishlere göndermiştir. Bu gözlem ve anket verilerine dayalı olarak hazırlanan raporlar, 1834 yasaının ampirik dayanaklarını ve düşünsel kaynağını oluşturmuştur (Kovancı, 2003: 83-84).

“Düşkûnlere insaniyet namına yardım edilmesi gerekirken, işsizlere sanayi namına yardım edilmemesi gerekiyordu” (Polanyi, 2011).

Bu düzenekler mülksüzleştirilmiş kitlelerin emek güçlerini satmak dışında geçinmelerini sağlayacak araç ve yolların engellenmesinde son derece sonuç verici oldu. Ücretli çalışma genelleşti. Ancak emekçinin sahip olduğu tek mülkü, emek gücü, onu yaşamın risklerine karşı korumakta son derece yetersiz kalıyordu. Bir defa bu metanın satılabilmesinin hiç bir garantisi yoktu. Emekçiler, istihdam ve işsizlik konumları arasında sürekli bir akış halindeydi (Engels, 1997:55). İkincisi, işçinin sahip olduğu tek metasını sattığı durumda bile elde ettiği gelir hayatını idame ettirebilmek için gerekli tüketim nesnelerini satın alabilecek miktarda olmaktan uzaktı. 19. yüzyılın başlarında İngiltere, Almanya ve Fransa’da işçilere ödenen ancak işçilerin temel gereksinimlerini dahi karşılamaktan uzak olan ücretlerin düzeyi o kadar düşüktü ki, “sefalet ücretleri” olarak nitelendiriliyordu (Talas, 1997:67). Kalifiye olmayan işçilerin gelir ve giderlerini denkleştirmek için kişisel eşyalarını tekrar tekrar rehincilere vererek borçlanması, nadir rastlanan bir durum değildi. 1850’lerin Liverpool’unda rehincilere bırakılan tüm rehinlerin yüzde altmış 5 şilin veya daha az, yüzde yirmiyedisi 2 şilin veya daha az bir değerdedi (Hobsbawn, 2002: 144). Üçüncüsü, yaşlandıklarında, hastalandıklarında ya da işsiz kaldıklarında yani fiziksel ya da ekonomik sebeplerle tek metalarını satma gücünü ya da olanağını yitirdiklerinde iyice kırılganlaşmış yakınlık güvenceleri de yeterli korumayı sağlayamazsa açlık ve sefalet kaçınılmazdı. Dördüncüsü, ağır çalışma koşulları pek çok riskin tetikleyicisi konumundaydı. Engels (1997), ilk kez 1846’da yayınlanan *İngiltere’de Emekçi Sınıfların Durumu* isimli çalışmasında yaşamını emek güçlerini

satarak sürdürmek zorunda kalanların karşı karşıya kaldığı sosyal güvencesizliğin net bir özetini yapar:

“Doğru, açlıktan ölümler yalnızca tek-tük, ama yarın sıranın kendisine gelmeyeceği konusunda, emekçinin ne güvencesi var? Ona kim çalışma güvencesi veriyor; şu ya da bu nedenle patronu ya da ustası yarın onu işten çıkarırsa, onun eline bakanlarla birlikte, birileri “kendisine ekmek verinceye” kadar yuvarlanıp gidebileceğine kim kefil oluyor? Çalışmaya istekli olmanın iş bulmaya yeteceğini, dürüstlüğü, çalışkanlığın, verimliliğin ve burjuvazinin salık verdiği öteki erdemlerin gerçekten mutluluğa giden yol olduğunu kim temin ediyor? Hiç kimse. O biliyor ki, yalnızca bugün elinde bir şey var; elinde avucunda yarın bir şey olup olmayacağı kendisine bağlı değildir. O biliyor ki, her esinti, patronun her kaprisi, işlerdeki her kötü gidiş, kendisini, yalnızca geçici olarak kurtardığı girdaba onu yeniden fırlatıp atabilir ve orada başını suyun üstünde tutmak güçtür, hatta çoğu zaman olanaksızdır. O biliyor ki, bugün geçinecek birkaç kuruşu olsa da yarın olacak mı olmayacak mı belli değildir (Engels, 1997: 55).”

İşçiler, üretmenin toplumsal vasıtalarının sermayeleşmesi ve emek piyasasında bir metaya dönüştürülmüş emek güçleri karşılığında yaşamaya zorlanmalarına iki yoldan karşılık verdiler (Wahl, 2015: 31). Birincisi, emek piyasasında kendi aralarındaki rekabeti zayıflatmak ya da etkisiz kılmak için örgütlenerek; ikincisi hastalık, kaza ya da yaşlılık gibi nedenlerle ücretli işgücü ordusunda yer alamadıklarında bu durumu maddi olarak dengeleyecek bir tazminat ya da telafi geliri sağlayacak kolektif sigorta planlarını oluşturarak ve bunlar için mücadele ederek. İlki, çırak ve kalfaların dayanışma derneklerinden ulusal ve

uluslararası işçi örgütlerine evrildi (Işıklı, 2005). İkincisi ise sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıkmasının önünü açtı.

19. yüzyıl boyunca işçiler, temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere yaygın formel ve enformel refah kurumları oluşturdu. Bunlar dostluk dernekleri ve tasarruf kulüplerini de kapsayacak şekilde kimisi sendikaların ve işçi hareketinin içerisinde kurumsallaşmış kimisi bunların dışında kalan çok sayıda yerel, enformel-düzensiz yapılanmalardı (Jones ve Novak, 2000). Avrupa'nın pek çok yerinde karşılıklı yardım ağları ile işçi sınıfı hareketi arasındaki güçlü bağ nedeniyle, bu yapılanmalar baştan itibaren sosyalizmle ilişkiliydi (Spicker, 2011: 41). Bu yapılanmaların kapsamı ve büyüklüğünü ölçümleyecek istatistikler bulunmamakla birlikte, her yaştan milyonlarca kişinin kurum ve ağlara dahil olduğunu, zaman-enerji ve kaynaklarını seferber ettiğini biliyoruz (Jones ve Novak, 2000). Öyle ki, bazı gözlemciler göre, 1850 yılında İngiltere'deki yetişkin erkeklerin yarısı dostluk derneklerinin üyesiydi ve diğer dayanışma ağları bir tarafa, sadece dostluk dernekleri hareketinin üye sayısı dönemin sendikalı işçi sayısının üç katından (5 milyonun üzerinde üye) fazlaydı (Spicker, 2011: 41; Jones ve Novak, 2000: 37).

İşçi sınıfının oluşturduğu bu kendi kendine yardım kurumlarının refah hizmetlerini örgütleyiş ve sunuş biçimi ile Yoksul Yasaları ve hayır örgütlerinin yardımları örgütleyiş ve sunuş biçimleri önemli ölçüde farklıydı (Jones ve Novak, 2000: 38-43): Bu örgütlenmeler gönüllü katılıma dayanıyordu. İnsanların kendi ihtiyaçlarını kendilerinin tanımlamasına ve ihtiyaçların karşılanmasında kullanılacak araçları seçmelerine olanak tanıyordu. Ayrıca kolektifti ve bu yönüyle dayanışma, demokrasi ve karşılıklı saygıyı destekliyor ve teşvik ediyordu.

İşçi sınıfı bu kendi kendine yardım (self-help) kurumları aracılığıyla işsizlik, hastalık ve yaşlılık ile sanayi kapitalizminin getirdiği diğer tehditlere karşı korunmaya çalıştı. Ancak mülksüzlerin piyasaya tabiyetini sınırlandırarak, refah düzeylerinde ciddi bir ilerleme yaratan çağdaş sosyal güvenlik sistemleri, kısmen bu tür yardımlaşma ağlarının içerisinde gelişen ve ücretlilik düzenini ortadan kaldırmaya yönelik radikal işçi örgütlenmelerinin/sosyalist hareketlerin güç kazanmasının ardından gerçekleşti. 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başında gündeme gelen sosyal politika reformları sınıf mücadelelerinin ürünüydü. Bismarck'ın 1880'lerde oluşturduğu sosyal sigorta şemaları, L. George'nin 1911 tarihli işsizlik sigortası, ABD'de New Deal kapsamında oluşturulan refah programlarının her biri işçi sınıfı ve müttefiklerinin farklı biçimlerdeki basıncıyla oluşturuldu. Kuşkusuz bu sınıf mücadelesinin mekanik ve otomatik olarak bu reformlara yol açtığı anlamına gelmiyor (Lavalette ve Mooney, 2000:9). Sınıf mücadelesi ve sınıfsal baskının tarzının, refah reformlarını oluşturma biçimi çeşitlilik gösterir (Charlton, 2000: 53-57; Gough, 1980: 58). Ancak Almanya ve İngiltere'de sosyal güvenlik reformlarında sınıf mücadelesi ve reform arasındaki bağ son derece açıktır.

Tarihsel gelişim içinde, Otto von Bismarck tarafından oluşturulan ve sosyal güvenlik alanındaki ilk ve en önemli çabayı simgeleyen sosyal sigorta mevzuatı, sosyalizme karşı güvenlik sübabı (ya da sosyalizme karşı sigorta) olarak düşünülmüştü. Aşağıdaki alıntı, mülkiyet asli güvence kaynağı haline gelirken, güvencesizliğin mülksüzlerin yazgısı haline gelmesi şeklindeki kapitalist gelişme esasına Bismarck'ın fazlasıyla hakim olduğunun kanıtı gibidir:

"[...] İşçinin reel şikâyeti, varlığı itibarıyla güvencesiz olmasıdır. O, daimi bir işe sahip olacağından ve hep sağlıklı kalacağından emin değildir. Aynı şekilde elden ayaktan kesileceği zamanların geleceğini de öngörebilmektedir. İşçi eğer uzun süreli bir şekilde hastalanır ve yoksulluğun pençesine düşerse, kendisini tümüyle çaresiz hissedecektir. Toplumun şu anda bu konumdaki işçilere karşı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır..."²⁸ (vurgu bana ait)

Kapitalist gelişme esaslarının Bismarck tarafından kavranmasında Alman işçi sınıfının politik yönelimlerinin etkisi olduğu kesindir. Almanya’da sendikal özgürlüklerin 1860’larda kazanılmasının ardından güçlü işçi örgütleri kurulurken aynı zamanda sosyalist partiler yaygınlaşmış, sendikalarla Sosyal Demokrat Parti arasında son derece yakın bağlar kurulmuş, Almanya sosyalist hareketlerin ve düşünce akımlarının merkezi haline gelmiştir. Bismarck’ın devlet başkanı olduğu dönemde işçi hareketi (özellikle sosyalist işçi hareketi) ve sosyalistlere karşı bir taraftan geleneksel baskı politikaları izlenirken bir yandan da sosyalizm akımının programı kontrollü bir şekilde uygulamaya konulmuştur. 1878 yılında çıkartılan Anti-Sosyalist yasa ile sosyalist örgütlenme yasaklanmış, diğer taraftan 1883 yılında sağlık, 1884 yılında iş kazası ve 1889 yılında sakatlık ve yaşlılık sigortaları gibi sosyalist politika önerileri hayata geçirilmiştir. Almanya’da geliştirilen sosyal sigorta sistemi, doğrudan karşılıklı yardım sistemini temel almıştır ve Bismarck tarafından bu girişim sosyalistlerin sesini çalmak olarak görülmüştür (Spicker, 2011: 41). Öyle ki anılarında şöyle yazacaktı: “Halk, prenslerin kendi refahlarını düşündüğünün farkına varınca sayın demokratlar boşa kaval çalacaklardır” (aktaran Rosanvallon, 2004: 125).

²⁸ Otto von Bismarck’ın 20.03.1884 tarihli konuşması için bkz. [[https://en.wikipedia.org/wiki/State_Socialism_\(Germany\)](https://en.wikipedia.org/wiki/State_Socialism_(Germany))] (erişim tarihi: 12.02.2016).

Alman sosyal sigorta sisteminin ilk halkasını oluşturan Hastalık Sigortası Yasası, 1883'te çıkartıldı.²⁹ Yasa, hastalık sigortasını yıllık geliri 2000 markın altında olan sanayi işçileri için zorunlu kılıyordu. Sistemin finansmanı ise işçi (primlerin 2/3'ü) ve işverenden (1/3) alınan primlerle sağlanıyordu. Sigortanın yönetimi, devlet kontrolü altında kendi kendini yöneten özerk kurumlar tarafından yapılıyordu ve katkılarıyla orantılı olarak kurumları yöneten konseylerde işverenler azınlıkta, işçiler çoğunlukta idi. Bu durum, Rosanvallon'a (2004: 125) göre işçi sınıfını *kolektif malvarlığının* yöneticisi durumuna getirdi.

Ücreti belirli bir miktarın altında olan sanayi işçileri ile sınırlı olarak başlayan zorunlu katılım ve devlet katkısı gibi yenilikleri içeren bu sosyal sigorta kolları, zamanla öteki ücretlileri de kapsamına alarak genelleşti, diğer taraftan politika transferleri ile 1895 yılından itibaren Avrupa'nın ve dünyanın başka ülkelerine de yaygınlaştı.³⁰

Almanya gibi İngiltere ve ABD'de de sosyal sigorta kollarının kurulması, işçi sınıfının sahip olduğu kolektif gücün tanınması ve sosyalizm tehlikesiyle ilişkiliydi. İngiltere'de sigorta kollarına ilişkin gelişmeler 20. yüzyılın hemen başında yaşandı. 1908 yılında yaşlılık yardımı niteliğinde bir yasal düzenleme yapılarak 70 yaş üstü yoksullara yoksulluk belgesi sahibi olmasına bağlı olarak yardım yapıldı. 1911 yılında çıkartılan Ulusal Sigorta Yasası, hastalık ve sakatlık sigortası yanında işsizlik

²⁹ Üç yasada somutlaşan sigorta sisteminin temel özellikleri için bkz. Rosanvallon, 2004 ve Güzel vd., 2009.

³⁰ Lüksemburg, Hollanda, Avusturya, Norveç, İsveç, İtalya, Belçika gibi ülkelerde değişik tarihlerde yürürlüğe konulan sosyal sigorta yasalarına Alman sistemi esin kaynağı olmuştur.

sigortasını da düzenliyordu. Bu dünyada bir ilkti. Sosyal güvenliğin İngiltere’de de sosyalizm tehdidini engellemek maksadıyla ona bir panzehir olarak düşünöldüğü dönemin önde gelen politikacılarının açıklamalarında görölebilir:

“... ilgi odağını doğrudan sanayi işçi kitlesinin güvenceye kavuşması üzerinde yoğunlaştırmak kurumlarımızın güvenilirliğini artıracaktır. Sosyal güvenlik sayesinde şeytani güçlere karşı ‘memlekete göz kulak olma bilinciyle sağduyulu bir şekilde hareket eden’ işçiler, devrimci sosyalizmin muğlak vaatlerine kulak asmayacaktır. ... Bu da onu daha iyi bir yurttaş, daha üretken bir işçi ve daha mutlu bir insan yapacaktır (Winston Churchill).”

Balfour’un değerdendirmeleri de son derece köşelidir; buna göre sosyal güvenlik mevzuatıyla sosyalist programı birbirinden farklı görmek yeterli değildir; zira sosyal güvenlik mevzuatı aynı zamanda sosyalizmin “en doğrudan karşıtı ve en etkili panzehiridir”.

ABD’de kamusal refah hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik çabalar oldukça geç bir tarihte, 1929 krizinin yıkıcı etkilerinin ardından ortaya çıkmıştır. Büyüyen işsizlik ve yoksulluğa rağmen, devletin liberal politikalara bağılılıktan vazgeçmemesi, ülke tarihinin en büyük işsizler hareketinin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Piven ve Cloward, 1971). Şikago, Detroit ve New York gibi kentlerde iş isteyen açlar, özellikle sosyalist ve komünist grupların örgütlemesi ile büyük yürüyüşler düzenlemişlerdir. Kitleselleşen ve radikalleşen işçi hareketi ve onunla bağlantı halinde güçlenen komünistin varlığı, egemenler için fazlasıyla kaygı vericiydi. Milletvekili Hamilton Fish, Temsilciler Meclisi’nde bu ruh halini yüksek sesle

dillendiriyordu: “Eğer biz, mevcut sistem altında güvence sağlamazsak, halk sistemi değiştirecektir. Bu konuda hata yapmayın.” (Piven ve Cloward, 1971: 68).

Özetle, işçi sınıfının ulusal düzeyde kolektif gücünün büyümesi, sendikal ve siyasal örgütleriyle sosyalizme yönelmesi tehdidi işçi sınıfının sendikal ve siyasal örgütlerinin kapitalist sisteme içerilmesini, bir zorunluluk olarak dayatmıştır. İşçi sınıfını siyasal devriminden uzaklaştırmanın tek yolu, sınıflar arası güç ilişkilerini tanıyıp kabullenmekten ve emekçi sınıfı sistem içerisinde dinamik bir öğeye dönüştürecek genel bir mekanizma içerisinde davranmaya itmekten geçecektir (Negri, 2007: 50). 1917 devrimi ve onun çeşitli dolayımındaki etkileri, 1929 Krizinin yıkıcı sonuçları ile birleşince işçi sınıfının karşı karşıya kaldığı yaygın ekonomik/sosyal güvencesizliğe çare olacak kurumsallaşmalara yönelindi. Batılı işçi sınıfının neden ve hangi koşullarda reformizme yöneldiği, başka bir tartışmanın konusudur. Ancak Özuğurlu ve Bürkev’in de (2011) vurguladığı gibi, işçi hareketini reformizme yönelterek onun tarihsel yenilgisinin koşullarını hazırlayan yine kendisinin tarihsel kazanımlarından başkası değildir.

Mülksüzlere mevcut sistem altında güvence iki şeyle sağlandı (Castel, 2002; 2004); Çalışmayla güçlü güvenceler arasında bağ kuruldu ve mülk sahibi olmayan sınıfların kullanımına sunulan yeni bir mülkiyet türü olarak sosyal mülkiyet, inşa edildi. Çalışmayla güçlü güvenceler arasında bağ kurulması, geleneksel iş hukukunun kurucu paradigmasının hayata geçirilmesiydi. İş sözleşmesinin biçimsel olarak bir sözleşme ilişkisi olmakla birlikte özünde ekonomik olarak güçlü olan sermayenin işçiler üzerindeki dikta ilişkisi olduğu kabul edildi ve sermayenin emek üzerindeki tahakkümünü sınırlandırmak üzere, güç asimetrisine oluşturulan

güvencelerle müdahale edildi. Castel (2004:36-37) bunu son derece öz bir şekilde ifade eder:

"Bu durumda çalışma, mutlak erk sahibi bir işveren ile yoksul bir ücretli arasında kurulan sözde-sözleşmeye dayalı bir bağ çerçevesinde (medeni hukuktaki "kiralama sözleşmesi") ücretlendirilen saf bir ticari ilişki olmaktan çıkar. Çalışma istihdam olur; yani asgari bir ücret hakkı, çalışma hukukunun güvenceleri, kaza, hastalık sigortaları, emeklilik hakkı vb. gibi ticari olmayan garantileri içeren bir statü'yle donanmış bir durum söz konusu olur."

Çalışma, belirli güvencelerle donatılmakla kalmamış, emeğin yeniden üretiminin metadışı alanlarını genişletme işlevi görecektir olan yeni bir mülkiyet türü, sosyal mülkiyet de devreye girmiştir. Bu mülkiyet türü, özel mülkiyetin sağladığı güvencelerden dışlanmış mülksüzlerin kullanımına verilmiş olan güvenlik amaçlı bir mülkiyet türüdür.³¹ Toplumsal risklere bağlı olarak gelirlerde bir azalma, giderlerde bir artış olduğunda, tıpkı özel mülkiyetin sağladığı gibi, sosyal mülkiyet de belli bir koruma sağlayacaktır. Sosyal güvenlik sistemleri bu mülkiyet türünün en önemli bileşenlerinden biri haline gelmiştir.

Castel (2004), sosyal mülkiyeti, emeklilik örneği ile tartışır. Kolektif mülkiyet ve güvenceler platformu olarak inşa edilen sosyal güvenlik sistemlerinin üç önemli özelliği vardır. Öncelikle, inşa edilen sosyal güvenlik sistemlerinin sosyal güvensizliğe getirdiği çözüm, özel mülkiyeti ortadan kaldırılması değildir. Fiili bir

³¹ Burada güvenlik amaçlı mülkiyet kavramı hem toplumsal hayatın risklerine karşı inşa edilen bir toplumsal korumayı, hem de sermayenin güvenliğini ima eder. Bismark'ın 19. Yüzyılın sonunda oluşturduğu sosyal sigortaların sosyalizme karşı sigorta olarak nitelendirilmesi boşa değildir.

eşitlik getirmediği gibi, sınıf içi farklılaşmaları ve eşitsizlikleri belirli ölçülerde korumuştur. Refah rejimleri literatürünün bütün çabası, devlet-piyasa ve ailenin refah sunumunda üstlendikleri roller aracılığıyla bu eşitsizliğin nasıl kurumsallaştığının izini sürmektir. Eşitsizlik sorununa getirilen çözüm, yurttaşların yaşamını işgücü piyasasındaki konumundan ya da piyasa performansından bağımsız kılarak, sosyal haklarla donatılmış bir sosyal yurttaşlık düzleminde eşitlemektir. İkincisi, sistem kapsamında yapılan ödemeler ya da sağlanan mal ve hizmetler birer yardım değildir, çalışmaya (istihdam statüsüne) bağlı olarak yaratılmış birer haktır: “Emekçinin mülkiyetidir ve pazar mantığına göre değil, ücretin toplumsallaşmasından yola çıkarak oluşturulmuştur” (Castel, 2004: 38). Üçüncüsü, sosyal güvencelere erişim bireylerin koruyucu topluluklara dahil olmasından yola çıkılarak gerçekleştirilmiştir. Çalışma hakkı ve sosyal güvence kolektif düzenleme sistemleridir; kollektivitenin bir parçası olmaya dayalı olarak tanımlanmış haklardır ki tam da bu nedenle sözü edilen korumaya Profesör Cahit Talas “sınıfsal koruma” adını vermektedir.

Bu aşamada şu iki husustan söz etmek, tamamlayıcı olacaktır: Birincisi, 1980 sonrası yaşama geçirilen sosyal güvenlik reformları, kolektif mülkiyetin gaspı (tasfiyesi) anlamındaki bir ilkel birikim stratejisi olarak değerlendirmelidir. İkincisi, ücretin toplumsallaştırılmasından hareketle oluşturulan bu kolektif mülkiyet, inşa ettiği güvenceler aracılığıyla insanların genel yaşam ve çalışma koşullarında insanlık tarihinde eşi görülmemiş bir ilerleme sağlamıştır. Bununla birlikte, kimi eşitsizliklerin kurumsallaşmasına ve bazı dışlama pratiklerinin etkili olmasına da zemin hazırlamıştır. Sosyal güvenliğin sigorta ve yardım biçimindeki çatallı yapısı, tam da çelişkili, eşitsizlik ihtiva eden ve hiyerarşik bir dizgeye sahip karakteristiğinin

bir yansımasıdır (Gordon, 1990; Orloff, 1996). İzleyen alt bölümde sigorta ve yardım arasındaki bu hiyerarşik ilişki incelenecektir.

2.4. Sigorta-Yardım İlişkisi: Biçimsel Tamamlayıcılık

Modern sosyal güvenlik sistemlerinin, yardımlardan yararlananların katkısına dayanan sosyal güvenlik rejimi (primli rejim) ve yardımlardan yararlananların katkısına dayanmayan sosyal güvenlik rejimi (primsiz rejim) olarak ikiye ayrılarak incelenmesi özellikle meselenin hukuki boyutu ile uğraşanlar arasında yaygın bir yaklaşımdır. Bu sınıflandırma içerisinde primli rejim sosyal sigorta tekniğine dayanırken, primsiz sosyal güvenlik rejimi sosyal yardım ve sosyal hizmet tekniklerine dayanır. Günümüz sosyal güvenlik sistemleri büyük ölçüde bu tekniklerin bir alaşımı biçimindedir. Farklı koruma araçlarının eşanlı varlığı, bu programlar arasında belirli bir uyum ve tamamlayıcılık ilişkisinin varsayılmasına yol açmaktadır. Çoğu durumda sosyal yardım, sosyal sigortaların boşluklarını dolduran bir araç olarak değerlendirilir. Sosyal yardım genellikle primli rejimin, sosyal sigortaların dışında kalmış, sigorta ilişkisi kurulamamış, sosyal korumaya ihtiyaç duyanlara hizmet götürmeyi amaçlayan bir teknik olarak tanımlanır. Böylece hem sosyal sigortaların tamamlayıcısı hem de sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasının aracı olarak görülür. Bu tamamlayıcılık ilişkisine dair vurgunun uç noktası, sosyal güvenliğin sağlanmasında başvuru olan bu yöntemlerin her birinin diğerinin yerini doldurabileceği ve tek başına sosyal risklere karşı güvenliği sağlayabileceği iddiasıdır (Dilik, 1980). Tamamlayıcılık ilişkisini ikame noktasına kadar ilerletmeyen çalışmalarda ise çoğunlukla, sigorta ve yardım arasında hiyerarşik bir ilişkinin varlığı kabul edilir. Sosyal güvenlik sistemlerinde sigortanın asıl, sosyal

yardımların ise tali olduğu, bu nedenle de sosyal yardımların diğerkaynaklarını tüketenlerin başvurabileceğı bir son çare olduğu vurgulanır. Ancak bu asli/tali ilişkisi basit bir öncelik-sonralık ilişkisi değildir. Bu ayrışmanın çatışmalı ve hiyerarşik bir ilişkiyi yansıttığını en iyi kavrayan ve serimleyen feminist yazarlardır. Feminist yazarlar, sosyal güvenliğin sosyal sigorta ve sosyal yardım olarak çatallı bir biçimde kurumsallaşmasının, refah hizmetlerine erişim bakımından cinsiyetler arasında önemli farklılıklara yol açtığını ve belirli cinsiyet rollerini yeniden ürettiğini vurgulamaktadırlar (Gordon, 1992; Orloff, 1996). Sosyal güvenlik sistemleri içerisinde sosyal sigorta ile sosyal yardım arasında tamamlayıcılık ilişkisinin kurulması büyük ölçüde biçimseldir ve bu ilişkinin kurulmasının hareket noktası sosyal güvenliğin farklı bileşenleri olarak her ikisinin de belirli riskler karşısında kişi ya da hanelere gelir transferi sağlıyor olmasıdır. Buradan hareketle farklı sosyal güvenlik tekniklerinin eşanlı varlığına, uyum ve ahenk atfedilmektedir. Ancak gelir transferi sağlayan bu tekniklerin örgütleyici ilkeleri, amaçları, erişim koşul ve mekanizmaları ile metalaştırma/metadışılaştırma potansiyelleri birbirinden önemli ölçüde farklıdır. Tamamlayıcılık varsayımının arkasında, günümüzde pek çok ülkede her iki tekniğin eşzamanlı mevcudiyeti yatmaktadır. Devletin birey ve hanehalklarına gelir ve hizmet dağıtımını doğrudan yapabildiğı üç temel mekanizma vardır (Atkinson, 1993). Bu mekanizmalardan ilki, belirli sosyal kategorilerdeki tüm yurttaşlara dağıtılan evrensel ödeneklerdir. Bu ödenekler gelir ya da istihdam statüsü ile ilişkili değildir. İkinci mekanizma olan sosyal sigortada ise ödenekler hem istihdam statüsü ilişkilidir hem de sisteme yapılan katkılara bağlıdır. Sosyal sigorta mekanizması içerisinde yapılan ödeneklerin istihdam statüsü ve katkılarla ilişkisi, sıkı ya da gevşek olarak örgütlenebilir, bunun emeğin meta statüsü üzerindeki farklı

olacaktır. Üçüncü mekanizma ise, yardıma uygunluğun yardımdan yararlanacak kişinin güncel ya da yakın zamandaki kaynaklarına bağlı olduğu ihtiyaç ya da gelir tespitine dayalı ödeneklerdir ki bu çalışma kapsamında tanımlanış biçimleriyle sosyal yardımlar, bu mekanizmayı oluşturur. Günümüzde pek çok ülkede devletlerin hanehalkları ve bireylere doğrudan gelir dağıtımları bu mekanizma ve tekniklerin bir bileşimi biçimindedir. Sosyal politika literatüründe yaygın ve hakim eğilime göre sosyal yardımlar, sosyal koruma mekanizmalarının *tamamlayıcısıdır*. Böylesi bir kavrayış, asli ve tamamlayıcı mekanizmalar arasında işlevsel bir bütünselliğin mevcut olduğu şeklindeki bir varsayımı ya da ön-kabulü ima edecektir. Koruyucu mekanizmaların nitelikleri, emeğin metadışlaşmasına etkileri bakımından tanımlandığında, karşımıza son derece farklı bir tablonun çıkacağı rahatlıkla ileri sürülebilir. Kuşku yok ki, sosyal güvenliğin; sosyal yardım merkezli, sosyal sigorta merkezli ya da evrensel ödemeler merkezli örgütlenmesi farklı metalaştırma/metadışlaştırma potansiyel ve rotalarına sahiptir. Kapitalist gelişmenin hiçbir aşamasında yardım mekanizmaları piyasa gerekleri ile çelişmiş değildir. Dolayısıyla her üç mekanizmayı da içerir tarzda sosyal harcamalar toplamının, metadışlaşmanın bir göstergesi olarak kullanılabileceğini ileri sürmek sorunlu bir ele alış olacaktır. Nitekim refah rejimleri yazını (Ginsburg, 1992:20; Esping-Andersen, 2006) toplam kamusal harcamaların emek gücünün piyasa bağımlılığının derecesi açısından yeterli bir gösterge olmadığını göstermektedir (Arın, 2013: 233-4). Tersine Esping-Andersen'in (2006) üçlü tipolojisi, refah rejimlerinin yaslandığı sosyal güvenlik tekniklerinin metadışlaşma düzeyi ile ilişkili olduğunu ortaya koymaktadır.

III. SOSYAL YARDIM REFORMLARI VE EMEĞİN META NİTELİĞİ

Refah devleti tipolojileri ve refah devletlerinin gruplandırılması üzerine kapsamlı bir literatür mevcuttur. Ancak karşılaştırmalı refah devleti araştırmaları bugüne kadar, refah devletinin çekirdek sistemleri, özellikle de sosyal sigorta sistemleri etrafında merkezileşmiştir. Araştırmaların bu yapısı içerisinde, refah rejimlerinin sosyal yardım ayağı genellikle ihmal edilmiş, sosyal yardım programlarının kurumsal özelliklerine odaklanan uluslararası karşılaştırmalar, ancak 1990’larda ortaya çıkmıştır. Bu yıllar aynı zamanda sosyal yardım şemalarının uluslararası düzeyde geniş çaplı reformlara tabi kılındığı, sosyal güvenlik sistemlerinin sigorta temelli örgütlenmeden gelir temelli bir örgütlenmeye evrildiği dönemdir. Bu bölümde, 1990’larda yoğunlaşan reformların ortak örüntülerini belirlemeye çalışacak ve reform sonrası yardım rejimlerini, emeğin meta statüsü ile ilişkisi bağlamında tartışacağım. Sosyal yardım programlarının reformizasyonunda ana eğilimleri ortaya koymanın ilk akla gelen yolu, Esping-Andersen’in (2006) üçlü tipolojisini kullanmak, gerek duyuluyorsa buna Güney Avrupa refah rejimi ya da diğer refah rejimlerini eklemektir. Bu yörüngenin önemli avantajları olduğu açıktır. En önemli avantajı, sosyal yardım şemalarının farklı refah rejimlerindeki konumlarının/ dönüşümünün izlenmesine olanak sağlamasıdır. Ancak bu yaklaşımla anlamlı karşılaştırmalar yapılabilmesi için, sosyal yardım rejimleri ile refah rejimlerinin örtüşmesi, aynı refah rejimine sahip ülkelerin sosyal yardım rejimlerinin de homojen olması gerekir. Daha yalın bir ifadeyle, aynı refah rejimi içerisinde farklı kurumsal özellikler gösteren yardım rejimlerinin bulunmaması, sosyal yardım rejimlerinin refah rejiminin izdüşümü olması gerekir. Bir örtüşme bulunup bulunmadığı sorgulamak üzere aşağıda sosyal yardım rejimleri üzerine yürütülen

tipoloji geliştirme çalışmalarını ele alacağım. Bu kapsamda önce Eardley ve arkadaşları (1996a; 1996b), Lødemel ve Schule ile Hölsch ve Kraus'un (2004a; 2004b; 2006) çalışmaları aracılığıyla yardım şemalarının kurumsal özelliklerine odaklanan tipolojileri inceleyeceğim. Sınıflandırmalara geçmeden önce, sınıflandırmaların daha iyi anlaşılabilmesi bakımından sosyal yardım kavramı ve sosyal yardım programlarının türlerine ilişkin kısa bir açıklama yapmak, tamamlayıcı olacaktır.

3. 1.Sosyal Yardım: Muğlak Sınırlar

Sosyal yardımlar karşılaştırmalı refah devleti yazınında artan bir önem kazanmaktadır (Jung, 2007: 1). Buna rağmen, sosyal yardım kavramı üzerinde oydaşma tesis edilmiş, değildir (Gough, 2006:234). Dahası, bu alanda tam bir tanım ve kapsam karmaşası yaşanmaktadır. Kavramın yaygın kabul görmüş açık bir tanımının olmaması ve ülkelerin sosyal güvenlik sistemi içerisinde sosyal yardım olarak tanımladıkları program setlerinin önemli ölçüde farklılaşması uluslararası karşılaştırmaları son derece zorlaştırmaktadır. Öyle ki, bu durumun ciddi yanlış anlamalara yol açtığını gören bazı araştırmacılar kavramın karşılaştırmalı çalışmalarda kullanılmasının yasaklanmasını bile önermişlerdir (aktaran Eardley vd, 1996a: 15).

Kavram, bazen sosyal güvenlik politikalarının ihtiyaç tespitine dayalı bölümlerinin tamamını kapsayacak şekilde kapsamlı olarak kullanılmaktadır (Walker, 1993:2). Bazen de (özellikle Güney Avrupa sosyal yardım rejimlerini tartışırken) kaynak tespitine dayalı olmayan ama yetimler, göçmenler, afet mağdurları gibi grupları hedefleyen yardım programlarını da içine almaktadır

(Gough, 2006:234). İskandinav ülkelerinde kullanılış biçimiyle kavram, yalnızca gelir desteği sistemlerini değil aynı zamanda sosyal çalışma hizmetlerini, bireysel tedavi ve rehabilitasyonu da kapsamaktadır (Eardley vd., 1996a: 15). Ancak, ihtiyaç tespitine dayalı ya da gelirle bağlantılı olsa bile sosyal sigortanın bir parçası olarak yönetilen ve sunulan yardımları genellikle içermemektedir (Gough, 2006:234).

Kavramı en genel olarak, “ihtiyaç duyan kişilere yönelik kamusal, ihtiyaç tespitine dayalı ve vergilerle finanse edilen transfer ve hizmetler” olarak tanımlamak mümkündür (Aust ve Arriba, 2004:2). Bu kapsamda sosyal yardım, devletin bireylere ya da hanelere ihtiyaç ya da kaynak tespitine dayalı olarak sağladığı doğrudan gelir ya da hizmetlerdir. Türleri itibarıyla bu yardımlar üç gruba ayrılabilir: Genel yardımlar, kategorik yardımlar ve bağlı yardımlar.

Sosyal yardım kavramını esnek bir şekilde kavramak ve yazarların kavramın kapsamına hangi yardım türlerini dahil ettiğine dikkat etmek önemlidir. Örneğin Eardley vd. (1996a; 1996b) ile Gough (2006) karşılaştırmalı çalışmalarında, sosyal yardım terimini ülkelerin genel, kategorik ve bağlı yardımların her üçünü de içerecek şekilde kullanmaktadır. Buna karşı Hölsch ve Kraus (2002; 2004: 144; 2006) kavramı yalnızca genel yardımlarla sınırlı bir çerçevede kullanmakta ve kategorik yardımları tümüyle dışlamaktadır. Bağlı yardımları ise yalnızca ihtiyaç tespitine dayalı olması durumunda sosyal yardımlara dahil etmektedir.

Sosyal yardım kavramının içeriğine ilişkin bu bulanıklığın güzel bir özetini Türkiye sosyal yardım literatüründe görmek mümkündür. Sosyal yardım alanında kavramsal sarihlik (açıklık) arayışı yeni değildir, Türkiye açısından sosyal güvenlik yazınında bu yöndeki çabaların tarihsel kökleri oldukça eskidir. Sait Dilik, Milli

Prodüktivite Merkezi'nin 6-7 Aralık 1976'da Ankara'da düzenlediği "Toplumsal Sözleşmelerde Sosyal Yardımlar Semineri'nde sosyal yardım kavramının Türkiye'de kullanım biçimini ele almıştır. Dilik, burada yaptığı ve daha sonra SBF Dergisi'nde (1980:35-1) de yayımlanan sunuşunda sosyal yardım kavramının Türkiye'de kullanım biçimiyle iki farklı kavramı ifade ettiğine dikkat çekmektedir. Buna göre, kavramın ilk kullanılış biçimi işletmelerce yapılan sosyal harcamaları ifade etmektedir. Yasalar ve toplu iş sözleşmeleri uyarınca ya da işverence gönüllü olarak kararlaştırılmış olan ücret dışında maddi ve manevi yararlar sağlamayı amaçlayan sosyal ödemelere sosyal yardımlar denilmektedir. İşletme bu ödemeleri kanunların ya da toplu iş sözleşmesi maddelerinden kaynaklı olarak yapıyorsa zorunlu sosyal yardım, hukuksal bir yükümlülüğe dayanmadan yapıyorsa gönüllü sosyal yardım söz konusudur. Kavramın ikinci kullanılış biçimi ise, sosyal güvenliğin bir yöntemi olarak sosyal yardımlardır.

Bu kullanımda sosyal yardım, sosyal güvenliğin sağlanmasında başvuru olan üç yöntemden birisidir (Diğer ikisi: sosyal sigorta ve devletçe bakılma) ve muhtaçlık koşulluna bağlı olarak kişilere sosyal gelir sağlayan bir yöntemdir. Sosyal güvenlik yazınında zaman zaman işletmelerce yapılan sosyal harcamaların da sosyal yardım başlığı altında toplandığı görülmektedir. 1980 sonrasında ücretlerin baskılanması ve emeğin metalaştırılması yönündeki politikaların ağırlık kazanmasıyla birlikte ücret dışı yan ödemelerin önemini büyük ölçüde yitirmesine bağlı olarak sosyal yardım literatüründe sosyal yardımın, işletmelerce yapılan sosyal harcamalar anlamında kullanımı geniş ölçüde ortadan kalkmıştır. Geniş anlamda ücretin parçasını oluşturan bu türden ödemeler, bu çalışma kapsamında da sosyal yardım kavramı içerisinde değerlendirilmemektedir.

Literatürde sosyal yardımın tanımı üzerindeki ikinci bir ayrışma noktası, yardım sunucusu öznenin tanımlanmasına ilişkindir. Bu da yardım sunumu bakımından kamu ile özel arasında bir fark gözetilip gözetilmeyeceği ile ilgilidir. Örneğin Castel'in (2004) "yakınlık güvenceleri" olarak nitelediği ilişkiler kapsamında ya da dini, ahlaki vb. saikler çerçevesinde yapılan ayni/nakdi yardımlar, sosyal yardım şemsiye terimi altında değerlendirilebilir mi, sorusu önemsenmelidir. Literatürde baskın hale gelen eğilim, hayır kurumları ve "yakınlık güvenceleri" kapsamında sunulan yardımlar ile devletin sunduğu ayni/nakdi yardımlar arasında ayrım gözetmemek doğrultusundadır. Kesgin (2013:27) hattın yaklaşımını yalın bir biçimde özetlemektedir:

"Sosyal yardım eskiden beri yoksul kesimi muhatap alan hizmet kalemidir. Bu hizmeti ağırlıklı olarak bazen sivil toplum, özel sektör, enformel sektör sağlamışken, bazen de merkezi yönetim ve yerel yönetimler sağlamıştır."

Buna karşın bazı yazarlar tarihsel kökleri insanlık tarihi kadar uzanan yardımlarla, devlet tarafından yapılan yardımlar arasında ayrım yapmaktadır. Talas'a (1997: 406) göre, sosyal güvenlik sistemlerinin ikinci kolunu oluşturan sosyal yardımların kökeni 19. yüzyılda çeşitli ülkelerde fakirlere yardımı öngören önlemlere dayanmaktadır. Bazı yazarlar, devlet tarafından yoksullara yapılan yardımları hayır kurumları ve akraba/yakınlık güvenceleri kapsamında yapılan yardımları birbirinden ayırmak için kamu yardımları ya da kamu sosyal yardımları kavramını kullanmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011:551; Alper, 2013:19). Arıcı (2015) ise, kamu tarafından yürütülen yardım programları için sosyal yardım kavramını kullanırken, kişiler arasında gönüllülük esasına dayalı olarak işleyen sosyal

yardımlar içinse “sosyal dayanışma” kavramını kullanmaktadır. Politika karması adı altında kamunun sosyal yardım çalışmalarını yürüten kurumlarının hayır kurumları ve diğer STK’lar ile işbirliğinin artması, çoğu durumda kamu-özel ayrımını yapabilmeyi son derece güçleştirse de, bu tezde yakınlık güvenceleri ve hayır kurumları tarafından sunulan yardımlar, “sosyal yardım” terimi kapsamında değerlendirilmeyecektir. Bu tür yardımlar yalnızca kamunun sosyal yardım programlarının bir parçası haline geldikleri noktada dikkate alınacaktır.

Sosyal yardımları sosyal sigortalardan ve devletin diğer gelir desteği programlarından ayıran önemli unsurlardan birisi de, bu yardımların kişinin önceki işiyle ya da katkısıyla ilişkili olmamasıdır. Yardımlar kural olarak, kişinin ihtiyaç içinde olmasıyla ilişkilidir ve karşılıksız olarak sağlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, sosyal yardımdan yararlananlar, bu yardımların finansmanına prim ödeyerek katılmadıkları gibi, ileride muhtaçlıktan kurtuldukları dönemde de bu yardımları geri ödemek durumunda değildirler. Karşılıksızlık ilkesi, yoksul ve az gelirli insanların ve sınıfların refahları konusunda kamu sorumluluğu ilkesinin kabul edilmesine dayandırılmaktadır (Gerek ve Oral, 2006:43; Talas, 1997: 406). Bu yönüyle, sosyal yardımlar, kamu organlarının takdir ve yardımseverlik duygularına bağlı olarak yapılan bir yardım olmayıp, kamu tarafından yerine getirilmesi gereken bir yükümlülük anlamı taşımaktadır (Gerek ve Oral, 2006: 43). Bununla birlikte, 1980 sonrası neoliberal sosyal güvenlik reformlarıyla birlikte, karşılıksızlık ilkesinin önemli bir erozyona uğradığı görülmektedir. Yardımlar, artan oranda, belirli bir eylemi ya da işi yapmaya, belirli bir davranışı değiştirmeye ya da sürdürmeye, bazı yükümlülükleri yerine getirmeye ya da sorumluluk üstlenmeye bağlanmakta ve bu yükümlülüklerle ilişkin performansla, yapılan yardım arasında ilişki kurulmaktadır.

Bunu aşağıda daha ayrıntılı olarak tartışacağız.

3. 2. Yardım şemalarının Kurumsal zelliklerine Odaklanan Tipolojiler

Sosyal politika alanında karşılaştırmalı çalışmaların tarihi çok eskilere dayanmaz. 1970’lerden önce refah devletlerini karşılaştıran çalışmalar son derece sınırlıdır (Ginsburg, 1992: 18). İlk çalışmalarda analitik vurgu, modernleşme ve yakınsama kavramlarına yöneliktir ve sıklıkla ülkelerinin sosyal harcamalarının karşılaştırılması biçimindedir. Zamanla refah rejimi tipleri arasındaki kurumsal örgütlenme ve düşünsel farklılıkların rolüne dikkat çekerek nicel ve nitel farklılıkları açıklamaya girişen karşılaştırmalı sosyal politika literatürü zenginleşmiş, çeşitlenmiştir. Bu zengin literatür, yaklaşımları itibariyle şu dört başlık altında sınıflandırılabilir (Hauser, 1993): Sistem temelli, grup temelli, problem temelli ve devlet temelli yaklaşımlar. Sistem temelli yaklaşımda analizler, sosyal güvenlik sisteminin ya da onun alt sistemlerinin kurumsal biçimlerine yoğunlaşırken, grup temelli yaklaşımda belirli nüfus gruplarının (yalnız ebeveynler, yaşlılar, çocuklar vb.) farklı toplumlardaki durumları karşılaştırılır. Problem temelli yaklaşım daha soyuttur ve tanımlanmış bir problem (yoksulluk, yeniden bölüşüm gibi) erevesindeki karşılaştırmalarla ilgilenir. Devlet temelli karşılaştırmalar, bu üç yaklaşımdan daha kapsamlıdır ve refah devletlerinin güncel ya da tarihsel formlarını karşılaştırır. Pratikte bu yaklaşımlar çoğu kez saf bir biçimde bulunmazlar; i ie emiş biçimleri son derece yaygındır (Eardley vd., 1996a: 18-19). Bununla birlikte, sözü edilen geniş literatürü kavrayabilmek ve sosyal politika yazınındaki farklı rotaları izleyebilmek bakımından Hauser’in (1993) nerdiği sınıflandırma,son derece işlevseldir.

Sosyal politika yazınında, sosyal yardım rejimi tipolojileri geliştirme çalışmaları sistem temelli yaklaşımın ürünüdür. Bu çalışmalarda ana eğilim, sosyal güvenlik sistemlerinin bir alt bileşeni olan sosyal yardım şemalarının örgütsel benzerlik ve farklılıklarını mümkün olan en geniş ölçüde serimlemektir. Bu yöndeki çabaların refah rejimleri hakkındaki eleştirel yazından beslenerek 1990'lı yıllarda canlandığı ve genişlediği görülmektedir.

Esping-Andersen'in sosyal politika yazınına derinden etkileyen ve canlı tartışmalara kapı aralayan refah rejimlerine ilişkin üçlü tipolojisi ve bu tipolojilerden esinlenerek yaygınlaşan refah rejimi tartışmaları, sosyal yardım rejimlerine ilişkin tipoloji geliştirme çabalarının başlangıç noktasıdır. Sosyal yardım alanındaki karşılaştırmalı çalışmaların canlanması refah rejimleri yazınına ilişkin iki tespitten hareket eder. Birincisi, refah rejimleri yazını refah devletlerinin çekirdek sistemleri, özellikle de sosyal sigorta sistemi merkezinde yürütülen tartışmalar şeklinde biçimlenirken farklı refah programlarını ihmal etmiştir (Eardley vd. 1996a: 15-25). Araştırma gündeminin yoğun biçimde sosyal sigortalara odaklanmasını eleştiren araştırmacılar, bu tespitten hareketle farklı sosyal politika araçlarına ilişkin karşılaştırmalı çalışmalara yönelmişler, hem problem hem de sistem temelli yaklaşımları benimseyen çalışmalara yürütmüşlerdir. İkincisi, Esping-Andersen'in (2006) üçlü tipolojisinin sosyal yardım programlarını kavramak noktasındaki yetersizliğine işaret eder. Buna göre, Esping-Andersen'in sosyal demokrat, muhafazakar ve liberal refah rejimi tipolojileri, geniş sosyal yardım şemalarına sahip ülkeler arasındaki farklılıkları yansıtmakta yetersizdir (Eardley vd. 1996a: 21). Aynı refah rejimi içerisindeki ülkelerin sosyal yardım şemalarının kurumsal örgütlenmesi

önemli ölçüde farklılaşabilmektedir. Eardley vd. (1996a; 1996b) ve Gough'un (2001) çalışmaları esasında bu farklılıkların izini sürmektedir.

1990'ların sonunda canlanan sosyal yardım rejimleri araştırmalarının ilk örnekleri OECD ya da AB ülkelerini konu edinmektedir. Ancak özellikle şartlı nakit destekleri gibi sosyal yardım programlarının Latin Amerika'dan başlayarak yaygınlaşması ve Afrika-Asya'nın azgelişmiş ülkelerinde de sosyal yardım programlarının birer içerme aracı olarak önem kazanmasıyla birlikte farklı gelişmişlik düzeylerine sahip ülkeleri de içine alacak şekilde zengin bir yazın ortaya çıkmıştır. Hauser'in (1993) sınıflandırmasında sistem temelli yaklaşımın içerisinde yer alan bu sosyal yardım rejimleri yazınında iki farklı hat mevcuttur. İlk hat, aynı zamanda literatürdeki baskın eğilimi de yansıtır ve farklı ülkelerin sosyal yardım şemalarının kurumsal örgütlenmesinin özelliklerine odaklanarak kurumsal yapılarıdaki benzerlik ve farklılıkları araştırır. İkinci hat ise benzerlik ve farklılıkları yardım şemalarının örgütsel yapısından ziyade, sosyal yardım programlarını oluşturan, dönüştüren, biçimlendiren düşünsel arka plan temelinde ele alır. Aşağıda önce yardım şemalarının örgütsel özelliklerine odaklanan tipoloji çalışmalarından önemli gördüğümüz üç tanesini ana hatlarıyla ele alacağız. Daha sonra bu çalışmalarla eleştirel bir ilişki kurarak sosyal yardım paradigmasını sınıflandırma aracı olarak kullanan ikinci hattı ele alacağız.

3. 2.1. Lødemel'in Sınıflandırması

Sosyal güvenlik sistemlerinin 2. Dünya Savaşı sonrasındaki kurumsallaşması içerisinde sosyal yardım programları, sosyal sigorta programlarının yaygınlaşması ile ortadan kalkacak birer 'artık' olarak düşünülmüş, sosyal koruma sistemleri içerisinde

önemli bir yer tutmamıştır. Sosyal güvenlik sistemlerinin istihdam temelinden uzaklaşıp gelir temelli sosyal yardıma dönüştüğü “ikinci dönüşüm”le birlikte, sosyal yardım programları ‘artık’ muamelesi görmekten çıkmış, pek çok ülkede sosyal koruma sisteminin asli unsuru haline gelmiştir. Bu dönüşüm ülke temelli refah rejimi tartışmalarında ihmal edilen sosyal yardım temasına yönelik akademik ilginin artmasına da yol açmıştır.

Lødemel ve Schulte’nin 1992 tarihli çalışması sosyal yardım şemalarını sınıflandırmaya yönelik geniş kapsamlı ilk önemli girişimdir³². Çalışmada seçilmiş AB ülkelerindeki yardım şemaları ele alınmış, programların yasal çerçevesi ve şemaların merkezilik düzeyi (merkezi – yerel/bölgesel) aracılığıyla sınıflandırılmıştır (Eardley vd., 1996a: 24, 47; Lødemel ve Trickey, 2001: 28). Programların yasal çerçevesi içerisinde, programların türü (genel - kategorik), yardımların hukuki statüsü (hak temelli-takdire dayalı) ve politika yönelimi (gelirin korunması-sosyal çalışma, entegrasyon) birer değişken olarak kullanılmıştır. Örgütlenme ölçeği (merkezilik düzeyi) ile birlikte bu değişkenler aracılığıyla Lødemel ve Schulte dört farklı Avrupa yoksulluk rejimi/sosyal yardım rejimi belirlemişlerdir (Eardley vd., 1996a: 24, 47; Lødemel ve Trickey, 2001: 28). Dört rejimin temel özellikleri tabloda gösterilmiştir.

³²I. Lødemel ve B. Schulte’nin 1992 tarihli “Social Assistance: a Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?” başlıklı çalışmalarına ulaşamadığım için, ortaya koydukları tipolojiyi aktarırken şu kaynaklardan yararlandım: Lødemel ve Trickey, 2001: 28; Eardley vd., 1996a: 24, 47; Deakin ve Finer, 60-61.

Tablo 1 Farklılaşma ve kurumsallaşma düzeyine göre sosyal yardım rejimleri

Yardım Rejimleri	Kalınlaşmış yoksulluk rejimi	Farklılaşması tamamlanamamış yoksulluk rejimi	Farklılaşmış yoksulluk rejimi	Kurumsallaşmış yoksulluk rejimi
Kapsadığı Ülkeler	İskandinav ülkeleri	Güney Avrupa ve Fransa	Avusturya, Belçika, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda'yı	Birleşik Krallık
Yardım Rejiminin Özellikleri	Yardım programları ademi merkezîyetçi bir şekilde örgütlenmiştir ve geniş ölçüde marjinal grupları hedefleyen takdire dayalı bir sistemdir.	Güney Avrupa ve Akdeniz ülkelerinin yanı sıra Fransa'yı içerir. Genel yardım şemalarının az gelişmiş olduğu ülkelerdir ve yardım programlarında vurgu destekleredir.	Avusturya, Belçika, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda'yı içerir. Ortak kökleri Bismarkçı sosyal sigortadan gelir. Hak temelli genel yardım yanında kategorik şemalar da mevcuttur. "Yerindenlik" vurgusuna rağmen, İskandinav ülkeleri kadar ademi merkezîyetçi değildir.	Birleşik Krallık farklı bir gelenektir. Sosyal sigortanın tedarikinin sınırlı olması geniş sosyal yardım alanının geniş olmasına yol açmıştır. karmaşık hak ve yükümlülükleri içerecek şekilde Ulusal olarak örgütlenmiş ve sosyal çalışmaya katılmanın sınırlı düzeyde kaldığı, büyük ölçüde gelirin korunmasını temel almaktadır.

Kaynak: Eardley vd. 24, 47; Lødemel ve Trickey, 2001: 28; Deakin ve Finer, 60-61.

Lødemel ve Schulte'nin bir çeşit yoksulluk rejimleri haritası olarak da kurguladıkları görülen çalışmaları, Güney Avrupa refah rejimiyle birlikte Esping-Andersen'in refah rejimleri sınıflandırmasına büyük benzerlik göstermekle birlikte, ciddi kısıtlılıklara da sahiptir. Öncelikle sınıflandırmada başvuru dört kriter son derece geniş olduğu için yardım şemaları arasındaki benzerlik ve farklılıkları tam olarak yakalamakta yetersiz kalmakla eleştirilmiştir. Eardley ve arkadaşlarının (1996a; 1996b) çalışmasının hareket noktası da, sosyal yardım programlarının

yapısına dair çok boyutlu bir yaklaşım benimseyerek bu eksikliği aşma gayretidir.

3. 2.2. Yaygın Farklılıklar

Eardley ve arkadaşlarının gerçekleştirdiği araştırma Türkiye'nin de içerisinde bulunduğu 24 OECD ülkesini kapsamaktadır. Ülkelerin sosyal yardım örgütlenmesine ilişkin veriler hem ilgili ülkenin resmi kurumlarından hem de üniversite ve bağımsız araştırma kurumlarının uzmanlarından derlenmiş, her bir ülkenin sosyal yardım şemalarının ayrıntılı olarak betimlenmesine ve şemalar arasında karşılaştırma yapılmasına olanak sağlayacak geniş bir veri tabanı oluşturulmuştur. Elde edilen sonuçlar, biri sentez raporu diğeri de ülke raporları olmak üzere iki cilt halinde yayınlanmıştır. Sonuçta sosyal yardım programlarının; yapısı, kapsamı, sunulan faydaların miktarı, harcama düzeyi, yararlanıcı sayısı, genel erişim kriterleri, yardımlara ilişkin düzenleme çerçevesi ve yönetimi ile ihtiyaç tespitinin özellikleri gibi kıstaslar kullanılarak yedi farklı sosyal yardım rejimi tanımlanmıştır (Eardley vd., 1996a ; 1996b; Gough, 2001; Gough, 2006). Ancak Japonya bu sınıflandırma içerisinde kendisine yer bulamamıştır. Japonya, bütünleşmiş güvence ağına sahip refah devletlerinde yer alan sosyal yardım sistemlerinin kimi özelliklerini (ulusal düzenleme, ortalamanın üzerinde yardım düzeyi ve sınırlı yerel farklılaşma) taşıdığı gibi, yerel takdire dayalı adem-i merkeziyetçi yardım rejimlerinin kimi özelliklerini (geniş ailevi yükümlülükler ve hanehalkına yönelik kapsamlı ihtiyaç tespiti gibi) de bünyesinde barındırır. Araştırma ekibi içerisindeki bir eğilim, Japonya'nın kendi başına bir kategori olarak değerlendirilmesi yönündedir. Nitekim, araştırma ekibinden Gough (2001) aynı veri

setini kullanarak yaptığı analizde Japonya'yı bir rejim olarak ele almış ve merkezi takdire dayalı yardım rejimi olarak nitelendirmiştir. Eardley ve arkadaşları ile Gough (2001) tarafından tanımlanan yardım rejimlerinin hangi ülkeleri içerdiği ve yardım rejimlerinin temel özellikleri Tablo 2'de özetlenmiştir.

Tablo 2 Tablo 2. Sosyal Yardım Rejimleri (Eardley vd., 1996a)

1	Seçici Refah Sistemleri	Avusturalya, Yeni Zelanda	Bu ülkelerde tüm yardımlar ihtiyaç tespitine dayalıdır. Çok sayıda, ulusal olarak örgütlenmiş, hak temelli kategorik yardım programı mevcuttur. İhtiyaç tespiti dikkatlice kurgulanmıştır. Avusturalya'da yardımların düzeyi daha yüksektir.
2	Kamu Yardımı	ABD	ABD'nin kendine özgü bir sosyal yardım rejimi olduğu görülmektedir. Ülkede ihtiyaç tespitine dayalı çok sayıda yardım programı bulunmaktadır. Kaynak tespiti genellikle sert bir şekilde yapılmaktadır ve yardım programları çalışmayı teşvik edici unsurlar içermektedir. Yardım düzeyleri diğer ülkelerle karşılaştırıldığında düşüktür ve yardımlar yoksulluk sınırıyla ilişkilendirilmiştir.
3	Bütünleşmiş Güvence Ağına Sahip Refah Devleti	İngiltere, İrlanda, Kanada, Almanya	Bu kategori çeşitli ülkeleri bir araya getirmiştir. Fakat bu ülkeler sosyal yardım alanında çok sayıda ortak özelliğe de sahiptirler. İngiltere'de Gelir Desteği programı, geniş bir güvence ağı sunan, ulusal ve genel bir programdır. Ülkede yardım alma hakkı iyice kökleşmiştir ve ihtiyaç tespiti uygulaması çalışmayı teşvik etmeye yönelik çok sayıda muafiyet içermektedir. Ayrıca, yardım miktarı OECD ortalamasının üstündedir. İrlanda'da nüfusun büyük kısmını kapsayan kategorik yardım programları mevcuttur. Almanya, federal toprak yapısına rağmen, coğrafi olarak eşit, kanunla belirlenmiş, haklar temelinde tanımlanmış, yaygın ve ortalama cömertliğe sahip bir yardım sistemine sahiptir. Kanada'da sosyal yardım programı İngiltere ile büyük benzerlik gösterirken, 1996 yılında yapılan düzenleme sonrası durum değişmiş, bu ülkeler arasındaki ortak noktalar azalmaya başlamıştır.
4	İkili Sosyal Yardım	Fransa, Benelüks	Bu ülkeler belirli gruplar için kategorik sosyal yardım programları sağlamaktadır. Fakat bu kategorik yardımları genel bir güvence ağı sağlayan yeni programlarla da desteklemektedirler. Yardımların sunumunda yerel takdir yetkisi bulunmakla birlikte, bu yetki ulusal ve düzenleyici bir çatı altında yer almaktadır. Kaynak tespiti kısmen esnekler. Aynı kümede yer almalarına rağmen verilen yardımların düzeyi ülkeler arasında önemli ölçüde farklılaşabilmektedir. Örneğin Hollanda ve Lüksemburg yardım miktarları bakımından cömertken, Belçika'da sunulan yardımların miktarı ortalamasının altındadır.
5	Az Gelişmiş Sosyal Yardım	Türkiye, Güney Avrupa Ülkeleri (İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan)	Ulusal kategorik yardım programları özellikle yaşlılar ve özürlüler gibi belirli özel grupları kapsamaktadır. Bunun dışında belediyeler ve dini kurumlar tarafından sunulan yerel ve düzensiz yardımlar vardır. İhtiyaç tespiti sıkı kurallara bağlı değildir ve Türkiye dışında yükümlülükler çekirdek ailenin ötesine gitmemektedir. Para yardımları sosyal çalışma ve diğer hizmetlerle birleştirilme eğilimindedir. Yardımların düzeyi çok düşüktür ya da bazı grup ve bölgeler için mevcut değildir.

6	Sadece En Muhtaca Yönelik Sosyal	İskandinav ülkeleri	Tam istihdam ve evrensel refah sunumu geleneği, sosyal yardımı bu ülkelerde sosyal programların kenarına sürüklemiştir. Her ülkenin görece yüksek yardım miktarlarına sahip, tek bir genel yardım programı vardır. Değişik düzeylerde olmakla birlikte her ülkenin ulusal düzenleyici çerçevesi vardır, fakat yerel otoritelerin rolü önemlidir ve sosyal çalışma ve sosyal bakım arasındaki bağlar sürmektedir. Sıkı ihtiyaç tespiti, ailenin finansal yükümlülükleri bakışı ile birleşmektedir.
7	Yerel Takdire Dayalı Adem-i Merkeziyetçi	Avusturya, İsviçre	Hem kuzey, hem de güney Avrupa modellerinin özelliklerini taşıyan bu ülkelerde sosyal yardım, sosyal çalışma ve geniş akrabalık yükümlülüklerine bağlı, yerleşmiş ve düzensiz desteği içerir. Ancak yardım miktarları ortalamanın üzerindedir. Özellikle İsviçre cömert yardım miktarları ile OECD ülkeleri arasında ilk sıradadır. Ancak yine de görece olarak çok az kişi sosyal yardıma başvurmaktadır. Bu durum kısmen, yakın zamana kadar erkekler için tam istihdamın sağlanmış olmasıyla ilişkilidir.
8	Merkezi Takdire Dayalı	Japonya	Japonya ulusal olarak düzenlenmiş, ılımlı yerel farklılığa sahip bir sosyal yardım rejimine sahiptir. Ülkenin sosyal yardım rejimi, bu açıdan bütünleşmiş güvence ağına sahip ülkeleri andırmaktadır. Ancak sosyal yardım harcamaları bütünleşmiş güvence ağına sahip ülkelere (3. grup) daha düşüktür.

Nitel ve nitel verileri içeren son derece geniş bir veri setine dayanılarak yürütülen araştırmanın bulguları, daha önceki refah devleti sınıflandırmalarına ilişkin önemli soruları gündeme getirmiştir (Veit-Wilson, 60). Çalışmada tespit edilen yedi (Japonya bağımsız alınırsa sekiz) farklı sosyal yardım rejimi ile Esping-Andersen'in refah rejimleri tipolojileri örtüşmemektedir; esasen yardım rejimleri ile refah rejimleri tiplerini çok az benzerlik göstermektedir (Eardley vd., 1996a:170). Esping-Andersen'in liberal refah rejimi sınıflandırması, bu kapsamdaki ülkelerin sosyal yardım programlarını anlamak için bir çerçeve sunmamaktadır. Çünkü sosyal yardım bu gruptaki ülkelerin her birinde; seçim, güvenlik, yardım düzeyi ve yeknesanlık ilkelerindeki farklılaşmaya bağlı olarak niteliksel olarak farklı roller oynamaktadır (Eardley vd., 1996a:170). Benzer şekilde, Esping-Andersen'in muhafazakar refah rejimine dahil ettiği ülkelerde (Almanya, Fransa, Belçika, İtalya) de yardım sunumunun tek bir biçimi yoktur. Yardım rejimi ile refah rejimlerinin birbirlerine en çok yaklaştığı grup, sosyal demokrat rejimlerdir. Ancak bu yaklaşma

ve ortak biçimlerin açıklanmasında, istihdam rejiminin, refah rejimi kadar önemli olduğuna dikkat çekilmektedir.

Sonuç olarak Eardley ve arkadaşlarının çalışması, sosyal yardımların refah devletlerinin tanımlayıcı ölçütü haline getirilmesi durumunda, refah rejimlerin tanımlanması ve sınıflandırılmasının radikal bir şekilde değiştiğini göstermektedir (Veit-Wilson, 60). Bu yönüyle Gough'a göre, ihtiyaç tespitine dayalı yardımlara ilişkin çalışmalar, refah devletlerinin sınıflandırılmasına ilişkin çalışmaları bulandırmakta, ama bir taraftan da zenginleştirmektedir (Gough, 1994'ten aktaran Eardley, 1996a: 171)

3. 2.3. Merkezilik Düzeyi ve Gelirin Yeniden Dağılımı: Hölsch ve Kraus

Sosyal politika alanının kadim tartışmalarından bir diğeri sosyal yardımların örgütlenme ölçeğine ilişkindir. Sosyal yardım programlarının örgütlenmesi ve sunumuna ilişkin biri merkezi yapıyı, diğeri adem-i merkeziyetçi yapıyı savunan iki görüş vardır. Adem-i merkeziyetçi görüş, bilgi asimetrisinden kaynaklanan nedenlerle yardımların muhtaç durumdakilere ulaştırılmasında adem-i merkeziyetçi yapıların daha etkin olduğunu savunmaktadır. Bu görüşe göre, kaynak dağılımının etkin bir şekilde yapılabilmesi için yoksullar ile yoksul olmayanların etkili bir şekilde ayrılması gerekmektedir. Yerel otoriteler yurttaşlar hakkında daha iyi bilgi toplayabilecekleri ve daha etkili kontrol mekanizmalarını devreye sokabilecekleri için bu ayrımı yapmada daha başarılıdırlar. Özellikle ihtiyaç tespitine dayalı yardımlar için ademi merkeziyetçi yapıların daha uygun olduğu savunulmaktadır. Buna karşılık merkezi örgütlenmeyi savunan görüş, sosyal güvenlik programlarında ademi merkeziyetçi örgütlenmenin göç dışallığından (migration externality)

kaynaklanan problemlere ve sosyal damgalamaya yol açacağını iddia eder. Göç dışsallığı Polanyi'nin (2011) yoksulluğun profesyonelleşmesi olarak nitelendirdiği olguyu işaret etmektedir. Adem-i merkeziyetçi örgütlenmelerde bazı yerel otoritelerin daha yüksek yardım düzeyi sağlaması, yoksulların bu bölgeye göçüne yol açacaktır. Bölgeler arasında yardımların düzeyini azaltmaya dönük dibe doğru yarışa neden olacaktır. Ayrıca, ademi merkeziyetçi örgütlenme yardım başvurularından daha yüksek damgalamaya neden olduğu için yardım alma koşullarını taşıyanların da yardım alma başvurusundan uzak durmalarına yol açarak, sistemin yoksulluğun iyileştirilmesine katkısını sınırlandıracaktır.

Sosyal yardım programlarının 1990'lı yıllarda reforme edilmesi sürecinde etkin örgütlenme ölçeğinin hangisi olduğuna ilişkin tartışmalar da önem kazanmıştır. Hölsch ve Kraus'un (2004a; 2004b; 2006) sosyal yardım sistemlerini, yardımların merkezilik düzeyi ile ilişkilendiren ve sistemlerinin merkezilik düzeyi ile yardımların geliri dağıtıcı sonuçları arasında ilişkiyi analiz eden çalışmaları ile bu tartışmaya dahil olmuştur³³. Ancak Hölsch ve Kraus'un (2004a; 2004b) tartışmanın idari etkinlik (transferlerin ne kadarının alıcılara ulaştığı) ve dağıtım etkinliği (transferlerin alıcıların emek arzı ve tasarruf eğilimlerine etkisi) boyutlarıyla ilgilenmemiş, tümüyle bölüşüm etkinliğine odaklanmışlardır.

Hölsch ve Kraus (2004a; 2004b; 2006), 15 AB ülkesinin yardım şemalarının merkezilik düzeyine göre sınıflandırmıştır. Veri sağlanamayan Lüksemburg ile ulusal

³³ Hölsch ve Kraus'un (2004a; 2004b; 2006) aynı araştırma sorusuna cevap aradıkları üç çalışmalarında önemli yöntemsel farklılıklar mevcuttur. Bu farklılıklar yazarların ulaştığı sonuçlarda önemli bir sapma yaratmadığı için, farklılıkları vurgulamaya ihtiyaç duymadım.

düzeyde örgütlü bir genel yardım programı olmayan Yunanistan ve Portekiz araştırmaya dahil edilmemiştir. Hölsch ve Kraus'un çalışmalarında sosyal yardım kavramı, ülkelerdeki kategorik yardım programlarını dışlamaktadır. Bağlı yardımlar ancak ihtiyaç tespitine dayalı olarak yürütülüyorsa sosyal yardım kapsamında ele alınmaktadır. İkili, genel yardım programlarını temel alan çalışmalar gerçekleştirmektedir. Tam da bu nedenle Yunanistan ve Portekiz'de genel yardım programlarının olmaması, sosyal yardım programlarının olmadığı anlamına gelmez. Hölsch ve Kraus sınıflandırmayı yaparken, fonlama (kaynak) sorumluluğu, formel karar verme yükümlülüğü ve sunulan yardım düzeyindeki bölgesel farklılıkları *merkeziyet düzeyi* için birer gösterge olarak kullanmışlardır. Söz konusu kıstaslarla ülkeleri üç farklı gruba ayırmışlardır.

Birinci grup, yüksek bir adem-i merkezileşme derecesi gösterir ve Almanya, İsveç, İspanya, İtalya ve Avusturya'yı içerir. Bu ülkelerde, yardımların finansmanını belediyeler yapmaktadır ve yardımların düzeyi yerel ve bölgesel otoriteler tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle bölgeler arasında farklılıklar vardır.

Belçika, Danimarka, Fransa ve Finlandiya'dan oluşan ikinci grupta ise, sunulan yardımların düzeyini merkezi hükümet belirlemektedir. Yardımlar büyük ölçüde tektiptir ve bölgeler arasında farklılık göstermez. Bununla birlikte, finansman bölgesel ve yerel otoriteler tarafından yapılmaktadır.

Yüksek bir merkezileşme gösteren son grup ise Birleşik Krallık, İrlanda ve Hollanda'yı içerir. Bu ülkelerde yardımların seviyesi merkezi hükümet tarafından belirlenir ve bölgeler arasında kesinlikle farklılaşmamaktadır. Finansman neredeyse tamamen merkezi devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu üç gruptan, beş ülke

(Almanya, Fransa, İtalya, Finlandiya ve Birleşik Krallık) seçerek yoksulluğun azaltılması stratejisinde sosyal yardım şemalarının merkezilik düzeyinin etkisini araştıran Hölsch ve Kraus (2004:159-160), merkezileşmiş sistemlerin daha başarılı olduğunu ortaya koymuştur. Bununla birlikte, “orta düzey merkezileşme gösteren sistemler için daha fazla adem-i merkezileşmenin daha fazla etkinlik yaratacağı” hipotezini desteksiz kalmıştır.

OECD ve AB ülkelerinin sosyal yardım programları, hem yardım şemalarının örgütlenme biçimleri hem de yardımların göreceli önemi bakımından ülkeler arasında geniş bir çeşitlilik göstermektedir. Çalışmalarda tespit edilen yardım rejimleri ile Esping-Andersen’in refah rejimleri tipolojileri, daha önce de belirtildiği gibi, örtüşmemekte ve yardım rejimleri ile refah rejimleri son derece sınırlı bir benzerlik göstermektedir. Kurumsal özelliklere odaklanan yardım rejimi tipolojileri, benzerliklerden ziyade yaygın farklılıkların izini sürerek durumu daha da karmaşıktırmaktadır. Gough’un vurguladığı gibi, sosyal yardım rejimleri yazını, refah rejimi tartışmalarını bulanıklaştırmakta fakat aynı zamanda zenginleştirmektedir. Fakat tersi bir vurgu da doğrudur: Zenginleştirmekte fakat aynı zamanda bulanıklaştırmaktadır. Sosyal yardım programlarının harcama düzeyi, şemalarının merkeziliği/yerelliği, takdir yetkisi gibi kurumsal yapısını belirleyen unsurlara dayalı sınıflandırmalar, yardımların örgütlenme ve sunumuna ilişkin kavrayışımızı zenginleştirirken programları biçimlendiren temel paradigmaları bulanıklaştırmaktadır. Bu noktada, Daigneault (2014) ile Aust ve Arrida’nın (2004) temsil ettiği ve sosyal yardım şemalarını kurumsal özellikler yerine programların temel kurgusunu belirleyen politika paradigmaları temelinde sınıflandıran tipoloji, sosyal yardım alanındaki yeniden yapılandırmanın temel karakteristiğini kavramak

için son derece yararlı bir ereve sunmaktadır. Ancak bu hat henüz başlangıç aşamasındadır ve bu aşamada tipolojilerin ampirik uygulaması son derece sınırlıdır.

3. 3. Politika Paradigması Temelinde Sınırlandırma

Sosyal yardım rejimlerinin temel karakteristiklerini tespit etmeye yönelik çalışmalar, programları kurumsal özelliklerine göre tasnif eden ve yukarıda örnekleri verilen çalışmalardan ibaret değildir. İlk hat kadar yaygın olmamakla birlikte, sosyal dışlanma literatüründen beslenen ve sosyal yardım şemalarını politika paradigmaları temelinde sınıflandırarak, kurumsal farklılaşmanın arka planındaki ortak rotaları tespit etmeye yönelen ikinci bir hat vardır (Aust ve Arriba, 2002; Daignenault, 2014). Bu hattın temel amacı, sosyal yardım programlarına yapılan harcamaların tutarı ya da şemaların diğer kurumsal biçimlere dayalı tipolojiler yerine programlarını örgütleyen temel düşüncelere odaklanan bir tipoloji geliştirmektir.

Aust ve Arriba (2005) ve Daignenault (2014)'ın hareket noktaları mevcut sosyal yardım tipolojilerinin, programları biçimlendiren paradigmaları dikkate almıyor olmasıdır. Mevcut tipolojiler, programlarının kurumsal yapılarını vurgularken, programları biçimlendiren düşünceleri arka plana itmektedir. Oysa, 1990'lı yıllarda sosyal yardım alanında gerçekleştirilen geniş çaplı reformların ortak eğilimlerini tespit etmek ve sosyal yardım şemalarının değişen karakterini kavramak açısından bu, son derece önemlidir.

Daignenault (2014:23) yoksulluk, sosyal dışlanma ve sosyal yardımla ilgili söylemlerin bilimsel çalışmalarda, uluslararası örgütlerde ve Avrupa sosyal demokrasisinin kendisinde ciddi şekilde değiştiğini vurgulamaktadır. Bilimsel

düzeyde ilgi yoksulluktan sosyal dışlanmaya kayarken, sosyal dışlanmanın çok boyutlu doğasına yönelik vurguların da etkisiyle gelir dağılımı sorunu önemini yitirmektedir. Bunun politika düzeyindeki anlamı açıktır: İnsanlar bir biçimde işgücü piyasasına içerildiği sürece, kaynak dağılımı önemsizleşmiştir. Diğer taraftan OECD ve AB gibi uluslararası örgütler düzeyinde, refah hizmetleri ile ilgili söylemler daha çok bu hizmetlerin işgücü arzı üzerindeki caydırıcı etkilerine yoğunlaşmaktadır. OECD, 1994 tarihli *Job Study* raporunda refah ödeneklerinin iş aramamayı teşvik etmek yerine yoksulluk ve işsizlik tuzağına yol açtığını iddia etmektedir. Sosyal yardımlarla ilgili *Battle Against Social Exclusion* raporlarında da aynı analiz çerçevesini sürdüren OECD (1998a, 1998b, 1999), sosyal yardım programlarının bir taraftan asgari bir gelir güvencesi sağlama amacını onaylarken, diğer taraftan da bu şemaların istihdamdan caydırıcı etkilerine dikkat çekmekte ve bunu bir politika ikilemi olarak ele almaktadır. Dilemmanın çözümü maksadıyla güvence ağlarının yoksulluğu önleme önceliği ikincilleşirken, öncelik yoksulların işgücü piyasasına yönlendirilmesine verilmiştir. Aynı zamanda, Avrupa sosyal demokrasisinin söylemlerinde de, üçüncü yolcu siyasal akımların etkisiyle, “aktifleştirme”, “istihdam edilebilirlik” gibi temalar merkezi bir noktaya gelmiştir.

Geniş ölçüde sosyal dışlanma yazınından beslenen ve bu literatürün referans çalışmalarından Levitas’ın (1996) analiz çerçevesini sosyal yardım programlarına uygulayan Aust ve Arriba (2004) ile Daignenault (2014), yoksulluk sorunu ve sosyal yardımlara ilişkin tartışmalarda, sorunun tanımlanması, sorunun çözümünde sosyal yardımlara tanımlanan rol, önerilen çözüm politika ve araçları gibi boyutlarını dikkate alarak üç farklı sosyal yardım paradigması tanımlamışlardır. Bunlar; hak paradigması, çalıştırmacı paradigma ve içerme paradigması. Üç farklı sosyal yardım

rejimine tekabül eden bu paradigmaların ana hatları şöyle özetlenebilir:

3. 3.1. Hak Paradigması:

Sosyal yardım alanındaki ilk paradigma, köklerini sosyal demokrat düşünceden alan ve Levitas'ın (1996) sosyal dışlanma literatüründe 'yeniden bölüşüm söylemi' olarak nitelendirdiği sosyal demokrat söyleme tekabül eder. Temel problem, yoksulluk ve eşitsizlik olarak tanımlanır ve her iki sorunun da kaynağında bireysel davranışlar ya da refah devletinden temellenen caydırıcı faktörler değil, piyasa mekanizmasının doğal işleyişi yer alır. Piyasa insanları yalnızca emek piyasasının dışına atmakla kalmaz, aynı zamanda kaynaklara ve yeterli gelire erişimini de engeller. Bu nedenle piyasadan kaynaklanan sosyal sorunların dindirilmesinde devlete ve kamu müdahalesine önemli rol tanınır.

Yoksulluk ve eşitsizlik olarak tanımlanan temel problem ekonomi ve toplumla ilişkili yapısal sorunlardan kaynaklandığı, hak paradigmasında politika amacı insan onuruna yakışacak bir yaşam sürmeye olanak tanıyacak bir gelir düzeyinin garanti edilmesidir. Dahası temel amaç, refah sunumunda belirli bir metadışlaşmanın sağlanması, aynı anlama gelecek şekilde, bireylerin işgücü piyasasına bağlı olmadan yaşayabilir kılınmasıdır.

Politika amaçlarına ulaşmakta hak paradigmasının temel politika aracı, bir koşula bağlanmamış, karşılıksız "pasif yardımlar"dır. Bu yardımların bireylerin sosyal haklarını sürdürmelerine olanak sağlayacak ölçüde cömert olmasına özel önem verilir. Yardımlardan yararlanma koşulları genel olarak tanımlanır ve talep

tipleri arasında az sayıda ayırım yapılır.

3. 3.2. Çalıştırmacı Paradigma

Bu paradigma, ahlaki sınıf dışı/altı (declasses) söyleminden beslenir. Refah devletinin kendisi, refah bağımlılığı yarattığı için temel problemi oluşturur. Refah bağımlılığı, yardım programlarının yararlanıcılarına uzun süreler yardım almalarına yol açarak onları refah tuzağına çektiğini ve kültürel olarak toplumun genelinden ayrı/sapkın davranışlar sergilemelerine yol açtığını ifade eder. Yardım bağımlılığı çalışma etiği ve ailevi değerleri erozyona uğratarak, genel toplum düzeni için bir problem teşkil eder.

Çalıştırmacı paradigma, devletin kendi geçimlerini sağlayamayanlara yardım etmesi gerektiğini kabul etse de, yardımlar neoliberal düşüncenin öncü isimlerinden Friedman'ın (1988) çerçevesini çizdiği gibi, hak eden - etmeyen yoksul ayırımını temel almalıdır.

Çalıştırmacı paradigmanın, sosyal yardım alanındaki politika önerileri, İngiliz Yoksullar Yasası'nın 1834'te reformunun temel politika önerileri ile büyük benzerlik gösterir. Sosyal yardımlara bel bağlamaktan caydırmak, çalışma etiğini güçlendirmek ve yardıma başvuranların tutumlarını değiştirmek üzere üç temel politika aracı önerirler. Birincisi, yardıma başvuranların hak eden- hak etmeyen olarak katı bir biçimde ayrılması ve bu kesimlere yönelik yardımların farklılaştırılmasıdır. İkincisi, yine 1834 reformundan bildiğimiz “düşük elverişlilik” (less eligibility) ilkesinin hayata geçirilerek, yardımların miktarının piyasadaki en kötü işler için ödenen ücretten daha düşük olmasının sağlanmasıdır. Bu ilke özellikle hak etmeyen yoksul

olarak kodlanan yoksullara yönelik değersizleştirme ritüelleri olarak da nitelendirilen kontrol mekanizmalarının sıkılaştırılmasını içermektedir. Üçüncüsü, sosyal yardımların çalışma ile ilişkilendirilerek koşullu hale getirilmesidir. Bu üç politika aracı içerisinde en önemlisinin “çalışmayana ekmek yok” şeklinde de ifade edilebilecek “çalışma eksenli refah” (workfare) olduğu açıktır.

Sosyal yardım alanında çalıştırmacı paradigmanın başlıca politika önerileri, sosyal yardımların süresinin sınırlandırılması ve düzeyinin düşürülmesi şeklinde ifade edilen negatif aktifleştirme ile yardımların çalışma programlarına katılma (welfare to work programmes) koşuluna bağlı kılınması şeklindedir.

3. 3.3. Aktifleştirme Paradigması

Levitas’ın (1996) sosyal dışlanma sınıflandırmasında sosyal bütünleştirici söyleme tekabül eden aktifleştirme paradigmasının kökleri OECD’nin aktif toplum tasarımına uzanır. OECD ile birlikte AB’nin de Avrupa İstihdam Stratejisi ve Lizbon süreci ile aktifleştirme paradigmasını benimsediği görülmektedir (Van Mechelen ve Marchal, 2012, Nelson, 2013, Adema, 2006). Paradigmanın; değer, ilke ve varsayımları sosyal politikadaki üçüncü yol ideolojisiyle örtüşmektedir.

Aktifleştirme paradigmasına göre temel sorun, pasif transfere odaklanan ve yanlış özendirmeler yaratan refah devletinin kurumsal düzenlemeleridir. Refah devleti tarafından sağlanan yardımlarla, tam zamanlı istihdam kanalıyla elde edilen gelir arasındaki açığı dardır. Bu düzenlemeler aktif olarak iş arama çabalarını azaltarak ya da tümünden ortadan kaldırarak refah tuzağı, yoksulluk tuzağı ya da refah duvarı olarak nitelendirilen olguya yol açmaktadır.

Bu paradigmanın temel motifi, yardım talebinde bulunanların işgücü piyasasına aktive edilmesidir. Yaygın olarak kullandıkları sloganla ifade edersek, refah devletinin güvenlik ağından trampoline çevrilmesidir. Çalışma işin kalitesinden bağımsız olarak her zaman refah yardımlarına tercih edilir olarak görülmektedir. Problemin kavranışı, işsizlikten aylıklığa dönüşmektedir. Yoksulluk tuzağından kurtarmak için, çalışmayı teşvik edici düzenlemelere gidilmesi, bu yaklaşımın en temel vurgusunu teşkil etmektedir.

Aktifleştirme paradigması, yetersiz beşeri sermayeyi önemli bir problem olarak tanımlamakta, bu noktada işgücü piyasasına giriş ve başarının bireysel ve sosyal önkoşullarının altını çizmektedir. Yeterli vasıf ve yeteneklerin yokluğunun sosyal yardım bağımlılığında etkili olduğunu kabul eden paradigma, bireylerin istihdam edilebilirliğini iyileştirmeye yönelik destekleyici kamu müdahaleleri ve sosyal altyapıya duyulan ihtiyacı vurgulamaktadır. Bu kapsamda formel eğitimden, mesleki eğitime, kariyer danışmanlığından iş arama yardımlarına kadar, geniş bir yelpazedeki beşeri sermaye kalkındırma araçlarının sağlanması savunulmaktadır. Pasif yardımlar olarak nitelendirilen nakit yardımların düzeyinin çalışma isteğini azaltmayacak derecede düşürülmesi ve nakdi ve ayni yardımların düşük ücretli işçileri de kapsayacak şekilde genişletilmesi, belli başlı politika önerileri arasındadır. Bu süreçte devletin rolü en kötü durumda olanların korunmasını ile sınırlandırılmalıdır. Bireyler devlet tarafından sağlanacak adil fırsatlar eşiğinin ötesindeki refahlarından kendileri sorumlu olmalıdır.

Tablo 3. Üç Sosyal Yardım Paradigması

Politika Paradigmalarının Unsurları	Hak Paradigması	Çalıştırma Paradigması	Aktifleştirme Paradigması
Değerler, varsayımlar, ilkeler			
İdeolojik kökenler	Sosyal demokrat	Neoliberalizm vurgulu muhafazakarlık	Neoliberalizm vurgulu “Üçüncü Yol” ve sosyal yatırım perspektifi
Başlıca değerler	Dayanışma ve eşitlikçilik	Bireysel bağımsızlık ve sorumluluk	Karşılıklılık, fırsat eşitliği ve üretkenlik
Haklar ve sorumluluklar dengesi	Bireysel haklara vurgu: refah toplumsal bir haktır	Bireysel sorumluluğa vurgu: refah ayrıcalıktır	Bireysel hak ve sorumluluklar dengesi: refah bir sözleşmedir
Politika sorunu			
Politika odağı	Ekonomik güvencesizlik, yoksulluk, eşitsizlik	Bağımlılık kültürü	Yetersiz çalışma teşviki ve beşeri sermaye eksikliği
Politika sorunlarının kaynağı	Öncelikle yapısal: sosyo-ekonomik dönüşüm ve ekonomik gerileme	Öncelikle bireysel: Yardım alıcılarının, kısmen uzatmalı refah kullanımından kaynaklanan yetersiz değer ve tutumları	Öncelikle politika temelli: sosyal ve ekonomik politikalar arasındaki kopukluk
Politika amaçları			
Temel hedefler	Kabul edilebilir bir gelir düzeyi garantisi ve metadışlaştırma ile yoksulluğu azaltmak	Refah kullanıcılarının özgüvenlerini, tutumlarını ve iş ahlakını geliştirme	Ekonomik faaliyet oranını geliştirme, çalışmayı sağlama ve istihdamdaki yoksulluğu azaltma
Politika araçları			
Sosyal yardımların büyüklüğü	Yüksek	Düşük: “en az tercih edilebilirlik” prensibi	Orta: düşük temel kazanç görece cömert ek ödemeler
Öncelikli politika araçları	Koşulsuz nakit transferleri	Nakit transferler işle ilişkili gereklilikler (workfareyi de içerecek şekilde) ve denetim önlemleri temelinde koşulludur	Koşulsuz nakit transferleri, koşullu gelir destekleri, aktif önlemler (örn, kurs, iş arama desteği)
Hedefleme (Politikalar kimi hedefliyor)	Düşük: yararlanıcılar arasında farklar azdır (örn, geniş tabanlı ya da evrensel uygunluk)	Yüksek: “Hak eden” “Hak etmeyen” yararlanıcılar arasında yardımın bölümlendirilmesi	Yüksek: gelir destekleri istihdam (iş) temelli koşullara uyum sağlayan yararlanıcılarla sınırlandırılmıştır

Kaynak: Daigneault, 2014:3.

Tablo, her üç paradigmanın karşılaştırmalı bir özetini sunmaktadır. Sosyal yardımların emek gücünün metalaşma derecesini azaltma bakımından potansiyeli yardım sisteminin yararlanma koşullarının sınırlandırıcılığı/dışlayıcılığı,

yararlanmayı caydıran yapısal özellikleri ve ödeneklerin düzeyi ile yakından ilişkilidir. Üç yardım paradigmasını bu kıstaslar çerçevesinde değerlendirdiğimizde, hak paradigmasının koşulsuz ve cömert gelir transferleri ile görece olarak en yüksek metadışlaştırma potansiyeline sahip yardım paradigması olduğunu söyleyebiliriz. Buna karşılık çalıştırmacı paradigma, düşük ödenek tutarı, koşullu ve hak eden/ hak etmeyen yoksul ayırımına yönelik sert hedefleme teknikleri ile yüksek metalaştırma eğilimine potansiyeline sahiptir. Aktifleştirme paradigması ise, hak ve yükümlülüklerle yönelik vurgusu, ılımlı ödenek düzeyleri, sert hedefleme teknikleri ile bu iki paradigmanın arasında ılımlı bir metadışlaştırma potansiyeli taşımaktadır.

3. 4. Sosyal Yardım Reformlarında Temel Eğilimler

Daigneault (2014) üç yardım paradigmasını tanımlamasına rağmen, bu tipolojinin ampirik uygulamasını yapmamıştır. Dolayısıyla paradigmaların ulusal yada ulusaltı ölçekte önemli bir farklılaşma sergileyip sergilemediği sorusuna yanıt getirmemiştir. Daigneault (2014) sadece, sosyal yardım alanındaki yeniden yapılanmanın ve son on yıllarda gözlemlenen sosyal yardım ödeneklerindeki erozyonunun, hak temelli paradigmadan çalıştırmacı paradigmaya ya da aktifleştirme paradigmasına geçiş olup olmadığı sorusunu gündeme getirmekle yetinmiştir. Buna karşılık Aust ve Arriba (2004)'ya göre Fransa'da yeniden bölüşümcü hak paradigmasından sosyal içermeci aktifleştirme paradigmasına, Birleşik Krallıkta ahlaki alt-sınıf söyleminden beslenen çalıştırmacı paradigmadan aktifleştirme paradigmasına yönelim tespit etmiştir. Yeniden bölüşüm söyleminin güçlü olduğu İsveç ve Finlandiya'nın yanısıra Almanya'da da sosyal içermeci unsurların sosyal yardım sistemlerinde aktifleştirmeye dayalı önlemler artmaktadır. Farklı ülkelerdeki

reformlar incelendiğinde sosyal yardım alanında sosyal içerme söylemini temel alan aktifleştirme paradigması baskın hale gelmektedir. Ancak Aust ve Arriba'nın (2004) bu tespitinin üzerinden sosyal yardım alanından dinamik süreçlerin yaşandığı on yılı aşkın bir süre geçmiştir. Bu süre zarfında hem İngiltere ve Almanya gibi ülkelerde sosyal yardım sistemleri köklü reformlara tabi kılınmış hem de sosyal yardım programlarına yönelik olarak daha önce varolmayan güncellik ve genişlikte yeni veri tabanları oluşturulmuştur (SaMip ve Antwerp Üniversitesi Sosyal Politika Merkezi'nin CSB-MIPI veri seti). Bu nedenle sosyal yardım alanındaki yeniden yapılanmayı ve bunun emeğin meta statüsü üzerindeki etkilerini tespit etmek üzere aşağıda son çeyrek yüzyıldaki gelişmeleri mümkün olduğunca ana eğilimleri ve güncel gelişmeleri içerecek şekilde betimlemeye çalışacağım. Bunu yaparken Eardley vd. (1996a; 1996b), OECD (1998a; 1998b;1999), Adema (2006), Nelson (2013), Van Mechelen ve Marchal, (2012) ile Wang ve Vliet'in (2014) veri ve analizlerinden hareket edeceğim³⁴.

1. Sosyal yardım programlarına yapılan harcamalar ve sosyal yardım talebinde bulunanların sayısı artmaktadır. Tüm refah rejimlerinde ihtiyaç tespitine dayalı sosyal yardım programlarına yapılan harcamalar artmaktadır (Eardley vd.1996a; Abt Associates, 2002). Her ne kadar sosyal yardım programlarının sosyal koruma sistemleri içerisindeki görece önemi ve yardım programlarının örgütsel yapısı

³⁴ Bu tercihin teknik bir gerekçesi bulunmaktadır. Eardley vd.'nin (1996a; 1996b) çalışmasının üzerinde 20 yıl geçmiş olmasında rağmen, hala ülkelerdeki tüm yardım programlarını içeren (genel, kategorik, bağlı yardımlar) en geniş veri tabanı olma özelliğini korumaktadır. Benzer şekilde OECD, kapsamlı verileri daha az sayıda ülke için sağlamaktadır. Son üç çalışma, son derece güncel veriler sunmasınakarşın sadece çalışma çağındaki nüfusa yönelik yardım programlarını kapsamaktadır.

ülkelere göre önemli ölçüde farklılaşsa da sosyal yardım harcamalarındaki artış ulusal örüntülerdeki farklılıkları aşan bir görüntü sergilemektedir. Bununla birlikte OECD ülkelerinde sosyal yardım harcamalarının GSYH içerisindeki payı ülkelere göre ciddi oranda farklılaşmaktadır³⁵. Çalışmalar, evrensel refah modeli ve/veya kapsamlı sigorta temelli destek sistemlerinin olduğu ülkelerde sosyal koruma şemaları içerisinde sosyal yardım programlarının rolünün sınırlı olduğunu göstermektedir (Eardley vd. 1996a: 33; Adema, 2006:13; Abt Associates, 2002). İskandinav ülkeleri, Belçika, Fransa, Almanya ve İsviçre’de sosyal yardım harcamaları tüm kamu sosyal yardım harcamalarının yüzde 5’inden daha küçüktür. Ancak, düşük ya da orta düzey harcama düzeyine sahip ülkeler, homojen olmaktan uzaktır. Diğer taraftan, sosyal yardım harcamaları ortalamanın üzerinde olan ülkeler (örneğin İngiltere ve ABD), Esping-Andersen’in düşük metadışlaştırma skoruna sahip ülkeleri ile büyük ölçüde örtüşmektedir (Eardley vd. 1996a: 33).

Sosyal yardım harcamalarının artması, yardımlardan yararlananların durumunun otomatik olarak iyileştiği anlamına gelmemektedir (Walker, 1993:48). Tersine yardım programlarında ciddi kesintilerin yapılmasına rağmen, sosyal yardım harcamaları artmaya devam edebilmektedir. Harcamalardaki artış, sosyal sigorta sisteminin dışına düşme ve yüksek işsizliğe bağlı olarak programlara başvuran kişi sayısının artmasıyla ilişkilidir.

2. Ülkelerin sosyal yardım programlarının kurumsal örgütlenmesi büyük

³⁵ Harcamaların GSYH içindeki payının alt ve üst sınırına ilişkin farklı kurumlar tarafından yapılmış çalışmalarda farklı rakamlar telaffuz edilse, örüntüler büyük ölçüde benzeşmektedir.

farklılıklar gösterse de, programların hak sahibi olma koşullarının bir kısmı önemli ölçüde benzerlik ya da paralellik arz etmektedir. Bu koşullar daha çok, milliyet, ikamet, yaş gibi değişkenlere ilişkindir. İstisnai ülkeler dışında hemen tüm OECD ülkelerinde sosyal yardım programlarından yararlanmak için milliyet kuralı aranmamaktadır. Yardımlara başvurulara ilişkin kısıtlar daha çok ikamet koşulu ile ilişkilidir; ancak onların da başvuru sürecinde ciddi bir engel oluşturduğu söylenemez. İkamet ve milliyet koşulları bazı ülkelerde ve sınırlı ölçüde göçmenleri - çoğunlukla da yasadışı göçmenleri- programlardan dışlamaktadır.

Yardım şemalarının kurumsal örgütlenmesindeki bir başka ortak örüntü ise, yardımlara ilişkin süre kısıtının konulmamış olmasıdır. İşsizlik sigortasında ve işsizlik yardımlarında süre kısıtı uygulaması yaygın olmasına rağmen, sosyal yardımlarda süre kısıtı atipik bir durumdur. Literatürde süre kısıtı konulmasına ilişkin güçlü bir sinyal de gözükmemektedir. Süre kısıtına göre ülkeleri üçe ayırmak mümkündür. İlk grup ülkelerde, hiçbir süre kısıtı bulunmamaktadır. İkinci grup ülkelerde belirli bir süre kısıtı olmakla birlikte, bu husus açık uçludur. İstisnai olan üçüncüsünde ise yardım programlarına süre kısıtı konulmaktadır.

Sosyal yardım programlarının kapsamını esas daraltan hak kazanma koşulu, kişinin yoksul olup olmadığını tespit etmeye yönelik ihtiyaç, gelir, varlık testleridir. Evrensel yardımlar büyük ölçüde arka plana düştüğü ya da kapsamı son derece daraltıldığı için, kişi ya da hanenin gelir ya da servetini tespit etmeye yönelik çeşitli testler önem kazanmıştır. Ülkelerin önemli bir bölümünde çok sert ihtiyaç tespiti yapılmakta ve bu tespit süreçlerinde tanınan muafiyetler (kişinin gelir ya da servetinin dikkate alınmayan bölümü) daraltılmaktadır.

3. Sosyal yardım programlarından yararlanan kullanıcıların demografik kompozisyonu önemli ölçüde değişmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası kurumsallaşan sosyal güvenlik sistemleri içerisinde sosyal yardım programlarından yararlananların ağırlıklı bir bölümünü yaşlılar, göçmenler ve kadınlar oluşturmuştur. 1980'lerden itibaren sosyal yardım kullanıcılarının kompozisyonu radikal bir biçimde değişmiştir. Gençler, uzun süreli işsizler, yalnız ebeveynler ve göçmenler, hemen her yerde bu programların temel kullanıcıları olarak öne çıkmışlardır. Kadınlar geçmişte olduğu gibi, yine sosyal yardım programlarının en kalabalık bölümünü oluşturmayı sürdürmektedirler. Ancak bu kez programlardan faydalananların demografik özellikleri farklılaşmıştır. Kadınların sosyal yardım programlarındaki ağırlığı, bir taraftan yeniden üretim alanındaki metalaşma eğilimi ile diğer taraftan işgücünün feminizasyonunun büyük ölçüde güvencesiz istihdam türleri ile gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda artan evlenmeme eğilimi ile boşanma oranlarındaki artış (buna bağlı olarak tek ebeveynli aile modelinin yaygınlaşması) gibi değişimlerle birlikte kadınlar, eş ya da anne olarak yararlanabildikleri kolektif mülkiyetten de dışlandıkları için sosyal yardım programlarına yönelmektedirler.

4. Sosyal yardım programlarının metadışlaştırma potansiyelleri bakımından önemli bir gösterge, sunulan yardımların düzeyinin yeterliliğidir. Bu noktada iki soru gündeme gelmektedir. Birincisi, sosyal yardımların düzeyi, kişi ya da haneyi yoksulluktan kurtaracak derecede yüksek midir? İkincisi, ise sosyal yardımların yeterliliği ne yönde ilerlemektedir? **Nitelikli kurumsal verilerin yokluğu nedeniyle sosyal yardım ödeneklerinin düzeyine ilişkin geniş kapsamlı ve sistematik çalışmaların sayısı son derece sınırlıdır** Bu noktada SaMip ve CSB-MIPI veri tabanlarına dayalı yakın zamanlı üç çalışma ön plana çıkmaktadır (Nelson, 2013; Van

Mechelen ve Marchal, 2012; Wang ve Vliet, 2014). Bu çalışmalar güncel ve uzun bir zaman dilimini kapsayan ve geniş bir veri setine dayalı olmakla birlikte ciddi bir kısıtlılıkları vardır. Bu çalışmalar yalnızca çalışabilir durumdaki yoksullara yönelik sosyal yardım programlarını analiz etmektedir. Sosyal yardımların yeterliliğini, 28 AB ülkesini kapsayacak şekilde üç farklı hane tipi için yapılan ödeneklerin düzeyi ile ulusal ortalama harcanabilir gelirle ilişkilendirerek ölçen Nelson'a (2013) göre, sosyal yardım ödenekleri göreceli gelir yoksulluğuna karşı koruma sağlayacak kadar yeterli olmaktan çok uzaktır. Hiçbir AB ülkesinde sosyal yardımların düzeyi ortalama gelirin %60'ını geçmemektedir. Ülkelerin büyük çoğunluğunda, yardımların düzeyi, ortalama gelirin %40'ının altındadır. Bununla birlikte ülkeler arasında çok büyük farklılıklar da vardır. Sosyal yardımların ortalama gelire oranının en yüksek olduğu ülke İsviçre (%56) iken, en düşük olduğu ülke Bulgaristan'dır (%17). Sosyal yardımların düzeyinin en düşük olduğu ülkeler Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Güney Avrupa ülkeleridir ve buralarda yardımlar ortalama gelirin %30'una yakındır. Sonuç olarak şunu söylemek mümkündür. Çalışma çağındaki nüfus içerisinde sosyal yardım talebinde bulunanların oranı %3'ten küçük olmasına rağmen, bunlara yapılan yardımların düzeyi, ortalama gelirin %60'ının altındadır.

Nelson (2010; 2013) ve Van Mechelen ve Marchal'ın (2012) çalışmaları sosyal yardım programlarının yoksullara yönelik nakdi yardımlarının düzeyinin geçmiştekenden çok daha düşük olduğunu göstermektedir. Nelson'un 1990-2008, Van Mechelen ve Marchal'ın 1992-2009 yılları arasına ilişkin analizlerine göre, sosyal yardımların düzeyi ciddi ölçüde erozyona uğramıştır. Bu noktada, yardımların yeterliliğinin azalmasına yönelik genel bir eğilimden bahsetmek mümkündür. Ancak, ülkeler arasında ve dönemler itibarıyla bu eğilimde farklılıklar gözlenebilmektedir.

1990'lı yıllar boyunca daha homojen bir durum söz konusudur: Tüm ülkelerde sosyal yardımların cömertliği azalmaktadır. Ancak 2000 sonrası için daha heterojen bir eğilimden bahsetmek mümkündür. Nelson'a göre bu dönemde, yardımların yeterliliği pek çok ülkede azalırken bazı ülkelerde kısmi iyileşmeler gözlemlenmektedir. Örneğin 2000'ler boyunca Birleşik Krallık, İrlanda ve Güney Avrupa ülkelerinde artışlar görülmüştür. Ancak bu artışların, uzun süreli ve sert düşüşlerin arkasından geldiği de göz önünde bulundurulmalıdır. Kıta Avrupası ülkelerinde yardımların düzeyi ciddi bir sapma göstermezken, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde sürekli bir kötüleşme eğilimi görülmektedir. İskandinav ülkeleri ise daha farklı bir patika izlemiştir. 1990'ların başında yardımların yeterliliğinde bir iyileşme gerçekleşmiş sonrasında ise azalmıştır.

5. Sosyal yardım programlarında gözlemlenen önemli bir dönüşüm, programların artan oranda çalışma etiğini güçlendirmeye yönelik bileşenlere yer vermesidir. Yoksullara yönelik sosyal yardım programlarında politika odağı, acil finansal ihtiyaçların karşılanarak gelir yoksulluğunun önlenmesinden “yardım bağımlılığının” azaltılmasına, çalışmanın özendirilmesine, işgücü piyasasından dışlanmasının önlenmesine kaymıştır. Bu kapsamda çalıştırmacı ya da aktifleştirmeci politikalar, sosyal yardım programlarının yeniden yapılandırılması sürecinde, programların içsel bir bileşeni haline gelmiştir.

Workfare (çalışma refahı) ve aktifleştirme kavramlarının üzerinde uzlaşa sağlanmış tek bir tanımı bulunmamaktadır ve kavramın kullanılış biçimi ülkeler arasında önemli ölçüde farklılaşabilmektedir (Lødemel ve Trickey, 2001: 3; Nelson, 2013: 388). Kavram sosyal politika alanında genellikle, yardım alan kişileri

istihdama geri döndürmeyi amaçlayan kamusal müdahaleleri içerecek şekilde kullanılmaktadır. Daha somut olarak, sosyal yardım ödenekleri karşılığında insanların çalışmasını ya da bazı yükümlülükleri yerine getirmesini gerektiren program ya da şemalar olarak kullanılmaktadır. 1980ler ve 1990lar boyunca sosyal yardım programlarının yeniden yapılandırılması sürecinde, çalıştırmacı ve aktifleştirmeci unsurlar, tüm refah rejimlerinde sosyal yardıma erişimin koşulu haline gelmeye başlamıştır. 20. yüzyılın sonu ve 21. yüzyılın başında pek çok ülkede, aktifleştirme ya da çalıştırmacı düzenlemeler yasal düzenlemelerin bir parçası haline getirilmiştir. Bununla birlikte ülke örneklerine daha yakından bakıldığında, ülkeler arasında aktifleştirmeye yönelik farklı yaklaşımların bulunduğu ve tek tip bir politika setinin söz konusu olmadığı rahatlıkla ileri sürülebilir. Bazı ülkelerde, uygunluk koşullarının sertleştirilmesi, ödeneklerin süre yönünden kısıtlanması, cezaların artırılması, uygun iş tanımının genişletilmesi gibi engelleyici önlemlere yönelim söz konusu iken, bazı ülkelerde uzun dönemli bireysel yeteneklerin geliştirilmesi aracılığıyla beşeri sermaye oluşturma temelli aktifleştirme politikalarına meyledildiği görülmüştür. Her iki rotada ortak olan husus, yardımların bazen fiilen çalışmayı da içerecek şekilde çalışma ile ilgili aktivitelere katılmayı gerektirmesi ve bireysel sorumluluğun güçlendirilmesidir. İşle ilgili koşullara uyum yükümlülüğü, cezalandırıcı önlemlerle desteklenmektedir. Çalışma gerekliliklerine uyum sağlamama/sağlayamama yardımın tümünden kesilmesi ya da miktarının azaltılması gibi cezaları içermektedir. Bu bir taraftan, sosyal yardım programlarından yararlananların hakları ile yükümlülüklerinin yeniden tanımlanması ve dengelenmesi bir taraftan da devlet ve yurttaşların sorumluluklarının yeniden yapılandırılması anlamına gelmektedir. Lødemel ve Trickey (2001), sosyal yardım programlarının

çalıştırmacı unsurlarla yeniden yapılandırılması aracılığıyla hak ve ödevlerin yeniden dengelenmesi ve görevlere yönelik vurgu ile yardım programlarından bir an önce çalışmaya dönülmesine yönelik eğilimi, yeni sosyal yardım sözleşmesi olarak nitelendirmektedir.

Yeni sözleşmenin esaslı unsurlarından birisi, çalışabilir olduğu kabul edilen ve çalışma yeterliliğine sahip olanların iş arama ve bulduğu işi kabul etme yükümlülüğünün yardıma erişimin temel koşulu haline gelmesidir. Sosyal yardım alanındaki yeni sözleşmenin, görev ve yükümlülüklere yönelik vurgusu ve koşullu yardım şartı iki nedenle çok önemlidir. Birincisi, bu sosyal yardım hakkını ciddi biçimde etkiler, yardım bireysel bir hak olmaktan çıkıp, ya bir ayrıcalık haline gelir ya da sözleşmeden doğan borçlarını ifa edebilenlerin elde edebildiği bir hakka dönüşür. İkincisi, işsizlik ve sosyal yardıma ihtiyaç duymaya yol açan problemin tanımlanmasına ilişkin yaklaşım önemli bir değişim göstermektedir. İşsizlik, elverişli işlerin yokluğuyla değil, bağımlılık kültürü ya da çalışma teşviklerinin yetersizliği ve yetersiz beşeri sermaye birikimi ile açıklanmaktadır. Buna bağlı olarak da sosyal politika programları yardım talebinde bulunanların işe yönelik tutum ve davranışlarını değiştirmeye, çalışma etiğini güçlendirmeye, ekonomik aktivite oranlarını yükseltmeye yönelmektedir. Gelir yoksulluğunun önlenmesine yönelik politika odağı, işgücü piyasasından uzun süreli dışlanmaya kaymaktadır (OECD, 1998:67).

6. Sosyal yardım programlardan yararlananların sayısındaki önemli artışa paralel olarak yardım hizmetine erişmek isteyen yoksulların sayısı da sürekli artmaktadır. Yardım programlarının yararlanma koşullarını taşıdığı halde

programların sunduğu yardımlardan yararlanmayan geniş bir yoksul kitlesinin varlığı, son derece önemli bir veridir. Sistematik ve belirli aralıklarla tekrarlanan çalışmaların yokluğu nedeniyle, yardım almama davranışının yaygınlığı ve büyüklüğüne ilişkin kesin bir tahminde bulunmak mümkün olmasa da, mevcut çalışmalar yardım almama/alamama oranlarının son derece yüksek olduğunu göstermektedir. Avrupa Komisyonu için asgari gelir programlarını analiz eden Frazer ve Marlier'in kaleme aldığı raporlar (2009; 2016), bu konuda çarpıcı veriler sunmaktadır. Buna göre, Birleşik Krallıkta, 2009-2010 yılları için yapılan bir tahmine göre, ihtiyaç tespitine dayalı ödeneklerden yararlanma hakkına sahip olmasına rağmen, talepte bulunmayanların oranı program için elverişli olanların üçte biri kadardır. Belçika'da 1993-1997 yıllarını kapsayan bir araştırmaya göre, güvence ağlarının dışına düşen bireylerin oranı (%3,9), güvence ağlarından yararlananların oranından (%1,2) daha yüksektir. İsviçre'de ise yardım alamama oranının %28 olduğu tahmin edilmektedir. Almanya'da yararlanabilir konumda olanların 1/3 ile 3/5'i arasındaki bir yoksul kesiminin yardımlara başvurmadığı tahmin edilmektedir. Almanya için Riphahn'ın (2001) hesaplamaları daha ağır bir tablo ortaya koymaktadır: Gelir desteği alma koşullarını taşıyan hane-halklarının %63'ü, kendilerine uygun olan bu programa başvurmamaktadır ve bu oran Alman hane-halklarının %2'sine tekabül etmektedir (700 bin hane-halkı ve kabaca 1,3 milyon kişi). Behrendt'in (2000) hesaplamaları ise daha iyimserdir: Yardımlara başvurmama oranını İngiltere için %15-20, Almanya için %40-50 bandında hesaplanmıştır.

Yardım alamama olgusuna ilişkin üç nokta dikkat çekicidir. Birincisi, yardım almama oranları ülkelere ve programlara göre büyük ölçüde farklılaşmaktadır, ancak her zaman dikkat çekici derecede yüksektir (Bargain vd., 2010:377). Çeşitli

lkelerdeki (ABD, İngiltere, Almanya, Fransa, Finlandiya, İsveç, Hollanda ve İskoçya) yardım programları için farklı tarihlerde yapılmış çok sayıdaki çalışmanın sonuçlarını derleyen Bargain ve arkadaşları, yardım alamama oranlarının %10-80 gibi muazzam bir aralıkta farklılaştığını göstermektedir. İkincisi, görece cömert sosyal yardım şemalarına sahip ülkelerde (Almanya, Belçika ve İskandinav lkeleri gibi) yürütülen araştırmalar (farklı yöntemlere dayalı hesaplamalar yapsalar da) bile yüksek yardım almama oranlarını işaret etmektedir (Bargain vd., 2010: 377). Üçüncüsü, belirli toplumsal gruplarda yardım almama/alamama riski belirgin şekilde daha yüksektir. lkelere göre farklılaşmakla birlikte, kadınlar, çocuksuz çiftler, eğitim düzeyi düşük olanlar, etnik azınlıklar, kırsal bölgelerde ya da gettolarda yaşıyanlar ne çıkan risk gruplarıdır eden (Frazer ve Marlier, 2009;2016).

Yardım alamama oranlarının ykseklğine rağmen, bu durum ne siyasal ne de akademik olarak yeterince ilgi çekmiştir. Sosyal yardım araştırmaları yaygın olarak, sosyal yardımlardan yararlananların demografik ve sosyo-kültürel özelliklerine odaklanmaktadır. Ancak, sosyal yardım sisteminin yapısını ve temel karakteristiklerini kavramak bakımından, yardım programlarından yararlananların yanı sıra, hatta yararlanarlardan daha fazla, programlardan dışlananların özelliklerine odaklanmak gerekir. Çünkü programların içerdiklerinden daha çok, kimleri dışladıkları sistem hakkında daha fazla bilgi verecektir. Piven ve Cloward(1971: 130), ABD'deki yardım sisteminin ırkçı yapısını ve etnik temeldeki ayrımcı pratiklerini programlardan yararlanamayanlara odaklanarak görünür kılmıştır. Elverişlilik ve yardımların düzeyi devlet tarafından kontrol edilen ve yönlendirilen unsurlar olmasına rağmen, yardım alma/almama başvurusu bireysel bir tercih gibi kabul edilse ve devletin etkisi sınırlı görülse de, devletin bireysel kabul ve

davranışlar üzerinde bir etkisi vardır. Kamunun politikaları doğrudan ya da dolaylı olarak bu alanı belirler (Behrendt, 2000).

Diğer taraftan yardım pratikleri, yalnızca piyasa pratiklerini yansıtmakla kalmaz, aynı zamanda bu ideolojiyi besleyen, güçlendiren ajanlardır. (Piven ve Cloward, 1971: 149). Yardımlardan yararlananların sayısındaki artış sıklıkla, sosyal yardım programlarının kötü yönetilmesiyle iliştilirildiği için, yardım büroları, kendilerine yönelik eleştirileri/saldırıları önlemek ya da baskıları azaltmak için, yardım başvurularını önleyecek çeşitli pratikler geliştirirler. Refah departmanları, yasal yardımlara ilişkin kamusal bilgilendirme kampanyaları yürütmezler, insanlar yardım programları hakkında bilgisizse, yardımlara başvuramazlar ve yardıma başvuranların pek çoğu keyfi bir biçimde “uygunsuz”/ “yeterli niteliklere sahip değil” olarak kodlanır (Piven ve Cloward, 1971: 150). Araştırmalar, aşırı derecede finansal zorluk içerisinde bulunan yoksulların kendilerinin yardımlar için elverişli görülmeceklerini düşündükleri ya da yardım departmanlarının küçük düşürücü tavır ve uygulamalarına ilişkin deneyimleri nedeniyle başvurmaktan uzak kaldıklarını göstermektedir (Piven ve Cloward, 1971: 151). Dolayısıyla sosyal yardım politikaları ve kurum pratikleri, hak eden hak etmeyen ayrımını inşa edip pekiştirdiği gibi, yardım başvurularını azaltmaya yönelik değersizleştirme ritüellerini de içeren uygulamayı devreye sokar.

Avrupa Sosyal Politika Ağı uzmanları, yardım almama olgusuna yol açan en yaygın nedenleri üç başlık altında toplamaktadır. İlki, kişisel engellerdir. Bunlar, utanma, umursamama gibi psikolojik engellerle ve zihinsel rahatsızlıklarla, damgalanma ve mahremiyet yitiminden kaçınma gibi nedenlerdir. İkincisi ise

kurumsal engellerdir. Özellikle yetersiz bilgilendirme ve tanıtım, hak kazanma ve elverişlilik konusunda bilgi sahibi olmama başlıca kurumsal engel olarak öne çıkmaktadır. Almanya’da gizli yoksulluk olgusu üzerine çalışan ve hükümet tarafından 1981’de kurulan bir komisyon (Transfer-Enquete Kommission) yardım almama davranışının nedeni olarak şu üç kurumsal engele dikkat çekmiştir: İlki, bilgisizlik; ikincisi uygunluk koşullarını yanlış kavrama ve nihayet sonuncusu da alınan yardımı tazmin etmek zorunda kalmanın aile ilişkilerinde yol açacağı problemlerden korkmadır (Riphahn, 2001). Diğer taraftan aşırı kırtasiye, ağır, karmaşık bürokratik süreçleri gerektiren başvuru işlemleri ile karşılaştırıldığında elde edilecek ödeneğin aşırı düşük algılanması da yardımlara başvuruyu olumsuz etkilemektedir. Riphahn’a göre, gelir desteğine başvurmada yardımların miktarı ve süresi ve damgalanma algısı yardım almama davranışını etkilemektedir. Amprik çalışmalar, yardım miktarındaki %20’lik artışın başvuru sayısında da %6’lık bir artışa yol açtığını göstermektedir (Riphahn, 2001: 396). Uzun süreli yardım beklentisi başvuruyu artırırken, yardım başvuru maliyeti yüksek olan Yabancı hane-halkları ile damgalanmaya konu olabilecek küçük topluluklarda almama eğilimi yükselmektedir. Yardım almamaya neden olan üçüncü engel ise uygulamadan kaynaklanan sorunlardır. Özellikle sosyal servisler tarafından empoze edilen ek koşullar ve destek hizmetlerinin olmaması, bunlar arasındadır.

IV. İŞ HUKUKUNUN DÖNÜŞÜMÜNÜ KONUMLANDIRMAK: TÜRKİYE’DE İŞ DAVALARININ KRİTİK ÇÖZÜMLEMESİ

4.1. Yargıtay Kararlarında İş Davaları: Giriş

Sosyal politika yazınında emeğin meta formuna ilişkin tartışmalar geniş ölçüde metadışlaşma kavramı çerçevesinde yürütülmektedir. Birey ve ailelerin normal ve sosyal olarak kabul edilebilir yaşam standardını piyasa performansından bağımsız olarak yürütebilme derecesine atıf yapan kavram, refah rejimi yazınında yaygın bir biçimde işgücü piyasasından çekilme olanağı ile sınırlı bir düzlemde ele alınmaktadır. Metadışlaşmanın bu biçimde kavranması ve kullanılmasına, bu tez kapsamında yürütülen tartışma bakımından da önemli olan, iki temel eleştiri yöneltmiştir. Bunlardan ilki, metadışlaşmanın bu biçimiyle kavranmasının, işgücü piyasası kurumlarının metadışlaştırma boyutunu eksik bıraktığına ilişkindir. Teo Papadopoulos’a (2005) göre metadışlaşma, ücretli istihdam içindeki ve dışındaki metalaşma/yeniden metalaşma düzeyleri ile ilişkilidir. İş süreçlerinin yoğunlaştırılması, istihdam sözleşmelerindeki korumaların azaltılması, çalışma saatlerinin esnekleştirilmesi, gibi düzenlemeler metalaşmanın düzeyini şiddetlendirir. İkinci eleştiri ise, bütünlüklü metadışlaştırma yaklaşımını hareket noktası olarak alır. Buna göre, kapitalist toplumların refah rejimlerinin farklılıklarını ödenek temelli metadışlaşma aracılığı ile konu edinen refah rejimi yazını, refah rejimlerinde uzun dönemli değişiklikleri ya ihmal etmekte ya da analitik ilgileri, ödenek temelli yeniden metalaşma boyutuyla sınırlı kalmaktadır (Pintelon, 2012). Oysa son 30 yıllık dönem; işgücü piyasası kurumlarının ve endüstri ilişkilerinin yeniden yapılandırıldığı, işçi-işveren arasındaki ilişkileri biçimlendiren bireysel ve kolektif

düzenlemelerin önemli dönüşümler geçirdiği bir dönemdir. Dolayısıyla ödenek temelli metadışlaşmanın erozyona uğramasına benzer bir süreç, istihdam ilişkisinin içerisinde de yaşanmaktadır.

Bu iki eleştiri emeğin meta formuna ilişkin tartışmaları, sermaye denetimini üretim noktasında etkileyen (güçlendiren/zayıflatan) işgücü piyasası kurumlarının da dikkate alınmasına olanak sağlayacak bir noktaya taşımıştır. Metadışlaşma nosyonunu ya da kavrayışını emeğin yeniden-üretimi düzlemiyle sınırlı görmek ile emeğin meta formunu ya da aynı anlama gelecek şekilde emeğin emek-gücü olarak tezahürünü *verili*/sabit görmek arasında güçlü bir tamamlayıcılık ilişkisi mevcuttur. Bu anlayışa göre işçileşme tamamlandığı ve istihdam edilebilirlik söz konusu olduğu andan itibaren emek artık emek-gücüdür ve bu biçimi sosyal politika analizleri bakımından *verilidir*. Üretim noktasını sosyal politika analizlerinin dışına atan bu kavrayış, sosyal politikadaki dönüşüm dinamiklerini de, hizmet hedef kitlesindeki farklılaşmaya odaklayan bir çözümleme stratejisiyle kavrar. Tez çalışmasının önceki bölümlerinde metadışlaşma kavrayışının üretim noktasına nasıl taşınacağı hususu, kuramsal bakımdan tartışıldı. Bu bölümde ise önceki bölümlerde geliştirilen kuramsal çerçeve, bir analiz çerçevesi olarak operasyonel kılınmaya çalışılacaktır. Böyle bir girişim için olgu seti, iş hukuku alanından seçilmiş, yargı kararları nitel ve nicel analize tabi tutulmuştur. Hiç kuşku yok ki emek-sermaye ilişkisinin yasal düzenleyici çerçevesi olarak iş hukuku alanı, sosyal politikada olduğu kadar sosyal koruma alanında da dönüşüm dinamiklerinin görece geç tezahür ettiği bir alandır. Tam da bu nedenle olgu seçimi bakımından çeşitli riskler barındıracağı düşünülebilir. Öte yandan iş hukuku alanında da sözü edilen dönüşümün yaşanmakta olduğunun gözlemlenmesi, sözü edilen dönüşümün büyüklüğü ve kalıcılığı konusuna, tereddüde

meydan vermeyecek şekilde açıklık getirmiş olacaktır. Özetle bu bölümde, Papadopoulos (2005) ve Pintelon'un (2012) "bütünlüklü metadışlaşma" kavramından da hareketle, Türkiye'de bu alanda yaşanan dönüşümü Yargıtay'da görülen iş davaları örneği aracılığıyla ele almaya çalışacağım.

4.2. Yargıtay Kararları ve Üretim Noktasında Sermaye Denetimi

İş hukuku yazınında iş akdi son derece yalın bir biçimde tanımlanır. Buna göre iş akdi, bir tarafın bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın da ücret ödemeyi üstelenmesinden oluşan bir sözleşmedir. Her ne kadar sıradan bir akit görünümünde olsa da iş akdi, sadece emek gücünün satış şartlarını düzenlemekle kalmaz, aynı zamanda kapitalistin emeği (emek gücü potansiyeline sahip somut bireyi) kontrol hakkını da tesis eder (Özdemir, 2008: 136). Öğretide kontrol hakkı, iş akdinin bağımlılık unsuru kapsamında ele alınır ve bu unsur iş akdini, konusu iş görme olan diğer sözleşmelerden ayırt eder (Süzek, 2013: 223-234).

Bireysel kapitalistin işçinin eylemlerini kontrol hakkı, iş akdine dayalı olarak varlık kazanır. Yasalar, bu hakkın sınırlarını çizer, kapsamını belirler ya da kapsamının belirlenmesine olanak sağlayacak kurumsallaşmaları şekillendirir. Metalaşan emek gücü üzerindeki denetim hakkı iş akdinin merkezini oluştursa da bu hakkın içeriği/sınırları kapitalist gelişimin farklı aşamalarında farklı bir içerik kazanmaktadır (Özdemir, 2008: 30-31; 143). Sosyal politika ya da iş hukuku alanındaki paradigma dönüşümleri, bu hakkın içeriğini, sınırlarını yeniden şekillendirir. Bu yönüyle bireysel kapitalistin denetleme hakkının içeriği metalaşma, metadışlaşma ve yeniden metalaşma dalgalarının etkisine açıktır. Bu değişimin izini

sürmek için mahkeme kararları, oldukça verimli bir çalışma alanı sağlar (Özdemir, 2008: 30-31; 143).

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de emeğin meta niteliğinde yaşanan dönüşüm Yargıtay’a temyiz edilen iş davaları aracılığıyla ele alınacaktır. Dönüşümü kavramak açısından Yargıtay kararlarının seçilmesinin nedeni, Yargıtay içtihadının iş hukuku açısından yaşamsal önemde olmasıdır.³⁶ Hiç kuşku yok ki yargı kararları hukukun her alanında önemlidir Bununla birlikte iş hukukunun gelişim dinamikleri bakımından pozitif düzenlemeler kadar, gelişen/değişen koşullara göre normları yorumlayıp uyarlayan yargı kararları da son derece belirleyici bir yere sahiptir (Güzel, 2016:1139).³⁷ Hem üretim noktasındaki somut çatışmaları, hem de iş hukuku alanındaki paradigma dönüşümünü yansıtması bakımından Yargıtay kararlarını ele almak uygun bulunmuştur.

Veri Sunumu

³⁶ Yargıtay içtihadının iş hukuku açısından önemi için bkz, Güzel, 2016.

³⁷ Türkiye’de iş uyuşmazlıklarından doğan davalar iş mahkemelerinde görülmektedir. İş hukukunun işçiyi koruyucu niteliği, iş davalarının içerdiği özellikler ve özel bir uzmanlığı gerektirmesi gibi sebepler genel mahkemelerin dışında özel iş yargısını oluşturma zorunluluğunu doğurmuştur (Süzek, 2013:57-58). Özel iş mahkemelerinin örgütlenmesi ve yargılama usulüne ilişkin esaslar ilk kez 1950 tarihli İş Mahkemeleri Yasası ile düzenlenmiştir. Yasanın ilk halinde iş mahkemeleri bir yargıcın başkanlığında birer işçi ve işveren temsilcisinin yer aldığı toplu mahkemeler biçiminde örgütlenmiş ancak 1971 yılında Anayasa Mahkemesi yasanın işçi işveren temsilcilerine ilişkin hükümlerini mahkemelerin bağımsızlığı ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir (Süzek, 2013: 58; Özdemir, 2015). Böylece mahkemeler günümüze kadar uzanan tek hâkimli yapısına kavuşmuştur. Sözlü yargılama usulünün geçerli olduğu iş mahkemelerinde verilen kararlara karşı Yargıtay’a temyiz yolu açık bulunmaktadır. Ancak, 2005 yılında yapılan bir düzenleme ile iş mahkemelerinin kararlarına karşı itiraz süreçlerinde bir değişiklik yapılmıştır. Buna göre, miktar ve değeri bin lirayı geçmeyen davalar hakkındaki iş mahkemesi kararları kesindir. Para ile değerlendirilemeyen veya değeri bin lirayı geçen davalar için bölge adliye mahkemelerine (istinaf yolu) başvurulabilecektir.

Temyiz davalarının görüldüğü Yargıtay'da hukuk daireleri ihtisas alanlarına bölünmüştür.³⁸ İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Daireleri bu ihtisas alanlarından birisidir. Bireysel ve toplu iş hukuku alanına ilişkin uyuşmazlıkların temyiz davalarına bu işbölümü içerisinde ilgili hukuk daireleri tarafından (çoğunlukla 9 ve 21) bakılmaktadır. Bu daireler arasındaki iş bölümü yakın zamana kadar davanın konusunu oluşturan uyuşmazlığın içeriğine göre yapılırken, 2013 yılında bu uygulamadan vazgeçilmiştir. Yargıtay Genel Kurulu, 2013 yılında aldığı bir kararla, Yargıtay'daki üç daireyi (7,9 ve 21) iş hukukuna ilişkin dosyalara bakmakla görevlendirmiş, bu üç daire arasında dosyaların paylaşımını ise illerin üç gruba ayrılması ile sağlamıştır. Buna göre, 7, 9 ve 21. Hukuk daireleri kendi sorumluluk alanındaki illerdeki iş mahkemelerinin kararlarına karşı açılan temyiz davalarına bakmaktadır.

Yargıtay'ın bireysel ve toplu iş hukukuna ilişkin dava kararlarına erişmek için Kazancı Hukuk Veri Tabanı'nı kullandım. Bu veri tabanı, iş hukukuna ilişkin bütün Yargıtay kararlarını içermemekte birlikte, binlerce özet mahkeme kararına ulaşım olanağı sunan son derece zengin bir kaynaktır ve mahkeme kararlarını farklı biçimlerde tasnif etmeye olanak sağlayan bir yapıya sahiptir.

Yargıtay'daki iş davalarına ilişkin yukarda açıkladığım görev dağılımının evrimini dikkate alarak veri tabanından bireysel ve toplu iş davalarına bakan dairelerin kararlarını içeren bir veri seti oluşturdum. Bu veri seti, Yargıtay 9. Hukuk

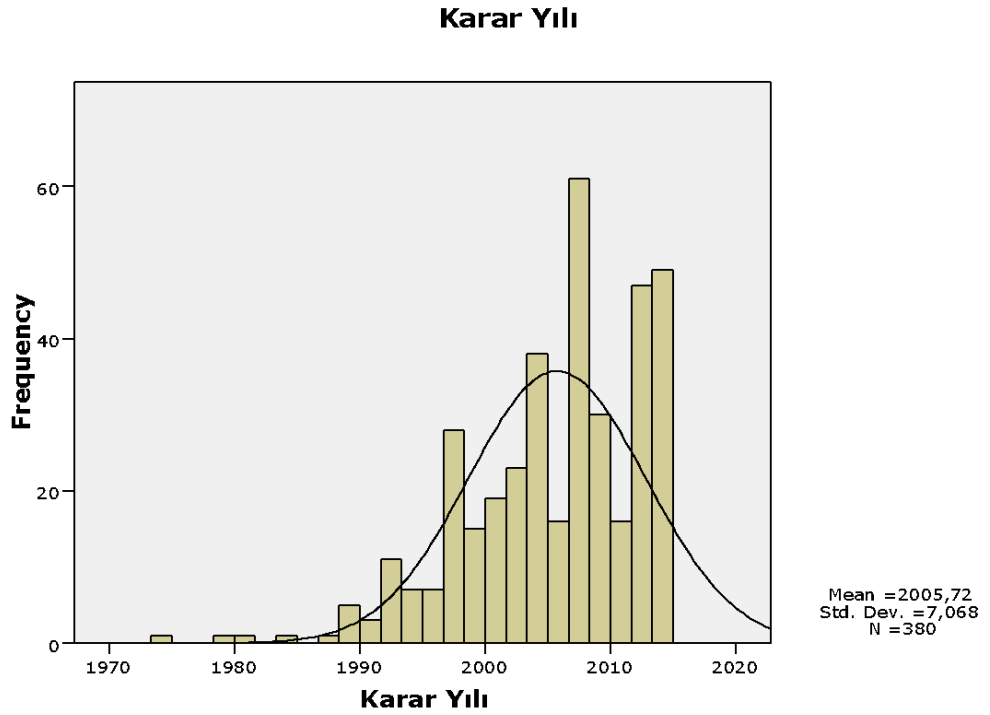
³⁸ Bu ihtisaslaşma şöyle gerekçelendirilmektedir: “temyiz incelemesinin sonuçlandırılmasında zaman kayıplarını önlemek, uzmanlaşmayı, akademik çalışma ve işbirliğini desteklemek, hukuksal sorunların çözümünde sorumluluk üstlenerek yönlendirici olabilmek ve hukuk dairelerinin hukuksal kimliklerini güçlendirmek.” <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130126-28.htm> Erişim.18.07.2016.

Dairesinin Kazancı Hukuk Otomasyonu'nda yer alan tüm kararlarından ve 2013-2015 dönemi için 3 dairenin (7,9,21) tüm kararlarından oluşmaktadır. Oluşturulan veri seti 7,9 ve 21. Hukuk Dairelerinin 14007 kararını içermektedir. Bunların yanı sıra, Yargıtay'daki işbölümü içerisinde 2013 öncesi, sosyal güvenlik ve iş kazalarından doğan davalara bakan 7 ve 22. Hukuk Dairelerinin kararlarını ayrı bir veri setinde birleştirdim. Ödenek temelli metadışlaşmayla ilgili olan bu davaları araştırmaya dahil etmedim, ancak bu veri setinden sistematik tesadüfi örneklem tekniğine göre seçtiğim kararları fikir vermesi bakımından okudum.

Karar Yıllarının Dağılımı

Çalışma evreni Kazancı Hukuk Veri tabanından yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde seçilmiş 14007 Yargıtay kararından oluşmaktadır. Bu kararların arasından sistematik tesadüfi örneklem tekniği ile belirlenmiş 380 karar çalışmanın örneklemine oluşturmaktadır. Örneklem kapsamındaki Yargıtay kararları 1974-2015 yılları arasını kapsamaktadır.

Grafik 3. Yargıtay Kararlarının Yıllara Göre Dağılımı



Grafik 1’de, temyiz kararlarının yıllar içindeki dağılımı gösterilmektedir. Buna göre, söz konusu davaların sayısının 2000’li yıllarla birlikte önemli bir artış gösterdiği, görülmektedir. Bu dağılım, 2000 sonrası iş mahkemelerine gelen dava sayısındaki artışla ve Yargıtay’ın iş dairelerinin artan iş yüküyle de uyumludur (Özdemir, 2015:188).) Manav Özdemir’in (2015: 188) Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü’nden aktardığı verilere göre, 2004 yılında iş mahkemelerine gelen dava sayısı bir yılda 189.159 iken, 2014 yılına gelindiğinde 2 katından daha fazla bir artışla 424.890’a ulaşmıştır. İş yoğunluğunun artışı Yargıtay’ın iş dairelerine de yansımıştır. Yargıtay’ın iş ve sosyal güvenlik davalarına bakan beş dairesinin iş yükü, hukuk dairelerinin toplam iş yükünün %31,9’unu oluşturmaktadır.

Uyuşmazlığın Düzeyi

Temyiz davaları, bireysel ve kolektif iş uyuşmazlıklarını kapsamaktadır. Uyuşmazlığın düzeyi tablosu, davaların iş hukukundaki bireysel –toplu iş uyuşmazlıkları sınıflandırmasına göre dağılımını göstermektedir. Fakat, veri girişi yapılırken, iş hukuku alanındaki klasik sınıflandırmayı esnek bir biçimde ele aldım. Dava konusu bireysel bir uyuşmazlığı kapsasa da, eğer uyuşmazlık endüstriyel bir eylemin ya da sendikal faaliyetin parçası ise kolektif olarak kodladım. Tablo 1, bu kıstaslar çerçevesinde veri girişi yapılan temyiz davalarının %78,9’unun bireysel iş uyuşmazlıkları olduğunu göstermektedir. Kolektif iş uyuşmazlıkları %20,3 kadardır.

Tablo 4 Yargıtay Temyiz Davalarının Uyuşmazlık Düzeyi

Davanın Uyuşmazlık Düzeyi	Frekans	Yüzde
Bireysel	300	78.9
Kolektif	77	20.3
Belirsiz	1	.3
Toplam	378	99.5
Eksik Veri	2	.5
Toplam	380	100.0

İşyeri Bilgisi

Tablo 2, yargılamaya konu olan davalarda işyerinin niteliğine (kamu/özel) ilişkin bilgi sunmaktadır. İşyeri bilgisine ilişkin kamu özel ayrımı, mahkeme kararlarından net bir şekilde tanımlanabilen durumlar için kullanılmıştır. Veri girişi

sürecinde, mahkeme kararlarından işyeri bilgisinin net olarak tespit edilemediği durumda belirsiz seçeneği işaretlenmiştir. Kamudaki alt işveren uygulamasını kapsayan vakalar, kamu içerisinde değerlendirilmiştir. Buna göre, işyerlerinin %38'i özel sektör, %12'si kamu sektörü işyerleridir, ancak mahkeme kararlarından işyeri bilgisi tespit edilemeyen davaların oranı (%48,7) oldukça yüksektir.

Tablo 5 Yargıtay Temyiz Davalarının İşyeri Bilgisi

Davaların İşyeri Bilgisi	Frekans	Yüzde
Özel	145	38.2
Kamu	46	12.1
Belirsiz	185	48.7
Toplam	376	98.9
Eksik Veri	4	1.1
Toplam	380	100.0

Dava Konusu

Tablo 3, örneklem içerisindeki davaların konularına göre dağılımını göstermektedir. Bir dava birden fazla uyuşmazlığı barındırabildiği için veriler oluşturulurken aynı davaya ilişkin birden fazla seçeneğin işaretlenmesine olanak sağlanmıştır. Buna göre, bir dava belli bir uyuşmazlık başlığını içeriyorsa söz konusu başlık için 1, içermiyorsa 0 kodlanmıştır. Böylece Tablo 3'te toplam cevap sayısı, örneklem sayımız olan 380'in üzerine çıkmış ve 510 olarak gerçekleşmiştir. Dava konularına ilişkin bilgiler, çoklu yanıt analizi ile tek bir tabloda gösterilmiştir. Buna göre, birinci yüzde sütunu her bir dava konusunun cevaplar içerisindeki payını verirken, ikinci yüzde sütunu davalar kapsamındaki oranını sunmaktadır. Örneğin,

“istihdam biçimi” toplam cevapların ya da aynı anlama gelecek şekilde analize dahil edilen toplam dava dosyalarının yalnızca % 2,9’unu oluştururken, dava konuları içinde %3,9’luk bir ağırlığa sahiptir.

Tablo 6 Yargıtay Temyiz Davalarının Konularına Göre Dağılımı

Davanın Konusu	Dava Dosyaları		
	N	Yüzde	Davalar içindeki Yüzde
Davanın Konusu: İstihdam biçimi	15	2.9%	3.9%
Davanın Konusu: Feshin geçersizliği ve işe iade	70	13.7%	18.4%
Davanın Konusu: İşçilik alacakları	313	61.4%	82.4%
Davanın Konusu: İşyerinin devri ve sonuçları	6	1.2%	1.6%
Davanın Konusu: Alt işveren/hizmet akdi ilişkisi vb.	18	3.5%	4.7%
Davanın Konusu: Sendikal/Endüstriyel eylem vb.	15	2.9%	3.9%
Davanın Konusu: İş Kazasına Bağlı sorumluluk	6	1.2%	1.6%
Davanın Konusu: Çalışmanın (sigortalılık) tespiti	20	3.9%	5.3%
Davanın Konusu: Diğer 1	37	7.3%	9.7%
Davanın Konusu: Yetki Uyuşmazlığı	10	2.0%	2.6%
Toplam	510	100.0%	134.2%

Dava konuları içerisinde işçilik alacakları baskın bir biçimde öne çıkmaktadır. İşçilik alacakları tüm davaların %82,4’ünün konusudur; nitekim incelenen dosyaların yarıdan fazlası (%61,4) da işçi alacaklarıyla ilgilidir. Bu büyük ihtilaf konusunu, feshin geçersizliği ve işe iade uyuşmazlıklarını konu edinen davalar izlemektedir (%18,4). Endüstriyel eylem ve sendikal faaliyetlerin davalar içerisindeki ağırlığı %3,9’dur. Toplu iş sözleşmesine yetkili sendikanın belirlenmesine ilişkin uyuşmazlıkların tüm davalar içerisindeki payı ise %2,6’dır.

Dava konuları içerisinde işçilik alacaklarının ön plana çıkması, mahkemede öne sürülen talepleri de geniş ölçüde belirlemiştir. Tablo 4, davalarda ileri sürülen

taleplerin dağılımını göstermektedir. Buna göre, toplam 380 davada 455 talep ileri sürülmüştür. İşçilik alacakları yanıtların yüzde %69'unu oluştururken, davalardaki talepler içinde %82,6'lık bir ağırlığa sahiptir. Onu iş güvencesi kapsamında iş akdinin feshinin geçersiz sayılarak işe iade edilmesini içeren talepler izlemektedir (%17,9).

Tablo 7 Yargıtay Temyiz Davalarında İleri Sürülen Taleplerin Konularına Göre Dağılımı

Davalarda İleri Sürülen Talepler	Dava Dosyaları		Talepler Arasındaki Yüzde
	N	Yüzde	
İşe iade	68	14,9%	17,9%
İşçilik alacakları	314	69,0%	82,6%
Maddi tazminat	6	1,3%	1,6%
Manevi tazminat	10	2,2%	2,6%
Sendikal/kötü niyet tazminatı	16	3,5%	4,2%
Diğer 1	32	7,0%	8,4%
Diğer 2	9	2,0%	2,4%
Toplam	455	100,0%	119,7%

İşçi alacaklarının iş davalarındaki ağırlığı bu alacakların ayrıntılarına bakmayı gerekli kılmaktadır. Tablo 5, işçilik alacakları etiketi altında bir araya getirilen taleplerin ayrıntılarına yer vermektedir. Bir davada birden fazla işçi alacağı yer alabildiği için, bu soruda da çoklu yanıt analizinden yararlanılmış ve elde edilen bulgular tabloda bir arada gösterilmiştir. 380 dava dosyasının 317'sinde işçi alacaklarına ilişkin talep/talepler vardır. Kıdem, ihbar, yıllık/haftalık izin ücretleri ve fazla mesai ücretleri en fazla öne sürülen talepler arasındadır. Kıdem, ihbar ve yıllık izin ücretlerinin bu denli öne çıkmasının emeğin meta statüsü bakımından anlamını aşağıda tartışacağız. İş güvencesi tazminatına ilişkin talepler toplam cevapların (toplam talep sayısının) %5,1'ini oluştururken, davalar içerisindeki ağırlığı %16.1'e erişmektedir.

Tablo 8 İşçilik alacaklarının Bileşenleri

İşçilik Alacaklarının Bileşenleri	Dava Dosyaları		Toplam Bileşenler
	N	Yüzde	İçindeki Yüzde
Ücret	65	6.5%	20.5%
Kıdem	213	21.3%	67.2%
İhbar	172	17.2%	54.3%
Fazla mesai ücreti	121	12.1%	38.2%
Haftalık/yıllık ücretli izin	145	14.5%	45.7%
Bayram/Genel Tatil ücreti	77	7.7%	24.3%
Kötü niyet tazminatı	20	2.0%	6.3%
Sendikal tazminat	10	1.0%	3.2%
Boşta geçen süre	45	4.5%	14.2%
İşgüvencesi tazminatı	51	5.1%	16.1%
Diğer	80	8.0%	25.2%
Toplam	999	100.0%	315.1%

Davayı Açan ve Temyiz Eden Taraflar

Tablo 6, yerel mahkemelerde davayı açan ve mahkeme kararını temyize taşıyan taraf/tarafları birlikte göstermektedir. Diğer kategorisi devlet ya da üçüncü taraflarca açılan davaları niteler ve istatistikî bakımdan ihmal edilebilir ağırlıktadır (%0,8). Bazı davalarda işçi ve işveren tarafı aynı anda davacı konumunda olduğu için, bu durum tabloda işçi/işveren biçiminde gösterilmiştir. İş uyuşmazlıklarını mahkemeye taşıyan ve dava açan tarafın belirgin bir şekilde işçiler olduğu görülmektedir. Davaların %92.1’le çok büyük bir bölümü işçiler tarafından açılmıştır. Mahkeme kararının temyiz edilmesinde ise tersi bir tablo karşımıza

çıkılmaktadır. Temyiz davalarının %70.3'ünün işverenler tarafından açıldığı görülmektedir.

Tablo 9 İş Davasını ve Temyiz Davasını Açan Taraf/Taraflar

İş Davası	Frekans	Yüzde	Temyiz Davası	Frekans	Yüzde
İşçi	350	92.1	İşçi	60	15.8
İşveren	10	2.6	İşveren	267	70.3
Sendika	11	2.9	Sendika	7	1.8
Diğer	3	.8	Diğer	2	.5
İşçi/işveren	3	.8	İşçi/işveren	31	8.2
Toplam	377	99.2	Toplam	367	96.6
Eksik Veri	3	.8		13	3.4
Toplam	380	100.0	Toplam	380	100.0

Davanın açılma zamanı:

Çalışmada davanın açılma zamanı, istihdam anıyla ilişkisi içerisinde ele alınmıştır. Davanın açılma anındaki istihdam durumuna ilişkin bilgi sağlanamayan bazı dosyalar, “belirsiz” olarak kodlanmıştır. Tablo 7, araştırma sorunsalı açısından çok önemli bir bulgu ortaya koymaktadır. Davaların %80’lik çok büyük bir bölümü istihdam ilişkisi sona erdikten sonra açılmaktadır. Emeğin istihdam süreci boyunca işveren karşısındaki korumasızlığının önemli bir göstergesi olan bu durum aşağıda daha detaylı bir biçimde tartışılacaktır.

Tablo 10 İş Davalarının Açılma Zamanı

Davanın Açılma Zamanı	Frekans	Yüzde
İstihdam ilişkisi sürerken	38	10.0
İstihdam ilişkisi sonrasında	304	80.0
Belirsiz	28	7.4

Toplam	370	97.4
Eksik Veri	10	2.6
Toplam	380	100.0

İş akdi sözleşmesini fesheden taraf

Tablo 11 İş Sözleşmesini Fesheden Taraf

İş Sözleşmesini Fesheden Taraf	Frekans	Yüzde
İşçi	50	13.2
İşveren	236	62.1
Belirsiz	20	5.3
Toplam	306	80.5
Eksik Veri	74	19.5
Toplam	380	100.0

Tablo 8, iş akdinin feshini konu edinen davalarda, iş akdinin kim tarafından feshedildiğini göstermektedir. Örneklem içerisindeki bazı davalar, iş akdinin feshine ilişkin olmadığı için tabloda kayıp veri olarak görülmektedir. İş akdinin feshine ilişkin olan kimi davalarda ise, sözleşmeyi fesheden taraf dava dosyasından anlaşılamadığı için, veri setine belirsiz olarak kodlanmıştır. Tabloda, istihdam ilişkisinin büyük oranda işverenler tarafından sona erdirildiği görülmektedir (%77,1). İş akdinin işçi tarafından feshedilmesi ise daha istisnai bir durumdur (16,3).

Dava sonucu

Yargıtay temyiz kararlarından, davanın işçi lehine mi işveren lehine mi sonuçlandığını belirlemek kimi durumlarda çok zor olabilmektedir. Özellikle uyuşmazlığın çok sayıda talebi kapsadığı ve tarafların bu taleplerle ilgili mahkeme

kararlarının tamamına ya da tamamına yakınına itiraz ettikleri durumlarda bu kararı vermek, dosyanın ayrıntılarına (taleplerin maddi değerleri vb. gibi) sahip olunmadığı için son derece zorlaşmaktadır. Bu nedenle veri girişi sırasında çoğu durumda sınırlı verilerden hareketle bir değerlendirme yapılmıştır. Bu tür durumlarda şöyle bir yol izlenmiştir: İşçi alacaklarına ilişkin davalarda, genellikle ihbar, kıdem, fazla mesai, yıllık izin vb. alacakların birlikte talep edildiği durumlarda kıdem ve ihbar tazminatına öncelik verilerek sonuca gidilmiştir. İşçilik alacaklarına ilişkin çok sayıda bileşen talep edilmiş bile olsa, kıdem ve ihbar tazminatlarına ilişkin talepler işçi lehine sonuçlanmışsa, Yargıtay kararının işçi lehine olduğu kabul edilmiştir. Bu tercih, esas olarak bu iki talebin işçi alacakları içerisindeki merkezliği ve miktar olarak yüksek olacağı varsayımından kaynaklanmaktadır. Ancak bu tercihin her durumda sağlıklı sonuçlar verdiğini ileri sürmek zordur. İşçi ve işverenin itirazlarının kısmen karşılandığı kararlar, kısmen işçi, kısmen de işveren lehine olarak kodlanmıştır.

Tablo 12 Yargıtay Temyiz Davalarının Sonuçları

Yargıtay Temyiz Davalarının Sonuçları	Frekans	Yüzde
İşçi / sendika lehine	161	42.4
İşveren lehine	160	42.1
Belirsiz	22	5.8
Diğer	1	.3
Kısmen işçi/işveren lehine	27	7.1
Toplam	371	97.6
Eksik Veri	9	2.4
Toplam	380	100.0

İşe iade davalarında yapılan değerlendirmelerde ise işçinin işyerine iadesine ilişkin talep Yargıtay tarafından doğrudan reddedilmemişse dava sonucu işçi lehine sayılmıştır. Bu durumda örneğin Yargıtay işçi çıkarmanın işin veya işletmenin gereği olup olmadığının araştırılması gerekçesine dayanarak, yerel mahkemenin işten çıkarmayı geçerli sayma kararını bozduğu vakalar işçi lehine sayılmıştır. Bazı davalarda alacakların ya da taleplerin niteliği ve Yargıtay'ın kararında davanın kimin lehine sonuçlandığına ilişkin değerlendirme yapmak mümkün olmayabilmektedir. Bu tür durumlarda bu davalar belirsiz olarak işaretlenmiştir. Tablo 9, işçi ve işveren lehine sona eren davaların oransal olarak birbirine çok yakın olduğunu göstermektedir.

4.3. İşveren Karşısında Yalnızlaşma: İş sözleşmeleri ve Uyuşmazlıkların Bireyselleşmesi

Metadışlaşmanın iki boyutundan bahsetmiştik. Ödenek temelli metadışlaşma emeğin yeniden üretimini metadışı alanlara taşıyarak piyasa gereklerinden bağımsızlaştırır. İşgücü piyasası kurumları kanalıyla gerçekleştirilen metadışlaşma ise üretim noktasında sermayenin tahakkümünü zayıflatarak, istihdam ilişkisinin güçsüz tarafı işçiyi bir kolektivitenin parçası haline getirerek ya da istihdama ilişkin asgari standartları belirleyerek işveren karşısında güçlendirir. Metadışlaşmanın bu boyutu, üretim noktasında sermaye denetimini kırarak çalışma süre ve koşullarını belirleme yetkisini işverenin tekelinden çıkartılmasıyla vücut bulur. Toplu pazarlığın merkezilik düzeyi, düzenli/sürekli sözleşmelerin oranı metadışlaşmanın (Pintelon, 2012), iş süreçlerinin yoğunlaştırılması, istihdam sözleşmelerindeki korumaların azaltılması, çalışma saatlerinin esnekleştirilmesi de

metalaşmanın/yeniden metalaşmanın göstergeleri olarak ele alınmaktadır (Papodoupolus, 2005).

Bu göstergelerden yararlanarak üretim noktasında sermaye tahakkümünün boyutlarını iş davaları ve Yargıtay kararları aracılığıyla görünür kılmak amacıyla, uyuşmazlıkların düzeyi ve davanın açılma zamanını birer değişken olarak kullandım. İş davalarında yaşanan uzun dönemli değişimleri görünür kılmak bakımından, analizlerde mahkeme kararlarına ilişkin iki farklı dönemselleştirmeden yararlandım. Bunlardan ilkinde mahkeme kararlarını yeni iş kanununun (4857) yürürlüğe girdiği tarihi temel alarak iki dönemde (2003 öncesi ve sonrası) inceledim. İkincisinde ise mahkeme kararlarını ekonomik/siyasal kriz gibi kırılma anlarını dikkate alan daha kısa zaman aralıklarını kapsayan alt dilimlere ayırdım.

Yargıtay’a temyiz edilen iş davalarının %78,9’unun bireysel iş uyuşmazlığı biçiminde olduğunu yukarıda belirtilmiştir. Ki kare analizi sonuçlarına göre, işyerinin kamu ya da özel olması ile uyuşmazlığın düzeyi (bireysel veya kolektif) arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki bulunmaktadır (sig. 0.017 için). Özel sektör işyerlerinde kolektif iş uyuşmazlıkları son derece sınırlıdır (%14,5) ve uyuşmazlıklar çok büyük ölçüde (%85,5) bireysel iş uyuşmazlığı niteliğindedir. Kamu işyerlerinde ise kolektif iş uyuşmazlıklarının oranı %37’ye yükselmekte, bireysel iş uyuşmazlıkları %63’e gerilemektedir.

Tablo 13 Uyuşmazlık Düzeyi ve İşyeri Bilgisi Karşılaştırması

İşyeri Bilgisi		Uyuşmazlığın düzeyi			Toplam
		Bireysel	Kolektif	Belirsiz	
Özel	N	124	21	0	145
	İşyeri Bilgisi İçindeki Yüzde	85,5%	14,5%	,0%	100,0%

	Uyuşmazlığın Düzeyi İçindeki Yüzde	41,5%	27,6%	,0%	38,6%
Kamu	N	29	17	0	46
	İşyeri Bilgisi İçindeki Yüzde	63,0%	37,0%	,0%	100,0%
	Uyuşmazlığın Düzeyi İçindeki Yüzde	9,7%	22,4%	,0%	12,2%
Belirsiz	N	146	38	1	185
	İşyeri Bilgisi İçindeki Yüzde	78,9%	20,5%	,5%	100,0%
	Uyuşmazlığın Düzeyi İçindeki Yüzde	48,8%	50,0%	100,0%	49,2%

Türkiye’de işverenlerin sendika karşıtı bir pozisyonunun olduğu, sendikalaşmayı önlemek için çok farklı yöntemleri geliştirdikleri bilinmektedir. Tablo 10, bu yönüyle, sermayenin sendikasızlaştırma, işçi sınıfının kolektifleştirme girişimlerini bastırma stratejisinin başarısını da yansıtmaktadır. Çalışma sırasında, işverenlerin işyerindeki her türlü kolektif hareketi, haklı nedenle feshe gerekçe yaptığı gözlemlenmiştir. Örneğin İstanbul’da bir banka çalışanı, bankanın Türkiye çapındaki çalışanlarına ücretlerinin diğer bankalara göre düşük olduğunu belirtip, iş bırakma eylemi içeren bir çağrı gönderdiği için, “doğruluk ve dürüstlüğe uymayan davranışı nedeniyle iş akdi haklı nedene dayalı olarak feshedilmiştir.”³⁹ Yargıtay da bu tür davalardaki feshi, haklı fesih kapsamında değerlendirmiş, işçinin işten atılmasına onay vermiştir.

Kamu kesimi işyerlerinde kolektif uyuşmazlıkların görece yüksekliğinin iki ana kaynağı olduğu söylenebilir. Birincisi, kamu sektörü hala işçi sendikalarının görece olarak örgütlenmekte daha az sıkıntı yaşadığı işyerleridir. Bu nedenle buralarda çalışma ilişkileri daha kolay kolektif bir çerçeveye kavuşabilmektedir.

³⁹ Yargıtay 9. HD. E. 2006/20887 K. 2007/6093.

İkincisi ve daha önemlisi, kamu işyerleri gittikçe artan oranda asıl iş ve yardımcı işleri altışverenlere devrettiği için, buralarda çalışma ilişkileri çatışmalı bir karaktere bürünmektedir. Kamudaki kolektif uyuşmazlıkların azımsanamayacak bir bölümü, alt işverende sendikal örgütlenme çabalarını kapsamaktadır.

Tablo 11, uyuşmazlık düzeyleri ile karar dönemlerini karşılaştırmaktadır. Ki kare testi sonuçlarına göre karar dönemleri ile uyuşmazlığın düzeyi arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir (sig. 0.016). Yeni yasanın yürürlüğe girdiği 2003 yılı sonrasında Yargıtay’a temyiz edilen davalar arasındaki bireysel iş uyuşmazlığı karakterindeki davaların sayısı bariz bir biçimde artmıştır. 1974-2002 döneminde tüm davalar içerisinde bireysel uyuşmazlıkların oranı % 70,4’ken 2003-2015 döneminde %83’e çıkmıştır. Kolektif karakterdeki uyuşmazlıkların oranı ise %29’6’dan %16,7’ye gerilemiştir.

Tablo 14 Uyuşmazlık Düzeyi ve Karar Dönemleri Karşılaştırması

Uyuşmazlığın Düzeyi		Karar Dönemi		Toplam
		1974-2002	2003-	
Bireysel	N	76	224	300
	Uyuşmazlığın Düzeyi İçindeki Yüzde	25,3%	74,7%	100,0%
	Karar Dönemi İçindeki Yüzde	70,4%	83,0%	79,4%
	Toplam	20,1%	59,3%	79,4%

Kolektif	N	32	45	77
	Uyuşmazlığın Düzeyi İçindeki Yüzde	41,6%	58,4%	100,0%
	Karar Dönemi İçindeki Yüzde	29,6%	16,7%	20,4%
	Toplam	8,5%	11,9%	20,4%
Belirsiz	N	0	1	1
	Uyuşmazlığın Düzeyi İçindeki Yüzde	,0%	100,0%	100,0%
	Karar Dönemi İçindeki Yüzde	,0%	,4%	,3%
	Toplam	,0%	,3%	,3%
Toplam	N	108	270	378
	Uyuşmazlığın Düzeyi İçindeki Yüzde	28,6%	71,4%	100,0%
	Karar Dönemi İçindeki Yüzde	100,0%	100,0%	100,0%
	Toplam	28,6%	71,4%	100,0%

4857 sayılı yasayla birlikte, kolektif karakterdeki davaların tüm davlar içerisindeki oranının 1/3'ten 1/6'ya gerilediğini yansıtan Tablo 11, istihdam ilişkisinin artan oranda bireyselleşme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Bireysel iş uyuşmazlıkları, işçi ile işveren arasında bireysel ilişkilerden, iş sözleşmesi ile mevzuatın ihlal edilmiş olmasından ya da işçinin sözleşmeden ya da kanundan doğan haklarını alamamış olmasından kaynaklanan uyuşmazlıklardır. Bireysel iş yasalarının sağladığı koruma çalışma koşullarının en alt sınırlarını belirlemeye yöneliktir. Üstelik, işveren karşısında zayıf konumda bulunan tekil işçinin bireysel iş sözleşmesine kendi lehine hükümler koydurma olanağı da söz konusu değildir. Tam da bu nedenlerle, uyuşmazlıkların bireysel düzeye yoğunlaşmış olması, işgücü üzerinde sermaye denetiminin yoğunlaşmasının bir göstergesi olarak, rahatlıkla değerlendirilebilir. İş uyuşmazlıklarına ilişkin davaların ancak iş ilişkisi sona erdikten sonra açılabilmesi de bu çıkarsama ile uyumludur.

İşyerinde işverenin denetim yetkisini ve egemenliğini sınırlandırmanın önemli bir göstergesi, işçi ve işveren arasındaki uyuşmazlıkların, istihdam ilişkisi sürerken dava konusu edilebilmesidir. İşçi ancak işinden olma ya da cezalandırılma korku ve tehdidinden kurtulduğu ölçüde işverenle arasındaki uyuşmazlığı dava konusu edebilir. İş davalarının çok büyük bir bölümünün (%84) işçilik alacaklarına ilişkin olduğunu vurgulamıştık. Bu durum, dava açma zamanını özel olarak önemli kılmaktadır. Çünkü Güzel'in vurguladığı gibi iş hukuku, belirsizlikler hukukudur. Belirsizlik kimi zaman hukuk dalının kimi kavram ve kurumlarına yönelik olsa da çoğu zaman işçilik alacakları noktasında karşımıza çıkmaktadır.

“Örneğin, günümüzde, iş hukuku kapsamında kimin işçi, kimin işveren, kimin alt işveren, konusu işgörme olan sözleşmelerden hangisinin iş sözleşmesi olduğu, ikale veya diğer belgelerdeki imzanın işçinin gerçek iradesini yansıtıp yansıtmadığı, hususları hep duraksama yaratan ve Yargıtay kararlarıyla açıklığa kavuşturulan konulardır. Aynı durum, işçinin alacakları açısından da söz konusudur. Örneğin, işçinin işyerindeki kıdem süresi, belirsizlikler içerebilmekte ve buna bağlı haklar (kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, kötüniyet tazminatı, yıllık ücretli izin vb.) kolaylıkla belirlenememektedir (Güzel, 2016:1141).”

Türkiye’de açılan iş davalarının %80’i istihdam ilişkisi sona erdikten sonra açılmaktadır. Etkili bir iş güvencesi mekanizmasının yokluğu, bireyselleşmiş istihdam ilişkisi ile birleşince işçilik alacaklarının istihdam ilişkisi sürerken dava konusu yapılmasını engellemektedir. İş Kanununa göre işçilik alacakları için zamanaşımı süresinin 5 yıl ile sınırlı olması, bu hakkı fiilen talep edilemez kılmaktadır. İşveren kesimlerinin zamanaşımın 2 yıla indirilmesi yönündeki çalışmaları, işçi alacaklarının istihdam ilişkisi sürerken dava konusu edilebilmesinin önemini bir kat daha artırmaktadır.⁴⁰

⁴⁰ Zamanaşımı süresinin kısaltılmasına ilişkin hazırlıklar ve eleştirisi için bkz. Güzel, 2016.

Tablo 12, iş davalarının açılma zamanı ile karar dönemlerini karşılaştırmaktadır. Ki kare testi sonuçlarına göre, davanın açılma zamanı (istihdam ilişkisi sürerken, istihdam ilişkisi sona erdikten sonra ve belirsiz olmak üzere) ile karar dönemleri arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki söz konusudur (Sig. 0.000 için). 4857 sayılı İş Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2003 yılından sonra, istihdam ilişkisi sürerken açılan davaların oranı %18,5'ten %6,6'ya gerilemiştir. Buna karşılık istihdam ilişkisi sona erdikten sonra açılan davaların oranı da %64,8'den %86'ya çıkmıştır. 4857'nin esnek çalışma biçimlerine olanak tanıdığı da göz önünde bulundurulursa, esneklenen istihdamın işçilerin çalışma ilişkilerine ilişkin işverenle karşı karşıya kaldığı anlaşmazlıkları dava etme haklarını olumsuz yönde etkilediği görülmektedir.

Tablo 15 Dava Açılma Zamanı ve Karar Dönemi

Davanın açılma zamanı	Karar Donemi		Toplam
	1974-2002	2003-	
Davanın açılma zamanı içindeki Yüzde	40,0%	60,0%	100,0%
Karar önemi İçindeki Yüzde	3,7%	2,2%	2,6%

	Toplam	1,1%	1,6%	2,6%
İstihdam İlişkisi Sürerken	N	20	18	38
	Davanın açılma zamanı içindeki Yüzde	52,6%	47,4%	100,0%
	Karar önemi İçindeki Yüzde	18,5%	6,6%	10,0%
	Toplam	5,3%	4,7%	10,0%
İstihdam ilişkisi sonrasında	N	70	234	304
	Davanın açılma zamanı içindeki Yüzde	23,0%	77,0%	100,0%
	Karar önemi İçindeki Yüzde	64,8%	86,0%	80,0%
	Toplam	18,4%	61,6%	80,0%
Belirsiz	N	14	14	28
	Davanın açılma zamanı içindeki Yüzde	50,0%	50,0%	100,0%
	Karar önemi İçindeki Yüzde	13,0%	5,1%	7,4%
	Toplam	3,7%	3,7%	7,4%
Toplam	N	108	272	380
	Davanın açılma zamanı içindeki Yüzde	28,4%	71,6%	100,0%
	Karar önemi İçindeki Yüzde	100,0%	100,0%	100,0%
	Toplam	28,4%	71,6%	100,0%

Diğer taraftan ki kare analizi sonuçlarına göre, işyerinin kamu ya da özel olması ile davanın; istihdam ilişkisi sürerken, istihdam ilişkisi sonrasında ve belirsiz olmak üzere, açılma zamanı arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki bulunmaktadır (sig. 0.000 için). Tablo 13, bu ilişkiyi göstermektedir. Özel sektör işyerlerindeki iş uyuşmazlıklarının yalnızca %9,7'si istihdam ilişkisi sürerken dava konusu edilirken, kamu işyerlerinde aynı oran %30,4'tür.

Tablo 16 İşyeri Bilgisi ve Davanın Açılma Zamanı Karşılaştırması

İşyeri Bilgisi		Davanın açılma zamanı		Belirsiz	Toplam
		İstihdam ilişkisi Sürerken	İstihdam ilişkisi Sonrasında		
Özel	N	14	119	11	145
	İşyeri Bilgisi içindeki yüzde	9,7%	82,1%	7,6%	100,0%
	Davanın açılma zamanı içindeki yüzde	37,8%	39,3%	39,3%	38,6%
Kamu	N	14	31	1	46
	İşyeri Bilgisi içindeki yüzde	30,4%	67,4%	2,2%	100,0%
	Davanın açılma zamanı içindeki yüzde	37,8%	10,2%	3,6%	12,2%
Belirsiz	N	9	153	16	185
	İşyeri Bilgisi içindeki yüzde	4,9%	82,7%	8,6%	100,0%
	Davanın açılma zamanı içindeki yüzde	24,3%	50,5%	57,1%	49,2%

Tablo 13 dava konusunun işçilik alacakları olup olmaması ile karar dönemleri arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Ki kare testi sonucuna göre, bu iki değişken arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki vardır (sig. 0.000 için). 4857 sayılı yasa sonrası, işçilik alacaklarına ilişkin davaların oranı %75'ten %85,3'e çıkmıştır. Başka bir ifadeyle, dava konuları arasında işçilik alacaklarının ağırlığı artmaktadır. İşçi alacaklarının önemli bir sorun olarak ortaya çıkmasına rağmen, son yıllarda bu alacağı güvence altına alacak yasal düzenlemeler yapılmadığı gibi, işçinin sık sık karşı karşıya kaldığı diğer piyasa aktörlerini korumaya yönelik çok sayıda düzenleme yapılmıştır (Özveri, 2014). Bu durum, yasaların işçi alacakları bakımından güvenceden, güvencesizliğin kurumsallaşmasına doğru evrilmesi olarak nitelendirilmektedir ve işçiler davalarda, özel imtiyazlarla donatılmış aktörlerle mücadele etmek zorunda kalmaktadır (Özveri, 2014:152).

Tablo 17 İşçilik Alacakları ve Karar Dönemleri Karşılaştırması

Karar Dönemi Toplam

Davanın Konusu: İşçilik alacakları	1974-2002	2003-	
N	27	40	67
Davanın Konusu: İşçilik alacakları İçindeki Yüzde	40,3%	59,7%	100,0%
Karar Dönemi içindeki Yüzde	25,0%	14,7%	17,6%
Toplam	7,1%	10,5%	17,6%
N	81	232	313
Davanın Konusu: İşçilik alacakları İçindeki Yüzde	25,9%	74,1%	100,0%
Karar Dönemi içindeki Yüzde	75,0%	85,3%	82,4%
Toplam	21,3%	61,1%	82,4%

Tablo 14, işçilik başlığı altında gösterilen bu ilişkiyi işçilik alacaklarının bileşenleri itibariyle incelemektedir. Buna göre Tablo 14, karar dönemleri ile fazla mesai alacakları, haftalık yıllık ücretli izin alacakları ile bayram ve genel tatil ücretleri arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Ki kare testi sonuçlarına göre karar dönemleri ile her üç işçilik alacakları arasında da istatistiki olarak anlamlı bir ilişki söz konusudur⁴¹ Buna göre, 4857 sayılı iş kanunuyla birlikte tüm davalar içerisinde fazla mesai ücretine ilişkin alacakların oranı %21'den %36'ya, haftalık yıllık ücretli izin alacaklarına ilişkin talepler %27,8'den %42,3'e ve bayram /genel tatil ücretine ilişkin talepler %13'ten %23,2'ye yükselmiştir.

Tablo 18 Çeşitli İşçilik Alacakları ve Karar Dönemlerinin Karşılaştırılması

		Karar Dönemi		Toplam
		1974-2002	2003-	
Fazla Mesai alacakları	N	23	98	121
	Fazla mesai ücreti içindeki yüzde	19,0%	81,0%	100,0%
	Karar Dönemi içindeki Yüzde	21,3%	36,0%	31,8%
	Toplam	6,1%	25,8%	31,8%
Haftalık/yıllık ücretli izin	N	30	115	145
	Haftalık/yıllık ücretli izin içindeki	20,7%	79,3%	100,0%

⁴¹ Fazla mesai alacakları sig. 0.005 için, haftalık/yıllık ücretli izinler sig. 0.006 için, bayram ve genel tatil ücreti alacakları sig. 0.026 için, olarak hesaplanmıştır.

	Yüzde			
	Karar Dönemi İçindeki Yüzde	27,8%	42,3%	38,2%
	Toplam	7,9%	30,3%	38,2%
Bayram/Genel Tatil ücreti	N	14	63	77
	Bayram/Genel Tatil ücreti içindeki yüzde	18,2%	81,8%	100,0%
	Karar Dönemi İçindeki Yüzde	13,0%	23,2%	20,3%
	Toplam	3,7%	16,6%	20,3%

Bu tabloyu önemli kılan husus şudur: Uyuşmazlıklar; yasalar, sözleşmeler ya da kolektif düzenlemelerle güvence altına alınmış günlük/aylık/yıllık çalışma sürelerinin yasal önlemleri devredışı bırakarak uzatılıp uzatılmadığı noktasında düğümlenmektedir. Bir başka ifadeyle, işçilerin dava dosyalarındaki alacak iddialarının anlamı, işverenin çalışma sürelerini yasal sınırlarının ötesine taşıyarak (iş gününü uzatarak ya da yasal izinleri kullanmalarını engelleyerek) mutlak sömürüyü artırdığı noktasındadır.⁴² İşçilerin güvencesizliği üzerinde işverenler işgücü üzerindeki denetimi en üst düzeye çıkartıp, işgücü maliyetlerini mümkün olan en alt noktaya baskılama eğilimindedir. Tablo bu haliyle Türkiye işçi sınıfının mutlak emek sömürüsünü sınırlandırmak ve geriletmek bakımından başarılı olamadığını göstermektedir. Tersine sermaye, üretim noktasındaki denetimini artırarak emeği, herhangi bir üretim girdisi gibi salt emek-gücü konumuna sabitlemiş, tam da bu nedenle emeğin yeniden metalaşması sürecini hızlandırmış görünmektedir.

Buraya kadar sürdürülen çözümlemelere genel olarak bakıldığında Yargıtay kararlarının bize söylediği ilk husus şudur: Türkiye’de istihdam ilişkileri ve iş uyuşmazlıkları artan ölçüde bireyselleşmiştir. İstihdam ilişkisinin güçsüz tarafını

⁴² Hemen belirtelim ki dava dosyaları bu haliyle, istihdam içerisindeki kayıt dışılığın boyutlarını da göstermektedir. TÜİK’in çalıştığı işten kaynaklanan sigortalılık ölçümleri, buzdüğünün su üstündeki yüzeyine ışık tutmaktadır. Ancak asıl kayıtdışılık, üretim noktasında ortaya çıkmaktadır.

oluşturan işçi, işverenin karşısına bir kolektivitenin parçası olarak değil, tekil birey olarak çıkmaktadır. Bu koşullarda sözleşmenin koşullarını ve içeriğini işverenin tek taraflı olarak belirleme gücü, tartışmasız mevcuttur. İşçi, ana çerçevesi geniş ölçüde işverence belirlenen iş ilişkisi içerisinde güvencesiz çalışmakta ve sözleşmeden ya da yasalardan doğan haklarını istihdam ilişkisi sürerken talep edememektedir. İşçinin üretim noktasındaki güçsüzlüğü, kayıt dışı uygulamaların yaygınlaşmasına yol açmakta, sözleşme ve yasalardan doğan alacaklar zamanaşımına uğramamışsa, iş ilişkisi sona erdikten sonra talep edilebilmektedir. Burada da işçi, özel imtiyazlarla donatılmış aktörler karşısında kendi mali güçleri doğrultusunda mücadele etmek durumunda kalmaktadır.

4.4. İşçinin Korunmasından İşverenin ve Girişim Özgürlüğünün Korunmasına

Yargıtay içtihadı, iş hukuku açısından yaşamsal önemdedir. İş hukukunun temel kavramları tarihsel süreç içerisinde anlam ve içerik yönünde önemli değişiklikler geçirir, yepyeni anlamlar kazanır. Anlam ve içerik değişiklikleri yasal düzenlemelerden çok Yargıtay içtihatlarıyla oluşturulduğu için, Yargıtay kararları bir anlamda çalışma ilişkilerinin pusulası olma işlevi üstlenir, işçi-işverenler de yönlerini yasa metinlerinden ziyade Yargıtay kararlarına göre belirlerler (Güzel, 2016:1140). Çalışmanın bu bölümünde, Yargıtay'ın toplu sözleşme özerkliğine yönelik çeşitli müdahalelerini ele alacağım ve toplu iş sözleşmesinin anlam ve içeriğini yeniden belirleyen bu müdahalelerin iş hukukunun işçinin korunması ilkesinden uzaklaşıp, girişim özgürlüğünün korunmasına yönelişinin bir göstergesi olduğunu iddia edeceğim. İşçilerin kolektif örgütlerinin zayıfladığı, kolektif akitlerin önemini yitirdiği, bireysel iş ilişkilerinin ve sözleşmelerinin çalışma ilişkilerinin ana

düzenleyici haline geldiği süreçler, Özveri'nin güvencesizliğin hukuku olarak nitelendirdiği, rekabet koşullarına dayalı bir iş hukukunun ortaya çıkmasına elverişli ortamı sağlar (Güzel, 2016: 1139; Özveri, 2014: 147). Yargıtay'ın toplu iş sözleşmesi özerkliğine yönelik müdahalelerinin, bireysel iş uyuşmazlıklarının başat hale geldiği bir süreçte, rekabet koşullarına dayalı iş hukukunun yaratılmasının ayaklarından biri olduğu söylenebilir.

Yargıtay'ın toplu iş sözleşmesi özerkliğine müdahale ettiği ve birazdan ele alacağımız kararlarının ortak yönü, işçi sendikalarının 1980'lerden sonra, çeşitli mücadelelerle iş güvencesi sağlamaya dönük olarak toplu iş sözleşmelerine koydurttukları düzenlemeleri tasfiye etmeye yönelmesidir. Bilindiği gibi, Türkiye'de iş hukuku alanında iş güvencesine ilişkin hükümler ilk kez 9.8.2002 tarih ve 4773 sayılı yasa ile daha sonra da 22.5.2003 tarihli 4857 sayılı İş Yasası ile getirilmiştir (Süzek, 2013). İş güvencesinin bulunmadığı bir hukuki ortamda, işsiz kalma tehdidini fiilen deneyimleyen işçilerin yasadan veya sözleşmeden doğan haklarını talep etmekte zorlanmaları anlaşılır bir durumdur. Ancak Türkiye'de iş güvencesine ilişkin hükümler 4857 sayılı yasanın bir parçası olmasına rağmen, bunun uygulamada işçiler lehine radikal bir dönüşüm yarattığını söylemek zordur. Davaların gösterdiği gibi uygulamada fazla mesai, yıllık ücretli izin gibi işçilik alacaklarının istenebilmesi ancak iş akdi sona erdikten sonra gerçekleşebilmektedir. Yine de iş güvencesine ilişkin düzenlemelerin hayata geçirilmesi işçiler arasında önemli bir beklenti yaratmıştır. Tablo 16'da da görüldüğü gibi, iş güvencesine ilişkin ilk düzenleme 2002 yılında olmasına rağmen, Yargıtay'a temyiz edilen davaların %19,5'ini, doğrudan iş güvencesine ilişkin davalar oluşturmaktadır.

Tablo 19 Temyiz Edilen Dava İş Güvencesine İlişkin mi?

	Frekans	Yüzde	Eksik Veri Dışarıda Tutulunca Yüzde
Evet	74	19.5	46.5
Hayır	85	22.4	53.5
Toplam	159	41.8	100.0
Eksik Veri	221	58.2	
Toplam	380	100.0	

Ancak 4857 sayılı yasanın ilgili hükümleri, işçilere güvence sağlamakta son derece yetersiz kalmıştır. Bunun başlıca iki nedeni olduğu söylenebilir. Birincisi, iş güvencesinin kapsamının darlığıdır. İş güvencesi hükümleri, başka kısıtlamaların yanı sıra, yalnızca 30 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerindeki 6 aydan daha uzun kıdemi bulunan işçiler için geçerlidir. Türkiye işgücü piyasasının istihdam özellikleri dikkate alındığında, son derece dar tanımlanmış bu kapsam, etkili bir koruma sağlanmasını önlemektedir.

İkincisi, geçersiz fesih uygulaması yaptırımlarının sınırlılığıdır. İş akdini geçerli bir sebep olmadan feshettiği mahkeme kararıyla tespit edilen işverenin, işçiyi tekrar işe başlatmazsa katlanmak zorunda kalacağı maliyetler, işçiye ödemek zorunda kalacağı 4 aya kadar boşta geçen süre ücreti ile 4-8 aylık iş güvencesi tazminatından ibarettir. Yargıtay, istikrar kazanmış kararlarında iş güvencesi tazminatının tavan düzeyinden (8 ay) verilmemesini, tutarın belirlenmesinde işçinin ücret ve kıdeminin dikkate alınmasını özel olarak vurgulamaktadır. Böylece, Yasada somutlaşan dar kapsam, Yargıtay kararları ile daha sınırlı bir içeriğe bürünmektedir. Ancak, Yargıtay'ın işçilerin iş güvencesini sınırlandıran ve onları işveren karşısında güçsüz kılan esas kararları, toplu iş sözleşmesi özerkliğinin sınırlandırılmasına

yönelik içtihatlarıdır. Yargıtay, 1990’lardan itibaren geliştirdiği içtihatlarla, işvereni sınırlamaya yönelik kolektif düzenlemeleri zayıflatan bir noktaya gelmiştir ve rekabet koşullarına dayalı bir iş hukuku kavrayışının inşasına yönelik önemli mesafelerin kat edilmesine olanak sağlamıştır. Öyle ki, kolektif düzenlemeleri sınırlandıran pozisyonu itibariyle, iş ilişkilerinin bireyselleşmesinde de Yargıtay’ın biçimlendirici öğelerden biri olduğunu söylemek, abartı olmayacaktır.

Yargıtay’ın toplu iş sözleşmeleri özerkliğine müdahalelerinin merkezinde, işçi sendikalarının uzun yıllara dayanan iş güvencesi mücadelelerinde elde ettiği kazanımlar vardır. Üretim noktasında sermaye denetimini kırabilmenin araçlarından biri, işverenin işçi alım ve işçi çıkarma kararlarını sınırlandırmaktan geçmektedir. Bu nedenle 4857’de iş güvencesi düzenlenmeden çok önce, iş güvencesi sendikal hareketin başlıca gündemi olmuştur. 1980’lerde daha 12 Eylül’ün otoriter iklimi hâkimken, iş güvencesi talebi toplu pazarlık sürecinde ortaya çıkan etkili ve çok önemli bir sendika tezi haline gelmiştir (Şafak, 2006: 42).⁴³ İş güvencesi talebi açısından Petrol-İş’in Birleşik Alman İlaç Fabrikası’nda 1985 yılında gerçekleştirdiği, 53 gün süren ve kazanımla sonuçlanan grev önemli bir dönüm noktası olmuştur (Şafak, 2006:42). Grevin ardından, iş güvencesi hedefi çeşitli işkollarına yansımış ve işverenin fesih hakları, bağıtlanan toplu iş sözleşmeleri başta olmak üzere başka farklı araçlarla sınırlandırılmıştır. Bu dönemde, toplu iş sözleşmelerinde iş güvencesi tazminatına yer vermenin yanı sıra, aynı amaca dönük olarak çok çeşitli araçlara başvurulduğu görülmektedir. İş akdinin feshine ilişkin

⁴³ Hatta Şafak (2006:42), bu dönem toplu iş sözleşmelerinin gündeminin işverenler tarafından belirlendiğini, bunun tek istisnasının ise iş güvencesi talebi olduğunu belirtmektedir.

ihbar önellerinin artırılması, kıdem tazminatı miktarının yükseltilmesi, haklı feshe olanak sağlayan devamsızlık sürelerinin uzatılması, işten çıkarma kararının disiplin kurulu kararına bağlanması, gibi düzenlemeler işverenin yönetim hakkının sınırlarının yeniden çizilmesine yöneliktir. Tüm eksikliklerine rağmen, Türkiye sendikacılık hareketi, toplu sözleşme özerkliğinden yararlanarak, yönetim ayrıcalıklarının sınırlandırılmasını belirli ölçülerde de olsa başarmıştır. Toplu sözleşme özerkliğinden yararlanılarak sağlanan iş güvencesinin, geleneksel iş hukukunun kurucu paradigmalarından “endüstriyel demokrasinin” geliştirilmesi -ile de uyumlu olduğu tartışmasızdır. Ancak Yargıtay, toplu iş sözleşmesi özerkliğine 1990’lı yıllardan itibaren müdahale etmeye başlamış ve bu müdahaleleriyle, çalışma koşullarına ilişkin sendikaların kolektif düzenleme alanını daraltmıştır.

Toplu sözleşme özerkliğinin sınırlandırılmasına ilişkin ilk Yargıtay Kararları, 1994 krizinin ardından ortaya çıkmıştır (Çelik, 2011: 16). Ekonomik krizin ardından hükümet kamu kesimi işyerlerinde toplu iş sözleşmesinden doğan zamlara ilişkin ödemeleri durdurarak, bir ödeme planı çerçevesinde ileri bir tarihte yapılmasını kararlaştırmış, buna karşılık işçiler toplu iş sözleşmesinden doğan alacakların ödenmesi için davalar açmışlardır. Yargıtay, 1995-1997 yıllarında verdiği kararlarda, Borçlar Hukukunda yer alan sözleşmenin hâkim tarafından değişen koşullara uyarlanması esasının, toplu iş sözleşmelerine de uygulanabileceği görüşünü kabul etmiştir (Çelik, 2011: 16). Bu kararlar, toplu iş sözleşmesi özerkliğinin sınırlandırılmasına yönelik Yargıtay müdahaleleri bakımından bir milat özelliği taşımaktadır. Bu tarihten itibaren Yargıtay’ın, sendikaların iş güvencesi tezi kapsamında elde ettiği TİS hükümlerini etkisiz kılacak bir dizi karara imza attığı görülmektedir.

Yargıtay’ın son 20 yıllık pratiği, iş güvencesi kazanımlarının erozyona uğratılmasının çok sayıda örneğini barındırmaktadır. Bunlardan birisi 1999 tarihli ve toplu iş sözleşmesinde öngörülen süre aşılarak verilen işten çıkarma kararına ilişkindir.⁴⁴ Bu davada yerel mahkeme, toplu iş sözleşmesinde düzenlenen süre içerisinde disiplin soruşturmasının sonuçlandırılmaması sebebi ile işverenin feshinin haksız hale geldiğini tespit etmiş ve kıdem ve ihbar tazminatına hükmetmiştir. İşveren tarafından temyiz edilen davada Yargıtay yerel mahkemenin kararını bozmuştur. Yargıtay gerekçesinde tahkikatın geç sonuçlanmasını isteyen tarafın tahkikatı geciktirebileceğini “Böyle bir sonuçtan işveren aleyhine bir sonuç çıkarmak adalet ilkeleri ile bağdaşmaz. TİS’in bu hükümlerini geçerli saymak mümkün değildir.” görüşüne yer vermiştir.

Yargıtay bir başka davada ise, girişim özgürlüğünü toplu iş sözleşmesi özerkliğine üstün tutan bir karara imza atmıştır. 2008’de ele alınan davada, THY’ye ait yer hizmetlerinde çalışan işçinin iş akdi, yer hizmetlerinin alt işverene verilmesi nedeniyle kıdem ve ihbar tazminatları ödenerek feshedilmiştir. İşçi açtığı işe iade davasında, iş sözleşmesinin feshedildiği tarihte yürürlükte olan toplu iş sözleşmesinin 8/b maddesinde yer alan “sendika üyesi personelin çalıştığı işyerinin kısmen veya tamamen kapanması halinde veya işyerinin başka bir işverene devredilmesi halinde, işveren işçiyi işletmenin başka bir işyeri veya bölümlerinde istihdam eder ...” kuralına dayanarak işe iadesini talep etmiştir. Yerel mahkeme de, toplu iş sözleşmesinde yer alan maddenin işverene takdir hakkı vermediği, bu nedenle de feshin geçerli nedene dayanmadığına karar vermiştir. Şirket tarafından

⁴⁴ Yargıtay 9. HD, 4.11.1999, E.1999/13721 K. 1999/16726.

temyiz edilen davada Yargıtay, alt işveren uygulamasının ve işten çıkarmanın şirketin yönetim hakkı kapsamında yer alan bir karar olduğunu, toplu iş sözleşmesinin söz konusu kuralının işverenin geçerli sebeple fesih hakkını tamamen ortadan kaldıracak şekilde yorumlanmasının Anayasa'nın girişim özgürlüğünü ilişkin düzenlemelerine uygun düşmeyeceğini belirtmiştir. Bu kararın bir başka özelliği de şudur: Yargıtay, davayı değerlendirirken toplu iş sözleşmesinin iş güvencesine ilişkin düzenlemelerini değil, iş güvenliğine ilişkin asgari koşulları düzenleyen İş Yasası'nın ilgili normlarının bulunup bulunmadığını araştırmıştır. Böylece Yargıtay, İş Yasasının asgari güvence hükümlerini, daha üst düzey koruma sağlaması öngörülen TİS hükümlerine üstün saymıştır.

İşçileri iş akdinin feshine karşı korumayı amaçlayan uygulamalardan birisi de, toplu iş sözleşmeleri ile fesih bildirim sürelerinin uzatılmasıdır (Çelik, 2011; Şafak, 2006). İş Kanunu'nda belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinden önce durumun karşı tarafa bildirilmesi gerekmektedir. Bildirimin açık ve belirgin yapılmasının yanı sıra, İş Kanunu'nun 17. Maddesinde gösterilen ve işçinin işyerindeki kıdemine göre değişen sürelerle de uyulmalıdır. Yasada belirtilen süreler asgari olup, iş ve toplu iş sözleşmeleriyle artırılabilir. Kanun'da fesih bildirimi sürelerinin artırılmasına ilişkin bir sınır konulmamıştır ve bu durum uygulamada uyuşmazlıklara ve öğreti içerisinde de tartışmalara yol açmıştır.⁴⁵ Yargıtay, 2006 yılında önüne gelen iki temyiz davasında ihbar önellerinin artırılması konusunu ele almış ve kararlarında toplu iş sözleşmeleri ile fahiş olarak belirlenen

⁴⁵ Fesih sürelerinin artırılmasının sınırlandırılması yönünde bir görüş için bkz. Kızıloğlu, 2007, tersi bir görüş için bkz. Çelik, 2011.

bildirim sürelerine hâkimin müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur.⁴⁶ Yargıtay'ın ele aldığı her iki davada da, sendika ile işveren pozisyonundaki belediye arasında imzalanan toplu iş sözleşmeleri ile ihbar önelleri, 4857'de belirlenen asgari sürelerin bariz bir biçimde üzerine çıkartılmıştır. Ancak belediye işyerlerinde, seçim sonuçlarına göre mevcut işçileri işten çıkartıp yeni işçilerin işe alınmasının nadir bir uygulama olmadığı göz önünde bulundurulursa, ihbar önelleri işverenin işten çıkarmalara karşı etkin bir önlem olarak görülebilir. Her iki davada da yerel mahkeme, işten çıkarılan işçilerin diğer işçilik alacakları ile birlikte ihbar tazminatlarını da toplu iş sözleşmesinde yer alan önel sürelerine göre hüküm altına almıştır. Buna karşılık davalı belediyelerin temyiz ettiği davalarda Yargıtay, ihbar önellerinin toplu iş sözleşmeleriyle artırılmasının önünde bir sınır olmamasına karşın, bunun fahiş bir şekilde artırılmasının hakkın kötüye kullanılması niteliğinde olduğunu kabul etmiştir. İhbar sürelerinin fahiş bir şekilde artırılmasının, hakkaniyete aykırı sonuçlar doğurduğunu vurgulayan Yargıtay, her iki davada da ihbar önelleri için üst sınırını hâkimlerin takdir etmesi yönünde karar vermiştir. Yargıtay, bu davaların birinde, toplu iş sözleşmesi yapmanın Anayasal bir hak olmakla birlikte kötüye kullanılmaması gerektiğini vurguladıktan sonra, "Kaldı ki, aynı işverene karşı birlikte açılan seri davalar gözetildiğinde, işverence ödemesi gereken ihbar tazminatı tutarının davalı belediye açısından ödeme güçlüğü doğuracağı açıktır." ifadesine yer vermiştir. 4857 sayılı yasanın iş güvencesi hükümleri kapsamında önüne gelen işe iade davalarında Yargıtay, istikrarlı bir biçimde mahkemelerin firma merkezli kararlarının yerindeliğini araştıramayacağını

⁴⁶ Yargıtay, 9.H.D. E. 2006/109 K. 2006/7052, Yargıtay, 9.H.D. E. 2006/2630 K. 2006/9547.

vurgulamaktadır. Ancak yukarıdaki örnekte yine işgüvencesine ilişkin bir davada, bu kez işverenin, yine firma merkezli bir karar söz konusu olduğunda, işçileriyle imzaladığı toplu iş sözleşmesinde yerindelik araştırması yapması kendi kararları ile de çelişkilidir.

Yargıtay, önüne gelen bir başka benzer davada ise, bu kez ihbar önelllerinin artırılabilceği üst sınırı da belirleme gereği duymuş ve üst sınırın en çok ihbar ve kötünıyet tazminatlarının toplamı kadar olabileceği sonucuna varmıştır.⁴⁷ 2008 yılında ise bu kez Yargıtay, belirlenen bu üst sınırı, toplu iş sözleşmesi ile belirlenen iş güvencesi tazminatının indirilmesi için ölçü olarak kullanılmıştır.⁴⁸ Bahsi geçen davada, toplu iş sözleşmesinin 4857 sayılı İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce yapıldığı için işçinin İK 18. Maddesinden (iş güvencesi maddesi) yararlanamayacağını belirten Yargıtay, işçinin toplu iş sözleşmesinde belirlenen iş güvencesinden koşulları mevcutsa yararlanabileceğine hükmetmiştir. Ancak, toplu iş sözleşmesindeki iş güvencesi tazminatının fahiş bir cezai şart olduğunu belirterek, bu tutardan indirim yapılmasını ve indirim yapılırken de iş kanununda yer alan iş güvencesi tazminatının alt ve üst sınırının dikkate alınmasını kararlaştırmıştır.

Yargıtay'ın toplu iş sözleşmesinin özerkliğini sınırlandırmaya yönelik bu müdahalelerinin çok yönlü etkileri söz konusudur. Her şeyden önce bu kararların oluşturduğu içtihat, toplumsal eşitsizliği giderici önlemlerin alınarak işçinin korunup güçlendirilmesi şeklindeki, bir önceki yüzyılda yerleşiklik kazanmış temel hukuk

⁴⁷ Yargıtay'ın ihbar önelllerine ilişkin uyuşmazlığı ele alırken kullandığı dil ve kararı gerekçelendirme biçimi, mahkemenin iş davalarına yaklaşımındaki dönüşümü kavramak açısından önemli ipuçları sunmaktadır.

⁴⁸ Yargıtay 9. HD: E. 2008/42231 K. 2008/34239.

ilkeleriyle açık bir çelişkiye sahiptir. İstikrar kazanan bu uygulamanın işveren maliyetlerinin kısılması ve işverenin korunması/gözetilmesi bakımından istikrar kazandığı görülmektedir. Daha köşeli ifade etmek gerekirse Türkiye’de işçi-işveren ilişkilerinin yasal düzenleyici çerçevesi, işçinin kolektif kapasitesini zayıflatırken, tüzel bir kişilik olarak işvereni –ya da aynı anlama gelecek şekilde firmayı- güçlendiren bir muhtevaya sahiptir. Türkiye’de işçilerin yasalardan doğan kolektif haklarını kullanma olanaklarının son derece sınırlı olduğu, sendikalaşma oranı ve toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi nüfusunun darlığı göz önünde bulundurulduğunda, Yargıtay’ın toplu iş sözleşmesinin özerkliğini sınırlamaya yönelik önlemlerinin, sendikasızlaşmayı daha da şiddetlendireceği, kolektif düzenlemelerin etkinliğini tümüyle yitirmesine yol açacağı açıktır.

İş uyuşmazlıklarının bireyselleşmesi, işçinin imtiyazlı aktörler karşısında yalnızlaştırılması ve Yargıtay’ın toplu iş sözleşmesinin özerkliğini işveren lehine sınırlandırması, Türkiye’de son 20 yılda güvencesizliğin hukukunun inşasında kat edilen yolu göstermektedir. Bu tezde ileri sürülen belli başlı önermelerin ampirik temellerini teşkil eden Yargıtay kararları, kabul edilmelidir ki, güçlü göstergelerdir. İş hukuku gibi iktisadi, sosyal ve siyasi düzeyleri içeren bir olgunun dönüşümü söz konusu edildiğinde, ampirik kanıtların maddi üretim ilişkilerinde, toplumsallığın her bir hücrelerinde yada siyasal ve ideolojik düzeylerde bulunması, hukuk düzleminde bulmasından daha zor olmasa gerektir. Hukuku, siyasal-toplumsal dönüşümlerin etkilerine uyum sağlayan, bu bakımdan da toplumsal dönüşüm göstergelerinin daha gerisinden gelen bir düzey olarak kavramak mümkündür. Tam da bu nedenle, girişim özgürlüğüne, toplu sözleşme özerkliği pahasına vurgu yapan, içtihat oluşturunca bir yargı kararının varlığı, sözü edilen dönüşüm bakımından son derece güçlü bir

ampirik kanıttır.

Tez çalışmasının olgusal kapsamı içinde, sosyal politika üst başlığı altında sürdürülen dönüşüm tartışmalarının en önemli inceleme alanı öne çıkan sosyal yardımlarda yer almaktadır.



V. TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLAR: YOKSULLAR VE GÜVENCESİZ METALAŞMA

Türkiye’de sosyal yardımların dağıtımında vakıfların ve sosyal çalışmacıların takdir yetkisi geniştir. Bu durum, sosyal yardımların dağıtımının belirli bir standarttan yoksun olduğu, yardımların gelişi güzel dağıtıldığı eleştirilerine yol açmaktadır. Yardımların takdire dayalı olarak yerel örgütlenmesini, bir dağıtım örüntüsünün yokluğu ile eş tutan bu bakış açısı, yardım sisteminin arka planındaki belirgin yardım dağıtım kalıbını görmeyi engellemektedir. Oysa Türkiye’de Dünya Bankası’nın yoksulluğu azaltma stratejisi ile uyumlu, çalışma ve aile etiği çerçevesinde işleyen bir yardım dağıtım kalıbı vardır. Bu bölümde bu yardım kalıbı ve bunun emeğin metalaşması ile bağlantısını tartışacağım. Yardım kalıbının ortaya çıkışı, evrimi ve temel özelliklerine ilişkin analizlerim üç temel kaynağa dayanmaktadır. Bunlardan ilki Yüksek Denetleme Kurulu’nun 1991-2005 yılları arasındaki raporlarıdır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun kuruluşundan 2005 yılına kadar denetimini yapan YDK’nın raporları, müfettişlerin ayrıntılı ve eleştirel raporlarıyla birlikte yardım örüntüleri hakkında verimli bir malzeme sunmaktadır. Fon ve vakıfların 2005 sonrası faaliyetlerini ise Fon’nun yıllık Faaliyet Raporları ile takip etmeye çalıştım. İkinci olarak, Meclisin denetim araçlarından biri olan yazılı ve sözlü soru önergeleri ve bu sorulara verilen cevaplardan yararlandım. Bu kapsamda 1999-2013 yılları arasında çeşitli partilerce verilmiş 119 soru önergesini inceledim. Üçüncüsü, çeşitli üniversitelerde ve kurumlarda yazılmış sosyal yardım dağıtımını konu edinen, özellikle alan araştırması içeren tezlerden geniş ölçüde yararlandım.

5.1. Sosyal Yardım Programlarının Tarihsel Arka Planı: Yarım Kalmış Sekülerleşme

Türkiye’de kamusal sosyal yardımlar sınırlı gruplara, belli durumlarda yardım sağlamayı öngören dar bir alanda sıkışıp kalmıştır. Bu anlamda Türkiye’nin sosyal yardım rejimi Gough’un (2006) “azgelişmiş” olarak nitelediği Güney Avrupa modeli ile uyumludur. Ancak son yıllarda özellikle Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu aracılığıyla kamunun sosyal yardım harcamalarında ve rolünde bir artış gözlemlenmektedir.⁴⁹ Bu dönüşümü kavramak bakımından aşağıda, sosyal yardım alanındaki politika deneyimlerine ana çizgileri ile değinilecektir. Boratav ve Özuğurlu (2004), Türkiye’de sosyal politika ve bölüşüm dinamiklerini inceledikleri çalışmalarında 1923-1999 yılları arasını siyasal rejim değişikliği ile de örtüşen üç döneme ayırarak incelemektedir. Buna göre, Cumhuriyetin kuruluşundan çok partili hayata geçişe kadar süren dönem, otoriter paternalizm; 1946-79 arası dönem parlamenter popülizm; 1980-1999 yılları arası da neoliberal ajandanın egemenliği dönemi olarak ele alınmaktadır. Bu dönemleştirme, Türkiye’de sosyal yardım alanındaki programlarının evrimi açısından geniş ölçüde açıklayıcıdır. Kuşkusuz Boratav ve Özuğurlu’nun (2004) dönemleştirilmesi Türkiye’de sosyal yardım programlarının hem nicel olarak büyüdüğü, hem nitel açıdan önemli dönüşümler geçirdiği dönemi (2000-2016) kapsamamaktadır. Ancak neoliberal politikaların egemenliğinin sürdüğü bu dönemi, 1980’le başlayan dönemin bir alt

⁴⁹ Eardley ve arkadaşları (1999: 128), Türkiye’nin sosyal yardım harcamalarının gayri safi milli hasılasının %1’inden az olduğunu tesit etmişlerdir. Eardley vd.’nin bir başka çalışmasına referansla Gough bu rakamı %0,5 olarak açıklamaktadır (Gough, 2006: 242). Daha yakın tarihli bir çalışmada Bugra ve Adar (2007: 26), Türkiye’nin ihtiyaç tespitine dayanan sosyal harcamalarının ülke GSYİH’sının 0,5’i kadar olduğunu ortaya koymuşlardır

dönemi olarak ele almak mümkündür. Bu üç dönemi dikkate alarak Türkiye’de sosyal yardımların evrimine ilişkin şu değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

1. Osmanlı-Cumhuriyet arasında sosyal yardımların örgütlenmesi bakımından önemli sayılabilecek süreklilikler olmakla birlikte, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e önemli bir kurumsal miras devredildiğini söylemek zordur. Darülaceze ve Hilal-i Ahmer gibi Osmanlı döneminin yoksullara yönelik yardım kurumları, sosyal yardım alanındaki varlıklarını Cumhuriyet döneminde sürdürmüş olsalar da, bu tür kurumların gerek sayısı, gerekse de sosyal yardımların kurumsallaşması içindeki katkısı son derece sınırlıdır. Osmanlı döneminde yoksullara yardım faaliyetlerinin merkezinde yer alan vakıf sisteminden Cumhuriyete pek bir şey kalmamıştır. Çünkü Tanzimatla birlikte gündeme gelen modernleşme çabaları sayesinde, vakıfların zaten sınırlı olan sosyal yardım işlevleri büyük ölçüde çözülmüştür. 1924 yılından itibaren vakıfların temel faaliyeti, dini, tarihi, kültürel mekânların bakım-onarımı gibi işlerle sınırlı haline gelmiştir⁵⁰ (Baytal, 2009: 65.).

2. Cumhuriyet’in ilk yıllarında modern bir ulus devlet inşasına yönelik, sosyal politika alanında atılan adımları da geniş ölçüde belirlemiş, sosyal politika ulus devlet inşası temelinde gelişme göstermiştir. Medeni hakların tanınması konusunda önemli adımlar atan devlet, sosyal haklar alanında sınırlı ölçüde sorumluluk üstlenmiştir. Otoriter paternalizmin, sosyal yardım alanına yansımaları Fişek’in (2007) kamu destekli yurttaş örgütü modeli olarak isimlendirdiği yapıyı ortaya çıkarmıştır. Bu modelde devlet, daha çok parasız tıbbi bakım ve tedavi hizmetleriyle, nüfus artışını hedefleyen yardım programlarına yoğunlaşmıştır. Hemşerilik hukukuna

⁵⁰ Cumhuriyet döneminde vakıfların sosyal yardım faaliyetlerinin örgütlenmesi ve içeriğine ilişkin olarak bkz. Baytal, 2009: 62-69; Bulut, 2014.

dayalı bir şekilde muhtaca yardımı öngören Belediyeler Kanunu (1930) vasıtasıyla diğer sosyal yardım uygulamaları da büyük ölçüde belediyelere terkedilmiştir. Sosyal yardım alanında faaliyet gösteren, Çocuk Esirgeme Kurumu, Kızılay ve Halkevi gibi devlet aygıtının dolaylı uzantılarının yardım faaliyetleri desteklenmiştir; ancak sosyal hak niteliğinde bir yardım programı oluşturulmamış, kişisel hayırseverlik faaliyetlerine umut bağlanmıştır.

3. Sosyal yardım hizmetlerinin bir bütün olarak merkezi hükümetin sorumluluğuna alınması, 1960'larda gündeme gelmiştir. Bu yönde ilk önemli girişim Sosyal Hizmetler Kurumu'nun sonuçsuz kalan kuruluş çalışmalarıdır (Çengelci, 1996: 17; Çengelci, 1985).⁵¹ Merkezi hükümetin sosyal yardım alanında doğrudan sorumluluk üstlenmesi, sosyal politika alanında popülizmin toplumsal tabanının genişlediği 1970'lerin sonunda yaşanmıştır. 1976 yılında çıkartılan 2022 sayılı yasa ile 65 yaşını doldurmuş ve bakmakla yükümlü kimsesi olmayanlara maaş bağlanması, uygulamaya konulmuştur. Türkiye'nin, sosyal yardımı mahalli idarelerin ve İslami kurumların çalışma sahası içinde kalmaktan çıkarmaya dönük ilk önemli girişimi olan bu yasa (Gough, 2006:39), Türkiye'de sosyal yardımların sekülerizasyonu doğrultusunda atılmış önemli bir adımı temsil eder.

4. Yardımların örgütleyici prensibinin dinsel referanstan arındırılması ve yoksullara yardım sorumluluğunun kamu tarafından üstlenilmesi anlamında yoksulluğun sekülerizasyonuna yönelik kısa süreli olmuştur. 12 Eylül 1980 Askeri Darbesiyle yaşama geçirilen neoliberal politikalarla birlikte, sosyal yardım alanında

⁵¹ Sosyal Hizmetler Kurumu konusu 1963 yılından sonra çeşitli hükümetler veya değişik parlamenterler tarafından TBMM'ye kanun tasarısı ya da teklifi olarak sunulmuş olmasına rağmen her seferinde dönemi içinde görüşülemeyerek gündemden düşmüştür (Çengelci, 1996:19).

da bir kırılma yaşanmıştır, sosyal yardım ve hizmet alanında muhafazakar-liberal bir sentez hakim kılınmıştır (Karadoğan, 2012: 101). 1980 sonrası 2022 sayılı yasa kapsamında sunulan yardımlar kısıtlanırken, 1986 yılında hayır/vakıf gibi İslami çağrışımlarla yüklü yeni bir yapılanmaya gidilmiş, böylece devletle yurttaş arasındaki hak ilişkisinden, muhtaç ile hayırsever arasındaki dayanışma ilişkisine güçlü bir dönüş gerçekleştirilmiştir.. 1980 sonrası kamusal sosyal yardım faaliyetindeki “dalgalanma, süreklilik ve değişim”⁵², esas olarak bu hat üzerindeki tonlama farklılıklarıyla karakterize olmaktadır. 1990’larda Refah Partisi’nin yerel yönetimler seçimlerini kazanması ve vakıf yönetimlerindeki temsilinin artması, 2002’de AKP’nin iktidara gelmesiyle, yardım dağıtımındaki hayırseverlik ve dini referanslara vurgular da artmıştır. Ancak, sosyal politika alanındaki esas dönüşüm, 1999 depremi ve 2000 krizinin ardından Dünya Bankası ile kurulan ilişki neticesinde gerçekleşmiştir. Dünya Bankası, kriz sonrası yaptığı maddi ve teknik desteklerle yardım dağıtım pratiklerini köklü bir biçimde dönüştürmüş, kendi bünyesinde geliştirdiği yoksulluğu azaltma stratejileriyle uyumlu hale getirmiştir. Bu süreç daha AKP iktidara gelmeden başlamışsa da, AKP iktidarının da yerleşik bir yardım rejimi haline gelmiştir. AKP’nin bu dönüşümdeki rolü, Dünya Bankası’nın neoliberal yoksulluğu azaltma stratejilerini, İslami bir muhafazakarlıkla, mahalli temelde güçlü ayakları olan bir minnet ekonomisinin inşasında etkili bir şekilde kullanmakla sınırlıdır.

⁵² Taşçı (2007), 1980 sonrası sosyal yardım alanında 4 temel eğilim tespit etmektedir. Bunlardan ilki, sosyal yardımların dalgalanma, süreklilik ve değişim dinamikleriyle 1980’lerden günümüze kadar gelmesidir. Diğer üç eğilim, yerel yardımların ortaya çıkması, STK’ların bu alandaki faaliyetlerinin artması ve zorunluluktur. Ayrıntılar için bkz. Taşçı, 2007: 111-143.

kaydıyla aylık bağlanmasına başlanmıştır. Dolayısıyla kanun kapsamında sunulan sosyal yardımdan faydalanan üç toplumsal grup vardır: *yaşlılar, özürlüler (özür durumuna göre iki alt kategorisi vardır. Yasanın diliyle malul ve sakatlar)* ve bakımını fiilen gerçekleştirdikleri *özürlü yakını bulunanlar*. Ancak bu üç kategoridekilerin yardımlardan faydalanabilmeleri için, gelirlerinin asgari ücretin üçte birinden az olması gerekmektedir.

Programın uygulanmasına 1983 yılında “muhtaçlığın ispatlanması” şartı getirilmiştir (Kara, 2004: 239). Bugün de programdan yararlanmak için muhtaçlığın tespiti gerekmektedir ve bu tespit sosyal yardımlaşma vakıfları tarafından yapılmaktadır. Yasa kapsamındaki programlardan 2014 yılı itibariyle 1,3 milyon kişi yararlanmaktadır. 2011 yılı itibariyle kapsamdaki nüfusun %60’ını yaşlılar, %36’sını özürlüler ve %4’ünü özürlü yakınları oluşturmaktadır (SGK). Yardımlardan yararlanma koşullarının görece nesnel kurallara bağlanmış olması nedeniyle, bu yardım programlarında takdir yetkisi sınırlıdır. Kriterler merkezi olarak belirlenmekte ve yardım kararı yerelde vakıflarca verilmektedir.

Sistemin ikinci ayağını 1986 yılında kurulan SYDTF oluşturur ve bu muhtaç duruma düşen tüm yurttaşları kapsayan genel nitelikli bir yardım şemasıdır. Sosyal sigorta programına dâhil olmayan ve acil ihtiyaç içinde olanlara ayni ve nakdi yardım yapmak amacıyla kurulan fon (Arın, 2004:87), bugün çok sayıda sosyal yardım programı (eğitim, sağlık, yakacak ve gıda yardımları, aşevleri, doğal afete maruz kalanlara dönük yardımlar) ile sosyal destek amaçlı proje yürütmektedir.⁵³

⁵³ Fon’un karar organı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu, yürütme organı ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü’dür.

Fon, tüm yardım faaliyetlerini yerelerde örgütlü Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığı ile yürütmektedir.⁵⁴

SYDTF’de yardımların örgütlenmesi iki aşamalıdır. Birinci aşamada SYDTF’de toplanan fonlar yereldeki vakıflara dağıtılmaktadır. İkinci aşamada yereldeki vakıf, fondan aktarılan periyodik pay ve varsa diğer gelirleri ile yardımları dağıtmaktadır. Fonda toplanan kaynakların il ve ilçe vakıflarına dağıtılmasına ilişkin bir takım nesnel kriterler (nüfus, işsizlik düzeyi vb) belirlenmiş olmasına rağmen, dağıtım sürecinde bu kriterlerin dışına sıklıkla çıkıldığı görülmektedir (DDK, 2006).

İkinci aşama, yani yardımların fiili olarak dağıtılması aşamasında vakıfların geniş bir takdir yetkisi vardır. Yardım dağıtım süreci genellikle yoksulların vakıflara yaptığı başvuru ile başlamaktadır. Vakıfların yardım faaliyetlerine ilişkin kamusal bilgilendirme kampanyaları son derece sınırlıdır. Bu nedenle yardımlardan haberdar olmada komşular, akrabalar ve mahalle muhtarları kritik bir rol oynamaktadır (Sallan Gül; 2005). Yardımlardan enformel ilişki ağları dolayısıyla haberdar olunması, yerel/bölgesel farklılıkları aşan ortak bir örüntü olarak hemen hemen tüm alan araştırmalarının ortak bulgusu olarak karşımıza çıkmaktadır (Yılmaz,2009; Güneş, 2008, vd.).⁵⁵

⁵⁴ Bugün itibariyle, ülke genelinde il ve ilçelerde kurulu bulunan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının sayısı 1000’dir.

⁵⁵ Ali Yılmaz’ın (2009) Hilvan SYDTV’ndan sosyal yardım alan yoksullara yönelik yaptığı araştırmaya göre, yardım kullanıcıların %77,8’i akraba/komşu/tanidik kanalıyla yardımları duyduğunu belirtirken, %19,6’sı muhtardan haber aldığını belirtmiştir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kendi araştırması da, yoksulların sosyal yardım alabilecekleri kurum bilgisini sırasıyla komşularından (%59,3), tanıdıklarından %44,6), akrabalarından (%30,8) ve muhtarlardan (%14,9) edindiklerini göstermektedir (Güneş, 2008: 99). Türkiye’de sosyal yardım almama davranışına ilişkin sistematik bir araştırma olmamakla birlikte, devletin kamusal bilgilendirme kampanyaları yürütmemesi ile birlikte sosyal yardım sisteminin damgalayıcı yapısı da göz önünde bulundurulduğunda bu oranın son derece yüksek olması büyük bir olasılıktır.

Başvurunun ardından, vakıfların yoksulla ilgili değerlendirme süreci başlamaktadır. Sosyal yardım başvurularının değerlendirilmesi süreci, Dünya Bankası ile birlikte 2001 ekonomik krizinin ardından hayata geçirilen Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) sonrasında önemli ölçüde değişmiştir. Proje kapsamında Şartlı Nakit Transferinden yararlanacak kişilerin belirlenmesine yönelik olarak bir puanlama formülü geliştirilmiştir (SYGM, 2012:102). 2007’de SRAP sona erse de puanlama formülü uygulamasına devam edilmiş ve bir e-devlet uygulaması olan SOYBİS sistemine dönüşmüştür. SOYBİS modülü ile kişi ve hanenin gelir ve mülkiyet bilgileri sorgulanmakta ve elde edilen bilgiler çerçevesinde hanenin ortalama aylık geliri ile gelirin kişi başına düşen aylık tutarı tespit edilmektedir. Bu bilgi, kişinin sosyal yardım başvurusunun değerlendirilmesi sürecine temel teşkil etmektedir. Ancak karar sürecinin önemli aşamalarından biri de hane incelemesidir. Kural olarak hane incelemeleri, jandarma ve polis gibi kolluk kuvvetlerine yaptırılamaz, sadece özel durumlarda kolluk kuvvetlerinin sosyal yardım ve inceleme görevlilerine refakat etmeleri sağlanır (SYDGM, 2006: 8). Ancak, Türkiye genelindeki yaygınlığını tespit etmek zor olmakla birlikte, alan araştırmaları yoksulların başvurularının çok uzun süre, sosyal çalışmacı olmayan vakıf çalışanları ya da polis/asker gibi güvenlik mensupları tarafından yapıldığını göstermektedir (İkizoğlu, 2000; Çiçek, 1996; Yılmaz, 2006; Kök, 2011).⁵⁶ Bir çeşit güvenlik

⁵⁶ Eskişehir SYDTV’nın yardım faaliyetlerini araştıran Sibel Yılmaz (2006: 196-197), yardım başvurusu yapan yoksulun, vakıf tarafından hazırlanan başvuru formunu doldurup onaylattıktan sonra, başvuru formunun ikamet ettiği yerin emniyet müdürlüğü veya Jandarma komutanlığına teslim edildiğini ve buralardan bir güvenlik görevlisinin başvuru sahibinin ikametgâhına giderek hane incelemesinde bulunduğunu belirtmektedir. Güvenlik görevlisinin hane incelemesi ve gerek görürse komşularla yaptığı görüşmeler ışığında bilgileri içeren bir rapor yazarak formu birlikte vakfa teslim etmektedir. Vakıf raporu

soruşturmasına dönüşen hane incelemeleri, 2006 yılında SYDTF'nin uygulama yönetmeliği ile yasaklansa da vakıfların, yardım alacak yoksullara yönelik güvenlik soruşturması uygulamasını farklı formlarla sürdürdüğü görülmektedir. Kök (2011: 185), vakıflarının yardıma başvuran yoksulları hak eden hak etmeyen tasnifine tabi kılarken, yoksulların suç sicilini de göz önünde bulunduran bir karar verme süreci örgütlediğini, bunun için Emniyet içinde özel bir birim oluşturulduğunu tespit etmiştir. Bu birimde görevli polis memurları, yardım talebinde bulunanların suç sicilini inleyerek hazırladıkları raporu vakıflara geri göndermekte, vakıfların takdiriyle yardım yapılıp yapılmamasına karar verilmektedir. Kök'ün (2011:185) hırsızlıktan sabıkalı olan hanelerin yardım başvurularının reddedildiğine ilişkin bulgusu bu kapsamda anlamlıdır.⁵⁷

Esasında vakıflarca dağıtılan yardımlarda hane incelemelerinin büyük bölümü sosyal çalışmacı olmayan vakıf personeli tarafından yapılmaktadır (Altındağ, 2007: 116; Yılmaz-Şener 2010: 116). 2007 yılında yapılan bir değişiklikle, çeşitli mesleklerden kişilere “sosyal yardım ve inceleme görevlisi” unvanı verilmesi sosyal çalışmacı vasfı bulunmayan personelin sosyal inceleme yapmasına olanak tanıyarak durumu daha da ağırlaştırmıştır (Altındağ, 2007: 103). Buna rağmen incelemelerin, inceleme görevlisi unvanı bile taşımayan, şoför, memur, geçici işçi gibi vakıf personeli tarafından yapılması, istisnai bir durum değildir (Altındağ, 2007:120). Bu durum, sosyal çalışmacının hanenin durumunu, profesyonel bilgi birikimi ve

yetersiz bulur ya da çelişkili görürse haneyle ilgili vakıf personeli tarafından özel araştırma adı verilen ikinci bir inceleme yapabilmektedir (Yılmaz, 2006:197).

⁵⁷ Hıdırlıktepe’de görüşme yaptığı 15 haneden 5’inin vakıflara yaptığı başvuruların reddedilmesinde, başvuru sahibinin ya da aile mensuplarının hırsızlıktan mahkum olmuş olmalarının etkili olduğunu tespit etmiştir.

uzmanlığı doğrultusunda değerlendirmesi yerine, profesyonel olmayan kimselerce standardize edilmiş hane inceleme formları kanalıyla bilgi toplaması ve değerlendirme yapılması sonucunu doğurmaktadır. Her ne kadar vakıflar tarafından sürdürülen yardım programlarına ilişkin yasayla düzenlenmiş bir takım hak kazanma koşulları varsa da, uygulamada özellikle bazı yardım programlarında (gıda, giyecek gibi) yasa önemsiz kalabilmekte ve sosyal yardım ve inceleme görevlisinin takdiri belirleyici olabilmektedir. Gelir kriterini karşılamayan bir başvuru sahibine yardım bağlanması yönünde karar verirken vakıf çalışanının kurduğu şu cümle, süreci oldukça çarpıcı bir şekilde aktarmaktadır (Kutlu, 2015: 236): “Verdim, önemli değil, kaldır at yasayı.”

Vakıf personelinin takdir yetkisinin, her zaman yoksullar lehine ve yardım bağlanması doğrultusunda kullanıldığını düşünmek yanıltıcıdır. Piven ve Cloward (1971) yardım programlarından yararlananların sayısındaki artışın, sıklıkla yardım programlarının kötü yönetilmesiyle ilişkilendirildiği için, yardım bürolarının kendilerine yönelik eleştirileri/saldırıları önlemek üzere çeşitli pratikler geliştirdiğini belirtmektedir. Türkiye’de SYDV’ler üzerinde özellikle yoksullara yönelik düzenli nakdi yardımların kısılması doğrultusunda bir baskı vardır.⁵⁸ Vakıflar yardım faaliyetlerini verili bir bütçe ile yürütmektedir ve gelirleri çoğunlukla SYDTF’den aktarılan periyodik paylardan ibarettir. Dolayısıyla vakıfların hane incelemelerinin odak noktası, yardıma ihtiyacı olanların tespit edilmesinden ziyade, yardım almaması gerektiği düşünülenlerin dışlanması üzerine kuruludur.

⁵⁸ Örneğin Eskişehir SYDTV’nın, 1986’dan 1990’ların ortasına kadar sürdürdüğü yoksullara aylık düzenli nakdi yardım uygulaması, müfettişlerin tenkidi sonucunda yeniden yapılandırılmış ve hem ödeme periyodu uzatılmış (üç aylık) hem de yardımlardan yararlanan sayısı kademeli olarak azaltılmıştır (Yılmaz, 2006: 149).

Hane ziyaretleri, yardım başvurusunda bulunan yoksullara yönelik değersizleştirme ritüellerinin en alenileştiği süreçlerdir. Üçüncü bölümde de belirttiğimiz gibi değersizleştirme ritüelleri, yardım başvurularını sınırlandırmak/azaltmak amacıyla başvuru tekniklerinden birisidir. Kutlu'ya (2015: 261) göre, vakıfların hane ziyareti ve incelemeleri pratikte bir tür hane denetimine dönüşmüş durumdadır. Bu incelemeler yoksulun yaşadığı konutta yatak odasından, giysi dolabına, buzdolabından TV'ye kadar her nesnenin inceleme/sorgulama konusu yapılmasıyla sınırlı kalmamakta, ayrıca yoksulların özel hayatları didik didik edilmektedir. Özellikle kadınların evlilik dışı birliktelikleri, “hak eden yoksul” kategorisinden dışlanma için yeterli belge sayılmaktadır. İlginç olan, bu hane denetiminin yalnızca kamunun sosyal yardım kurumlarıyla sınırlı olmaması, özel yardım faaliyetleri yürüten derneklerin de benzer denetimleri sürdürme rahatlığıdır (Kutlu, 2015: 261). Bu durum, basitçe yoksulluk, geçinememe gibi mahrem olanın dışı vurulmasının da ötesinde yoksulun ve hanesinin mahremsizleştirilmesidir. Türkiye'nin sosyal yardım sisteminin yüksek bir damgalama etkisine sahip olması, büyük ölçüde bu mahremsizleştirme pratikleriyle ilişkilidir.

Yardım başvurusu ile başlayan, SOYBİS sorgusu ve hane incelemeleri ile devam eden sosyal yardım süreci, vakıf mütevelli heyetinin olumlu/olumsuz kararı ile sona ermektedir. Vakıf mütevelli heyeti, vakıfların karar organıdır. Yardım verilip, verilmemesi noktasında son sözü söyleme yetkisi mütevelli heyetindedir. Daha da önemlisi, vakıf mütevelli heyeti, il ya da ilçedeki yardım pratiklerinin belirleyicisidir. Mütevelli heyetlerinin yapısı, 1986 yılında 3294 sayılı yasanın çıkarılışından itibaren hep tartışmalı olmuştur. Ancak, mütevelli heyetinin yapısında yaklaşık 30 yıllık süre zarfında kayda değer bir değişiklik yapılmamış, üye

kompozisyonunda küçük değişikliklerle yetinilmiştir. Mevcut durumda mütevellî heyeti, doğal üyeler olarak nitelendirilen kamu kurumlarının temsilcileri ve seçilmiş üyeler olarak isimlendirilen yerel yöneticiler, STK temsilcileri ve ‘hayırseverlerden’ oluşmaktadır.⁵⁹ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bu bileşimle iyi bir yönetim uygulaması sunmaktadır.

Mütevellî heyetinde dikkat çeken ilk unsur, kamu görevlisi ağırlıklı yapısıdır. Bu yapı içerisinde il ve ilçelerde müftüye yer verilmiş olması, yardımların dini bir çerçeve içerisinde sunulmasına önem verildiğinin bir göstergesidir. Nitekim bu yaklaşım, yardım pratiklerine yansımaktadır. Örneğın geniş kapsamlı yiyecek yardımları yılda iki kez Ramazan’da ve Kurban bayramından önce yapılmaktadır. Ancak vakıf mütevellî heyetlerinin bileşimine ilişkin asıl tartışma, mütevellî heyetinde il ve ilçelerde il genel meclisleri tarafından seçilen iki “hayırsever vatandaş”ın yer verilmiş olmasından çıkmaktadır. Buğra’ya (2001) göre, yoksullara yönelik genel nitelikli bir yardım şemasının karar organında hayırsever yurttaşlara yer verilmesi, kurumun işleyişine devlet-vatandaş ilişkisinin mantığından çok muhtaç-hayırsever ilişkisi mantığının egemen kılınmasıyla ilişkilidir. Hayırsever vatandaş sıfatıyla, vakıf mütevellî heyetlerine seçilen kişiler vakıfların yardım faaliyetlerinin örgütlenmesinde Yılmaz’ın (2013) minnet ekonomisi olarak kavramsallaştırdığı borç ilişkisinin inşası açısından kritik önemdedir. Örgütlenişi

⁵⁹ İllerde mütevellî heyeti doğal üyeler olan vali, belediye başkanı, defterdar, müftü, milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı il müdürünün yanısıra seçilmiş üyeler köy muhtarı, mahalle muhtarı, STK temsilcisi ve 2 hayırsever vatandaştan oluşur. İlçelerde de buna paralel bir yapılanmaya gidilmiştir. Mütevellî heyeti ilçelerde doğal üyeler olan kaymakam, belediye başkanı, mal müdürü, ilçe milli eğitim müdürü, sağlık grup başkanı ilçe tarım müdürü ve ilçe müftüsünün yanısıra seçilmiş üyeler köy muhtarı, mahalle muhtarı, STK temsilcisi ve iki hayırsever vatandaştan oluşmaktadır.

itibariyle iktidarın/liderin yoksullara bağışı gibi takdim edilen sosyal yardımların sunumundaki konumları nedeniyle muhtarlar da, minnet ekonomisinin örgütleyici ajanları haline gelmekte, siyasal iktidarla yoksullar arasındaki ağın örülmesi, tabiiyet ilişkisinin kurulmasında, ‘hayırsever vatandaş’larla birlikte önemli roller üstlenmektedirler.⁶⁰

Yardım talebine ilişkin başvuru ile başlayan sosyal yardım dağıtım süreci, vakıf müteveli heyetinin kararı ile sona ermektedir. Alan araştırmaları, vakıf

⁶⁰ Vakıfların yönetiminde il genel meclisleri tarafından seçilen iki hayırsever vatandaşın da yer alması, Buğra’nın (2008) ifade ettiği gibi sosyal yardım alanını muhtaç-hayırsever mantığı temelinde örgütlediği gibi, klientelist uygulamalara da zemin sağlamaktadır. İl ve ilçelerdeki müteveli heyetinde hayırsever vatandaş sıfatıyla yer alan kişiler, uzunca bir süre il genel meclisleri tarafından il genel meclisi üyeleri arasından seçilmiştir. Bu durum, il genel meclisinde çoğunluğu elde eden siyasal partinin kendi partisine mensup il genel meclisi üyelerinden vakıf yönetimine üye seçmesine olanak sağlayan bir uygulama olmuştur. Nitekim hayırsever vatandaş sıfatıyla müteveli heyetlerine seçilen üyelerin siyasal iktidarla organik bağı bulunduğu yönünde ciddi iddia ve tespitler bulunmaktadır. Soru önergesine verdiği yanıtta dönemin Devlet Bakanı Beşir Atalay (B.02.005/031/750), 931 vakfın 73’ünde 109 il genel meclisi üyesinin görev yaptığını açıklamış, ancak bunların siyasal partilere göre dağılımını, bu kişilerin siyasal görüşlerine dair ellerinde bilgi olmadığı gerekçesiyle açıklamamıştır. Basına yansıyan haberler vakıf yönetimlerinde il genel meclisi üyelerinin yer almasının bakanın açıkladığından daha yaygın bir uygulama olduğunu göstermektedir. Örneğin sadece İstanbul’daki vakıf şubelerinin müteveli heyetine seçilen il genel meclisi üyesi sayısı 66’dır ve bunların 44’ü AKP’nin il genel meclisi üyesidir (Sarıkaya, 2006). Soru önergeleri, İstanbul’daki tabloya benzer bir şekilde hemen her ilde, AKP il genel meclisi üyelerinin yaygın bir şekilde vakıf yönetimlerinde rol aldığını ortaya koymaktadır. Şiddetli tartışmalara da yol açan bu durum karşısında, müteveli heyetlerine seçilen hayırsever vatandaşların il genel meclisi üyeleri arasından seçilemeyeceği karara bağlanmıştır. Uygulamada, bu kurala rağmen, partili il genel meclisi üyelerinin vakıf yönetimlerine seçilmeye devam edildiği görülmektedir. Ancak, bu yasak uygulansa bile il genel meclislerinin yine siyasal partilerle organik bağlantı içerisindeki kişileri vakıf yönetimlerine üye olarak seçmeye devam ettiği görülmektedir. Benzer bir durum STK temsilcileri için de söz konusudur. Dolayısıyla, vakıf müteveli heyetlerinin mevcut yapısı (muhtar, hayırsever vatandaş, STK temsilcisi ve hükümet denetimindeki kamu kurumu temsilcilerinden oluşan müteveli heyetleri) sosyal politika alanında klientelist uygulamaları güçlendirmektedir. Hayırsever vatandaş sıfatıyla müteveli heyetlerinde yer alan üyelerin, yardım kararlarında ve yardım dağıtım sürecinde etkin ve görünür olmaya özen gösterdikleri anlaşılmaktadır. Bunun uç bir örneği parti antetli kağıtlarla yardım dağıtılması biçiminde İstanbul’da yaşanmıştır.

mütevelli heyetlerinin yardım dağıtım sürecinde ciddi bir takdir yetkilerinin bulunduğunu göstermektedir. Özellikle, takdir yetkisinin görece düşük olduğu, düzenli merkezi yardımlar dışındaki yardımların dağıtım sürecine ilişkin kararlarda vakıf mütevelli heyetinin, bir takım nesnel değerlendirme kıstaslarına başvursa da, kendisini bu kıstaslarla sınırlandırmadığı görülmektedir.

5.3. Sosyal Yardım Dağıtım Kalıbının Oturması

Türkiye’de sosyal yardım sisteminin parçalı, çok aktörlü, nesnel değerlendirme kriterleri temelinde ilerlemeyen, klientalist özellikler sergileyen, subjektif değerlendirmelere ve keyfi uygulamalara açık bir yapı sergilediğine dair, genel bir uzlaşma vardır. Sistemin bu yapısıyla ‘gerçek yoksullara’, ‘muhtaç ve düşkünlere’ ulaşamadığı, kaynakların önemli bir bölümünün “zenginlere” sızdığı sıklıkla dile getirilmektedir. Nitekim bu temel tespit ve iddialar, sosyal güvenlik sisteminin reformu sürecinde sosyal yardım programlarını da içerecek şekilde sosyal güvenlik sisteminin primsiz ödemeler ayağının da yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir. Ancak sosyal güvenlik reformunun diğer ayakları hayata geçirilirken primsiz ödemelere ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır.

Gerek Fondan vakıflara kaynak aktarılması aşamasında, gerekse yardımların fiili olarak dağıtılması aşamasında karar vericilerin geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Karar alıcılara sağlanan esneklikler ve takdir yetkisi nedeniyle yardımların “gelişi güzel/rastgele” dağıtıldığına ilişkin algı güçlüdür.⁶¹ Bazı

⁶¹ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı yardım dağıtımına ilişkin ayrıntılı ve güvenilir istatistikler yayımlamaması, resmi belgeler aracılığıyla dağıtım sürecine dair değerlendirme yapmayı zorlaştırmaktadır. Genel müdürlük ya da vakıflar tarafından açıklanan “yardımdan yararlanan kişi sayısı” aynı kişinin farklı yardımlardan yararlanmış olma ihtimali nedeniyle

alışmalar (iek, 1996, Yılmaz 2006), yardım başvurusu reddedilenlerin oranlarının il içinde bile önemli ölçüde farklılaşabildiğini göstermektedir.⁶² Buna rağmen, sosyal yardımların bir dağıtım örüntüsünden yoksun biçimde geliş güzel dağıtıldığı tespiti isabetli değildir. Tersine, Türkiye’de sosyal yardımların örgütleniş ve dağıtımına ilişkin son derece belirgin bir yardım dağıtım kalıbı vardır. Bu kalıp 1834 Yeni Yoksul Yasasının yoksulları bedenen işgörebilir ve bedenen işgöremez şeklindeki tasnifine benzer bir şekilde ayrıma tabi kılınması, ‘hak eden yoksul’un diğerlerinden ayrılmasına ilişkindir. Yardım kalıbı, sosyal yardım almaya layık görülen ve sıklıkla yoksul, muhtaç düşkün olarak nitelenen nüfus kategorilerinin tanımlanması (yaşlılar, özürlüler, kadınlar gibi), yardımlardan dışlanması gerektiği düşünülen nüfus gruplarının (genç erkekler, kriminal faaliyetlerle bağı olanlar) belirlenerek diğer yoksullardan ayrıştırılması ve yoksullara yapılacak yardımın tür/nitelik/süresinin belirlenmesine (düşük elverişlilik) ilişkindir. Belirgin bir yardım kalıbının varlığına

yanıltıcı olabilmektedir. Aynı nedenden ötürü açıklanan sayıların azımsanamayacak bir *ifte sayma problemi* içeriyor olma olasılığı fazlasıyla yüksektir.

⁶² iek (1996: 123) ve Yılmaz’ın (2006:159) İzmir ve Eskişehir’deki vakıflara ilişkin bulguları bu noktada son derece değerlidir. Her ne kadar araştırmalar eski tarihli olsa da yardım pratiklerinin radikal bir biçimde değişmesine neden olacak bir durum olmadığı için bu çalışmaların bulgularının eğilimi yansıtmaları bakımından önemli bir gösterge olduğunu düşünüyorum. iek’in (1996) çalışmasında 1990-1994 yılları arasında İzmir’in il ve ilçelerindeki tüm vakıflara yardım talebiyle yapılan başvuru sayısı, bu başvurular sonucu yardım yapılan ve yapılmayan kişi sayısına ilişkin ayrıntılı bilgiler vardır. Buna göre, bazı ilçelerde (Gaziemir, Narlıdere ve Güzelbahçe) başvuruda bulunanların tamamına yardım verilirken bazı ilçelerde yardım talebi reddedilenlerin oranı son derece yüksektir (Buca’da %73, Menderes’te %38).⁶² İl genelinde ise yardım başvurusunda bulunanların %14,37’sinin yardım talebi reddedilmiştir. Aynı çalışmada (1996:126), vakıf çalışanlarının başvuru sayısının fazlalığını en önemli problemleri olarak tanımlamış olmaları ayrıca anlamlıdır. Yılmaz (2006) ise, Eskişehir SYDV’nin 2003-2006 yılları arasında SRAP kapsamında yürüttüğü şartlı eğitim ve sağık yardımlarına ilişkin başvuru ve hak kazanma oranlarını vermektedir. Buna göre, başvuruda bulunanların %38,5’i yardımlardan yararlanamamıştır⁶².

ilişkin iddiamız, yukarda açıkladığımız yardım dağıtım sürecine ilişkin mevzuatın esnetilebilmesi olanakları, inceleme görevlisinin takdir yetkisi ya da müteveli heyetinin yardım sürecindeki belirleyiciliğini de içerecek şekilde keyfilikler, düzensizliklerle çelişkili değildir. Tersine, yardım dağıtım sürecinin öznelere takdir yetkisi ve hareket esnekliği, yardım kalıbının sınırları içerisinde, bu kalıba riayet edildiği ölçüde mümkündür. Hatta yardım dağıtım mekanizması içerisinde klientelist-paternalist uygulamalara olanak sağlayan öğeler de yardım kalıbının bir parçasıdır. Devlet açısından, kritik olan yardım dağıtımının hak eden yoksul olarak belirlenen nüfus gruplarının dışına sızmasıdır. Yardım fonunun hedef nüfus grupları içerisinde somut olarak kimlere dağıtıldığı ikinci dereceden, minnet ekonomisi ve onun siyasal sonuçları bağlamında önemlidir. Bir başka ifadeyle ücretli işçiliğe alternatif bir geçim olanağı haline gelmediği ve mevcut cinsiyet rejiminin ihtiyaçlarını gözetmediği ölçüde yardımlardan kimlerin somut olarak yararlandığının bir önemi yoktur.

Peki, bu yerleşik olduğunu iddia ettiğimiz yardım dağıtım kalıbı nasıl ve ne zaman oluştu? Ne 1976'da ne 1986'da iki yardım örgüt şeması oluşturulduğunda bile böyle yerleşik bir yardım kalıbı yoktu. Bu kalıbın biçimlenmesi ve yerleşmesi, süreç içerisinde iktisadi, siyasi ve sosyal gelişmelerin etkisiyle gerçekleşti. Bu süreç esas olarak vakıflar eliyle dağıtılan yardımlar kanalıyla ve vakıfların yardım rejimi içerisinde asli öge haline gelmesiyle gerçekleşti. Bu nedenle vakıflar kanalıyla dağıtılan yardımların örgütlenme örüntüsünün evrimi, aynı zamanda yardım dağıtım kalıbının biçimlenmesinin de tarihidir ve 30 yıllık bu tarih üç alt dönem olarak ele alınabilir.

Fonun kuruluşundan 1990'ların ortasına kadar uzanan on yıllık ilk dönem, yerel gelir ve inisiyatifeye dayalı yardım dönemidir. Bu dönemin dört temel özelliğinden söz edilebilir. Birincisi, bu dönemde SYDTF, gelirlerini doğru bir şekilde tespit, tahakkuk, takip ve tahsil etme noktasında çok ciddi sıkıntılar yaşamıştır. Bu çok boyutlu bir sorundur ve ilk on yıllık süreçte çözüm yönünde ciddi bir çaba sergilenmemiştir.⁶³

İkincisi, SYDTF'nun gelirlerinin önemli bir bölümü yoksullara yönelik yardımlarda değil, bütçe açıklarını kapatmakta kullanılmıştır. Sadece Fonun kuruluşunu izleyen iki yıl (1986-1987) genel bütçeye ya da başka bir yere para aktarılmadan fonun tüm gelirleri SYDV aktarılmıştır. 1988 yılından itibaren, fondan bütçeye ve diğer fonlara para aktarılmaya başlanmış ve bu aktarmalar, 1994 kriziyle birlikte zirve noktaya ulaşmış, fon giderleri içerisinde bütçeye ya da diğer fonlara yapılan aktarmaların oranı 1994'te %89,5'e (1994 yılı fon gelirlerinin %98.9 oranında), 1995'te %88,6'ya ulaşmıştır.⁶⁴

Üçüncüsü, SYDTF'nun ilk on yılında fon ile yereldeki vakıflar arasında son derece sınırlı bir ilişki kurulmuştur. Merkezden yerel vakıflara aktarılan miktarlar sınırlı olduğu için, yardım faaliyetleri çok büyük ölçüde yerel vakıfların kendi gelirleri (esas olarak mahalli idare bütçelerinden %2 oranında ayrılan pay) ile ve bu

⁶³ Fonun gelir kaynakları arasında yer alan fon ve kuruluşlardan, gelir tahakkuk ve tahsilatı ya hiç yapılamamış ya da eksik yapılmıştır (YDK, 1991: 48). Hazinece yapılan tahsilatlar ile diğer kuruluşlardan yapılan aktarmalarda büyük ölçüde gecikmeler ve aksamalar mevcuttur.

⁶⁴ Öyle ki, 1994 yılı fon gelirlerinin %98.9 oranında 15.699 lirasının diğer fonlara aktarma ve bütçeye transfer edilmesi sonucu, Fon'un asli görevlerinin yerine getirilmesi için geçmiş yıllar gelir fazlası kullanılmış, bu nedenle 1994 yılı faaliyet dönemi gider fazlası ile kapatılmıştır (YDK, 1994). 1986-1994 yılı sonuna kadar Fon gelirlerinden 3294 sayılı Kanuna göre yapılan aktarmalar 27 trilyon liraya ulaşmıştır. Bu miktarın %61.2'si bütçeye, %18.4'ü diğer fonlara, %16,6'sı il ve ilçelerde kurulu vakıflara, %3,8'i Sağlık Bakanlığı, üniversite hastaneleri, vakıflar genel müdürlüğüne aktarılmıştır (YDK, 1994).

gelirlerin olanak sağladığı ölçüde yürütülmüştür. Bu dönemde SYDVler fona belirsiz aralıklarla ve genellikle de yılsonunda yardım faaliyetlerine ilişkin çok sınırlı ölçüde bilgi aktarmaktadır (YDK, 1994). Dolayısıyla fonun vakıfların yarımalarını denetleme, yönlendirme, koordine etme fonksiyonu son derece sınırlıdır.

Dördüncüsü, SYDTF bütçeye kaynak transferinin yanısıra doğrudan ilgili bakanlıkların bütçesinden karşılanması gereken kimi yatırımları da finanse etmiştir. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının ana faaliyet konusunu oluşturan ve bu kuruluşların bütçelerinden karşılanarak yapılması gereken işler için fondan kaynak aktarılması oldukça yaygın bir uygulamadır. Bazı yerleşim birimlerinin içme suyu projeleri, sağlık ocağı ve yurt inşaatları, tarımsal projeler, devlet hastaneleri ve sağlık ocaklarına tıbbi cihaz alımı gibi işler için fondan kaynak tahsis edilmiştir (YDK, 1997).

Bu özelliklerden hareketle ilk on yılın yardım dağıtım kalıbı için şunu söylemek mümkündür: Fon kaynaklarının ana dağıtım örüntüsü, kaynakların ya doğrudan ya da dolaylı olarak bütçeye aktarılması ve bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılmasıdır. Bütçeye aktarılanlar dışında kalan sınırlı miktardaki kaynak, çeşitli bakanlıkların sorumluluğundaki kimi yatırımların ya da hizmetlerin örgütlenmesinde kullanılmıştır. Yardım faaliyetleri büyük ölçüde yerel vakıfların gelirleri ile ve yerel takdire dayalı olarak yürütülmüş, yerleşik bir yoksul tanımı olmadığı için çalışan yoksullar da yardımlardan yararlanmıştır.

SYDV kanalıyla yürütülen yardım faaliyetlerinin ikinci dönemi, 1990'ların ortasından 2000'lere kadar uzanan kısa bir geçiş dönemini kapsar. Bu geçiş döneminde birinci dönemin yardım dağıtım kalıbı ana hatlarıyla hakimiyetini sürdürmektedir, ancak devlet kimi müdahalelerle bu yardım dağıtım kalıbını

biçimlendirme olanaklarına kavuşmuştur. Fondan bütçeye ve diğer fonlara yönelik transferler devam etmekle birlikte, kriz dönemindeki zirve değerlerinden uzak olduğu görülmektedir. Fonun gelirlerinin yaklaşık yarısı bütçe ve diğer fonlara aktarılmaktadır. Fon gelirlerinin bütçe açıklarında ya da bazı bakanlıkların sorumluluğundaki hizmetlerin finansmanında kullanılması, devletin fonun gelirlerini belirleme, tahakkuk, tahsil ve takip süreçlerinde ‘müşterek fon’ uygulaması gibi bir takım rasyonelleştirmelere başvurmasına yol açmıştır.⁶⁵

Bu dönemde SYDTF, yereldeki vakıfları denetim altına almaya ve yardım pratiklerini biçimlendirmeye girişmiştir. Bir taraftan vakıfların yardım dağıtım uygulamalarını standardize etmek için, fonun genelge ve prensip kararlarından hareketle bir iç mevzuat oluşturma yoluna giderken diğer taraftan da, vakıfların yardım faaliyetlerine ilişkin Fon’a düzenli bilgi göndermelerini sağlamaya yönelik kimi yaptırımlar gündeme getirilmiştir (YDK, 1996; 1998). SYDTF, 1996 ve 1997 yıllarında fon idaresine gelir-gider ve yardımlara ilişkin bilgileri göndermeyen vakıfların periyodik yardım paylarını kesme kararı almıştır.⁶⁶ Aynı dönemde yereldeki vakıflara yapılan denetimlerde, nakdi yardımların azaltılması ve yardım periyodunun uzatılması yönünde telkinler yapıldığı görülmektedir (Yılmaz, 2006).

⁶⁵ Bu düzenlemenin ardından SYDTF’na gelir payı aktarmakla yükümlü fonlardan bu yükümlülüğünü yerine getiren fon sayısı, 34’ten 70’e yükselmiştir (YDK, 1992; 1993). 1995’te ise SYTDF gelir payı aktarmakla yükümlü ve geliri bulunan 95 fondan muafiyet getirilen 4 fon dışındakilerin tamamı gelir aktarımını yapmıştır.

⁶⁶ Örneğin, SYDTF 19.06. 1996 tarih ve 7440 sayılı yazısında Fon idaresine gönderilmesini istediği gelir-gider nakit formu ile ayni ve nakdi yardım tesellüm formunu göndermeyen vakıflara periyodik yardımların kesilmesine karar vermiş ve 1997 yılında da benzer bir karar alınarak bu uygulamaya istikrar kazandırılmıştır (YDK, 1997; YDK, 1998). Aynı şekilde, kasa ve bana mevcudu periyodik payının 3 katından fazla olan periyodik aktarımlarının yapılmaması kararı alınmıştır (YDK, 1997).

Merkezdeki SYDTF'nun yereldeki sosyal yardım vakıflarının yardım pratikleri üzerinde belirleyici olmaya başlaması nedeniyle sosyal yardımların örgütlenmesi ve dağıtımına ilişkin yardım kalıbının bugünkü biçimini almasında 1990'ların ortası önemli bir duraktır. İlk kez bu dönemde SYDTF, yereldeki vakıflardan yardım faaliyetlerine ilişkin raporlar istemeye başlamış, yereldeki vakıfların yardım pratiklerini biçimlendiren müdahalelere başvurmuştur (YDK, 1997 ve Yılmaz, 2006). Ancak, kalıbın yerleşmesi ve yeknesak bir hak eden hak etmeyen yoksul ayrımının inşasında 1999 Bolu ve Düzce Depremleri sonrasında Dünya Bankası ile kurulan ilişki ve bu ilişkinin 2000 ekonomik kriziyle güçlenmesi belirleyici bir rol oynamıştır. Sosyal yardım örgütleri ile Dünya Bankası arasındaki bu temasla başlayan üçüncü dönemin ayırt edici özelliği, yardım pratiklerinin bankanın yoksullukla mücadele stratejisi bağlamında biçimlendirilmesidir. SYDTF, 1990'ların ikinci yarısından itibaren vakıflar üzerinde kurduğu denetimi, yardım pratiklerinin DB yaklaşımına uyarlanmasında kullanmıştır.

1999 yılında yaşanan iki deprem sonrasında Dünya Bankası'ndan sağlanan kredi ile SYDTF depremzedelere kira, bakım onarım, tazminat gibi yardımlar sağlanmıştır. Bu ilişki 2000 yılındaki ekonomik krizin ardından yeni bir boyuta taşınmış, krizin ardından SYDTF ve SYDTV'nın yeniden yapılandırılması, sosyal yardımların daha etkin bir şekilde yapılması amacıyla Dünya Bankası işbirliği ile Sosyal Riski Azaltma Projesi uygulaması başlatılmıştır. 4 yıllık olan proje; hızlı yardım, kurumsal geliştirme, şartlı nakit transferi ve yerel girişimler şeklindeki dört bileşenden oluşmaktadır (YDK, 2000). Bu bileşenler, vakıfların kurumsal teknik kapasitesini güçlendirip yoksullara yapılacak yardım konularını, hedef nüfusu ve

hedefleme tekniklerini yeniden tanımlayarak, yardım rejiminin köklü bir değişim geçirmesine yol açmıştır.⁶⁷

Dünya Bankası ile kurulan irtibat, hem SYDTF'nun geleceği hem de fon bünyesinde vakıflar kanalıyla yürütülen yardımların dağıtım pratiklerinin yapılandırılmasında belirleyici olmuştur. 1980 sonrası bütçe dışı kaynak yaratmanın çabasının bir aracı olarak gündeme gelen fonların çoğu, 2000'de çıkartılan 4568 sayılı Kanunla kaldırılırken, DB ile kurulan ilişkinin de etkisiyle SYDTF'nin kalıcı hale getirilmesi ve idari bir süreklilik kazanmasına karar verilmiştir. SRAP ile birlikte, sosyal yardım dağıtım kalıbı da önemli bir dönüşüm geçirmiş, Dünya Bankası'nın yoksulluğu azaltma stratejileri ile uyumlu hale getirilerek, devletin refah alanındaki sorumluluğu yalnızca en muhtaç durumdaki toplum kesimleriyle sınırlandırılmış, hak eden/hak etmeyen yoksul ayrımı, yoksulun emek gücü potansiyelini temel alan bir düzlemde yeniden belirlenmiştir.⁶⁸ Vakıfların teknolojik altyapısının yenilenmesi, yoksulların iç farklılıklarını yansıtacak puanlama formüllerinin geliştirilip yardım dağıtım sürecinde devreye sokulması Bankanın

⁶⁷ Hızlı yardım bileşeni 2001 yılı içinde yapılan acil sosyal yardımları ifade etmek için kullanılmıştır ve bu yardımlar eğitime katkı, sağlık, yakacak ve gıda yardımları bölümlerinden oluşmaktadır (YDK, 2000). 2002 yılında uygulamaya başlanan Kurumsal Geliştirme Bileşeni ise sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal ve teknik kapasitelerinin artırılarak güçlendirilmesi hedefine yönelik olarak hayata geçirilmiş, kurumların bilgisayar altyapısı yenilenmiştir⁶⁷ (YDK, 2000; 2001). 2002 yılında uygulanmaya başlayan ŞNT bileşeni ise, nüfusun en yoksul %6'lık kesimine okula devam ya da sağlık kontrolü şartlarını yerine getirme koşuluna bağlı olarak yeni bir yardım programı devreye konulmuştur. Bu yardım programının hayata geçirilebilmesi ve hedeflenen en yoksul %6'lık kesime ulaşılabilmek için 2001 yılında 4200 hanehalkı üzerinde Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları araştırması yapılmış ve buradan bir puanlama formülü geliştirilmiş. 978.

⁶⁸ SRAP'ın uygulaması için bkz. Zapcı, 2009.

yoksul tanımı ile uyumlu, hak eden/hak etmeyen yoksul ayrımının inşasında devreye soktuğu düzeneklerdir.

Bankanın yardım kalıbının şekillenmesine etkisi farklı biçim ve düzeylerde gerçekleşmiştir. Bu etkinin en somut örneği, SYDTF ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın sosyal yardımlara ilişkin istatistik veri sunma biçimidir. Yardımların konularına göre tasfiyesini temel alan bu sınıflandırma ilk kez SRAP projesi kapsamında kullanılmış, daha sonra ise tüm yardım faaliyetlerinin sınıflandırılmasına esas teşkil etmiştir. İkinci ve daha belirleyici bir boyut ise Yılmaz-Şener'in (2010: 138), "akademinin neoliberalizasyonu" olarak kavramsallaştırdığı süreçte Dünya Bankası'nın oynadığı kritik rol dolayımıdadır. Yılmaz-Şener'e göre (2010: 174), araştırma için ayrılan kaynakların kısıtlı olduğu azgelişmiş ülkelerde Dünya Bankası, projeler aracılığıyla araştırma fonları sağlayarak, özellikle yoksulluk araştırmalarının başlıca finansörü haline gelmiştir. Banka için araştırma yürütmek ve bilgi üretmek hem araştırmacı hem de genel olarak akademi için kısa ve uzun vadeli sonuçlar yaratmıştır. Bu çıktılardan biri de neoliberal değer ve rasyonalitenin içselleştirilmesidir (Yılmaz-Şener, 2010: 174). Dünya Bankası'nın SYDTF ve bakanlıklarla özellikle projeler kapsamındaki mesailerinin bir sonucu da akademinin neoliberalizasyonuna benzer bir sürecin vakıf personeli için de söz konusu olmasıdır. Özellikle projeler kanalıyla, Bankanın yoksullukla mücadele stratejisi ile uyumlu bir sosyal yardım/hizmet yaklaşımının fon-vakıf yöneticileri ve personeli tarafından kabulü sağlanmıştır. Bu konuda çarpıcı bir örnek, sosyal güvencesi olanlara vakıflarca yapılan yardımlara son verilmesi noktasındadır. YDK düzenli denetimlerinde birçok kez sosyal güvenlik kapsamında olanlardan ödeme gücü bulunmadığı saptanan kişilere yardım yapılmasının mevzuata aykırı olduğunu

vurgulamış ve Fon/vakıfların bu uygulamaya son vermesini istemiştir. Ancak buna rağmen Fon ve vakıfların bu uygulamaya devam ettiği görülmektedir. Hatta fon yönetimi, 2000 Yılı YDK raporuna verdikleri cevapta bu konuda bir değişiklik niyetinde olmadıklarını göstermektedir. Ancak, DB'nın etkisiyle birlikte bu pratik büyük ölçüde terk edilmiştir.

Üçüncü bir boyut, sivil toplum kuruluşlarının sürece dahil edilmesiyle birlikte, özellikle yoksulların acil gündelik ihtiyaçlarının karşılanması perdesi altında, yardım pratiklerinin yeniden biçimlendirilmesine ve toplumsal kabulüne üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının desteğinin sağlanmasıdır.⁶⁹ Kuşkusuz bu aynı zamanda makro düzeyde uygulanan neoliberal politikalara rıza ve toplumsal destek sağlama anlamına da gelmektedir.

Dünya Bankası'nın yoksulluğu azaltma stratejisiyle uyumlu yardım dağıtım kalıbının özellikleri ve bu yardım dağıtım kalıbının emeğin metalaştırılması ve nakit bağının güçlendirilmesi noktasındaki işlevini tartışmak üzere aşağıda önce, Türkiye'nin sosyal yardım yapısının temel yapısını belirlemeye yönelik bir analiz çerçevesi ortaya koyacak, daha sonra bu çerçeve içerisinde geliştirilen sınıflandırmaya dayalı olarak Türkiye'deki sosyal yardım dağıtım kalıbını ve bunun metalaşma süreciyle bağlantısını tartışacağım.

⁶⁹ Nitekim SRAP faaliyetlerinin yürütülmesinde yönelik olarak bir danışma kurulu oluşturulmuş ve bu danışma kurulunda ODTÜ, Hacettepe, Anne-Çocuk Vakfı, ÇYDD, Anadolu Kalkınma Vakfı, Kadın Emeği Değerlendirme Vakfı ve Eğitim Gönüllüleri Vakfı da yer almıştır (YDK, 1999).

5.4. Yardım Programı Türü Kapsamında Bir Sınıflandırma

Sosyal yardım programları farklı biçimlerde sınıflandırılmaktadır. En yaygın sınıflandırmalardan biri, ayni-nakdi ayrımıdır. Yardımların sürelerine göre, sürekli/süreksiz veya düzenli/düzensiz olarak ayrılması da sık başvurulmuş bir tasniftir. Türkiye’de özellikle SYDTF faaliyet raporları kanalıyla yaygınlaşmış bir sınıflandırma da, yardımları konularına (eğitim, sağlık, gıda, yakacak vb.) göre ayırmaktır. Karşılaştırmalı refah/yardım rejimleri çalışmalarında baskın eğilimse sınıflandırmayı yardım programlarının türüne göre yapmak şeklindedir (Gillion ve arkadaşları, 2000:6; Eardley ve arkadaşları, 1996a:2-3; Gough, 2001). Yardım programlarının türüne göre sosyal yardımlar üç gruba ayrılır: Genel yardım, kategorik yardım ve bağlı yardım.⁷⁰

Türkiye’de sosyal yardım programları üzerine yapılan çalışmalarda, yardım programlarının ayni/nakdi, düzenli/düzensiz yardımlar biçiminde tasnif edilmesine ve yardımların konularına göre gruplandırılmasına yaygın bir biçimde başvurulmasına rağmen, yardım programlarının özelliklerini temel alan bir sınıflandırma tercih edilmemektedir. Bunun başlıca sebebi, sosyal yardımların örgütlenme ve sunumuyla görevli kurumların sosyal yardım verilerini (yararlanıcı

⁷⁰ Belirli bir asgari gelir düzeyinin altındaki tüm kişilere sağlanan nakit destekler, *genel yardım* olarak adlandırılır. İngiltere’deki “Gelir Desteği”, Belçika’daki “Minimex” genel yardımlara örnek olarak gösterilebilir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kanalıyla yürütülen sosyal yardımların bir kısmını da bu kapsamda düşünmek mümkündür. Yaşlılar, özürlüler, işsizler gibi belirli gruplara nakit desteği sağlayan programlar ise *kategorik yardımlar* olarak isimlendirilir. Almanya ve Hollanda’daki işsizlik yardımları, İrlanda’daki “Aile Gelir Desteği” ya da 2022 sayılı Yasa kapsamında yaşlılara ve özürlülere sağlanan yardımlar kategorik yardımlara örnektir. Diğer taraftan, belirli mal ya da hizmetlere ücretsiz ya da sübvansede edilmiş bir şekilde erişimi sağlayan ayni ya da nakdi yardımlara *bağlı yardım* denilmektedir. Konut yardımı, okulda sağlanan ücretsiz yemekler bağlı yardıma örnek olarak gösterilebilir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla uygulanan şartlı nakit transferleri de bağlı yardım kapsamında değerlendirilebilir.

sayıları ve harcama tutarları), konularına göre tasnif etmesidir.⁷¹ Yardımların konularına göre tasnifini temel alan sınıflandırmalar, yardım harcamalarının fonksiyonel dağılımını görmek açısından faydalı olmakla birlikte, sosyal yardım sisteminin yapısını ve yardım dağıtım kalıbını ortaya koymak bakımından elverişli değildir. Bu nedenle tezin bu bölümünde sosyal yardımları program türlerine (genel, kategorik, bağlı) göre tasnife tabi tutacağım. Bu amaçla iki şema kapsamındaki 20’yi aşkın yardım programını ele aldım ve genel, kategorik ve bağlı şeklinde bir ayrıma tabi tuttum. Daha sonra bu şemaları yardımların sürekliliğine dayalı olarak yeni bir tasnife tabi kıldım. Tablo, bu tasnif sonucunda elde edilen gruplandırmayı yansıtmaktadır ve tabloda koyu renk süreli yardımları, açık renk düzenli yardımları göstermektedir.

Tablo 20 Program Türlerine Göre Sosyal Yardımlar

GENEL	KATEGORİK	BAĞLI
Barınma yardımı	Eşi vefat etmiş kadınlara yardım	Şartlı eğitim yardımları
Eğitim materyali yardımı	Muhtaç asker ailelerine yardım	Şartlı Sağlık yardımları
Öğle yemeği yardımı	65 yaş aylığı (2022)	
Ücretsiz kitap yardımı	Özürlü aylığı (2022)	
Öğrenci barınma, taşıma, işe yard.	Özürlü yakını aylığı (2022)	
Gıda yardımları	Kot kumlama işçileri/Silikozis hastalarına (2022)	
Yakacak yardımları	Engelli öğrencilerin okullara ücretsiz taşınması	
Sağlık yardımları	Yükseköğretim bursları	
Giyim ve diğer aile yardımları	Engelli ihtiyaç yardımları	

Tablodan hareketle Türkiye’deki genel, kategorik ve bağlı yardım programlarının özellikleri şu şekilde özetlenebilir.

Genel Yardım Programlarının Temel Özellikleri

⁷¹ SYDV tarafından sunulan 20’yi aşkın yardım biçimi var ve bunlar aile, eğitim, sağlık, yaşlı, istihdam yardımları vb şeklinde gruplandırılıyor.

Genel yardımların tamamı 3294 sayılı Kanun kapsamında yürütülen yardım programlarından oluşmaktadır. Yardımlar ağırlıklı olarak kömür, gıda ve giyecek yardımları olmak üzere çok büyük ölçüde aynidir. Nakdi yardım son derece istisnaidir, verildiği durumlarda da çok katı ihtiyaç tespiti uygulamalarına başvurulmaktadır. Genel yardım kapsamındaki yardım programları, SYDTF/V tarafından en yaygın sunulan yardımlardır. Ancak çeşitli alan araştırmalarının da gösterdiği gibi, bu yardımlar yoksullar tarafından en az talep edilen yardımlardır. Genel yardım programları, yerel düzeyde takdire dayalı olarak örgütlenen yardım programlarıdır. Sosyal yardım inceleme görevlilerinin ve vakıf müteveli heyetlerinin takdir yetkisinin en geniş olduğu programlardır. Ancak takdir yetkisinin derecesi, yardım programlarına göre farklılaşabilmektedir. Örneğin, gıda ve giyim yardımlarında vakıfların/vakıf personelinin takdir yetkisi daha geniştir. Bu yardımlar sigorta yoklamasına göre değil, gelir tespitine göre yürütülmektedir. Sigortalı bir işte çalışılsa bile yardımdan yararlanmak mümkündür. Genel yardımların bir başka özelliği, değersizleştirme ritüellerinin en yaygın görüldüğü yardım programları olmasıdır. Gündelik dilde kömür-makarna yardımı olarak anılan bu yardımlar, damgalayıcı ve onur kırıcıdır.

Kategorik Yardım Programlarının Temel Özellikleri

2022 sayılı yasa kapsamında sunulan tüm yardım programları ve 3294 sayılı yasayla kurulan yardım şeması kapsamındaki kimi programları içermektedir. Engellilere yönelik yardımlar esas olarak bazı genel yardım programlarının engellilere yönelik özel olarak hedeflenmesinden ibarettir. Bu nedenle kategorik yardımlar esas olarak, 65 yaş aylığı, özürlü ve özürlü yakını aylığı, eşi vefat etmiş kadınlara yönelik yardımlarla muhtaç asker ailelerine yardımdan ibarettir. Kategorik

yardımlar, neredeyse tümüyle işgücü piyasasının dışına düşmüş (yaşlı ve sakatlar) ya da işgücü piyasasının dışında kalması gerektiği düşünülen kesimlere (eşi vefat etmiş kadınlar) yönelik programlardan oluşmaktadır. Hem hak kazanma koşulları, hem de yardımların miktarı merkezi olarak düzenlenmekte ve finanse edilmektedir. İhtiyaç tespiti sigorta yoklamasına dayalı olarak yapılmaktadır ve vakıfların ya da sosyal çalışmacıların takdir yetkisinin görece olarak en düşük olduğu yardım programlarıdır. Bu nedenle Türkiye sosyal yardım sistemi içerisinde hak temelli olarak nitelendirilmeye en yakın yardım programları, kategorik yardımlardır. Genel yardım programlarının tersine kategorik yardım programlarında yardımlar, nakdi olarak sunulmaktadır. Aynı yardım çok sınırlı ve istisnaidir. Yardım miktarları düşük olmakla birlikte, mevcut yardım programları içerisinde sağlanan yardım miktarı en yüksek olan bu programlardır. Yardımlar düzenli ve sürekli ödenmektedir. Bu da yardım miktarıyla birlikte yardım programının önemini artırmaktadır. Yardımların miktarı merkezi olarak belirlendiği için, bölgeler arasında farklılaşmamaktadır. Yardımlar belirli görevlerin yapılması ya da davranışların değiştirilmesi gibi koşullara bağlı değildir. Bunlar, damgalanma algısının en düşük olduğu yardım programlarıdır.

Bağlı Yardım Programlarının Temel Özellikleri

Bağlı yardım programları, Dünya Bankası'nın SRAP kapsamında sunduğu kredi yardımı ile uygulamaya konulan şartlı ve eğitim ve sağlık yardımlarından oluşmaktadır. Nüfusun en yoksul kesimlerini hedeflemektedir ve bu hedef nüfusa erişmek üzere, gelir göstergelerine göre hedefleme kullanılmaktadır. Program, "yoksulların en yoksullarını" hedef grup olarak tanımladığı için yoksullar arasında hiyerarşik bir sınıflandırma yapmaktadır. Yardımların miktarı merkezi olarak

düzenlenmektedir, eğitim yardımlarında öğrencinin devam ettiği eğitim düzeyine göre farklılaşmakla birlikte son derece düşüktür. Yardım programlarından yararlanmak belirli görevleri yerine getirmeye ya da belirli davranışları sergilemeye bağlı olmak anlamında koşulludur. Koşullara uyum sağlanmaması durumunda cezalandırma ya da sistemin dışına atılma söz konusudur. Şartlı eğitim yardımları vakıfların ve inceleme görevlilerinin takdir yetkilerini esnek biçimde kullanabildiği bir yardım programıdır. Nakdi bir genel yardım programının yokluğunda, vakıflar tarafından özellikle çocuklu ailelere nakit yardım sağlamanın aracı olarak kullanıldığı görülmektedir.

Yardım Dağıtım Kalıbının Temel Özellikleri: Güvencesiz İşçileştirme

Genel, kategorik ve bağlı yardımların temel özellikleri, alan araştırmaları bulgularıyla birlikte değerlendirildiğinde, yardım dağıtım kalıbının özelliklerine yönelik olarak aşağıdaki değerlendirmeyi yapmak mümkündür.

Birincisi, Türkiye’de çalışma çağına olup, çalışma yeterliliğine sahip nüfusa yönelik nakdi bir *genel yardım programı* bulunmamaktadır. OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye, Yunanistan ve Portekiz’le birlikte bu yönüyle istisnai bir örnektir. Buna karşılık, çok çeşitli ayni genel yardım programları mevcuttur. Nakdi yardım sağlayan programlar daha çok kategorik niteliktedir.

İkincisi, sosyal yardımlar ağırlıklı olarak ayni yardım biçiminde sunulmaktadır. Yaşlılar, özürlüler, kadınlar ve yetimlere özgülünmüş düzenli nakdi yardımlar, kategorik yardım programları ile sınırlandırılmış ve yardımların bu grupların dışına çıkmaması için çerçevesi belirgin olarak çizilmiştir. Ayni yardımlar ise, yakacak, giyecek, gıda gibi yoksulların fizyolojik olarak kendilerini asgari

düzeyde yeniden üretmelerine olanak sağlamaya yönelik yardımlarla sınırlandırılmıştır.

Üçüncüsü, yardımların dağıtımı katı bir hak eden - hak etmeyen yoksul ayrımı çerçevesinde yürütülmektedir. Bu ayrımında cinsiyetsiz algılanan yaşlılar (Şener, 18), özürllüler ve toplumsal cinsiyet normlarına uydukları ölçüde kadınlar, hak eden yoksul kategorisinde yer almaktadır (Şener, 2010: 18, Yılmaz, 2006: 149,). Çalışma yeterliliğine sahip yetişkinler (özellikle genç bekar erkekler), yaygın bir şekilde yardımlardan dışlanmaktadır. Bunun nadir istisnalarından biri proje yardımlarıdır. Bunlar bir yardım program olmakdan mikro kredi özelliği taşımaktadır ve yoksulun borçlandırılmasına dayalıdır. Bedenen çalışabilir durumda olan kadınların yardımlardan yararlanabilmeleri, eş ve annelik rolleriyle bağlantılıdır. Bekar kadınlar, evlilik dışı ilişki yaşayanlar ve boşanmış çocuksuz kadınlar, yardımlardan dışlanan gruplar arasındadır.

Hak eden-hak etmeyen yoksul ayrımı en belirgin şekilde nakdi yardımlarda görülmektedir. Nakdi yardımlar, doğal afetlerden kaynaklanan acil durumlar ya da afet nedeniyle oluşan zararların tazmin edilmesi dışında yalnızca yaşlılar, özürllüler ve kadınlara verilmektedir. Çalışabilir durumda olan bir erkeğe nakdi yardım yapılması çok nadir bir uygulamadır, çoğunlukla tek seferlik ödeme biçimindedir. Erkeklerin nakdi yardımlardan yararlanabildiği programlar esas olarak proje yardımları kapsamında sunulan mikro kredilerdir.

Vakıfların yardım dağıtım örüntülerinde bu ayrımın ve bu ayrımdan türetilen yoksulların hiyerarşik olarak sıralanmasını temel alan tasniflerin önemli bir rol oynadığı görülmektedir.⁷²

Dördüncüsü, nakdi yardımların düzeyi son derece düşüktür. En yüksek yardım tutarları kategorik yardımlardadır. Tablo, 2015 yılına ilişkin bağlı ve kategorik yardımların aylık tutarını sunmaktadır.⁷³

Tablo 21 Yardımların Tutarları

2015 (YTL)

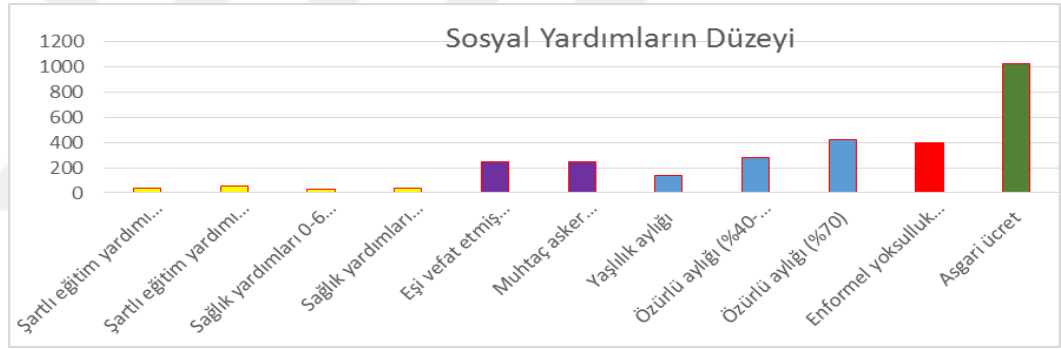
Bağlı Yardımlar	
Şartlı eğitim yardımı ilk öğrt. (K+E)/2	37,50
Şartlı eğitim yardımı ort öğrt. (K+E)/2	55,00
Sağlık yardımları 0-6 yaş çocuk	30,00
Sağlık yardımları gebelik yard	35,00
Kategorik Yardımlar	
Eşi vefat etmiş kadınlara yardım	250,00
Muhtaç asker ailelerine yardım	250,00
Yaşlılık aylığı	141,00
Özürlü aylığı (%40-69)/Özürlü yakını	282,00
Özürlü aylığı (%70)	423,00
Enformel yoksulluk sınırı	400,00
Asgari ücret	1021,00

Fikir vermesi açısından Grafik 1’de çeşitli sosyal yardım programları kapsamında sağlanan nakdi yardımların tutarları, asgari ücret ve enformel yoksulluk

⁷² Örneğin üç bin kayıtlı müracaatçı dosyasının bulunduğu Hilvan SYDV’de, müracaatçıların muhtaçlığın derecesine göre üç gruba ayrıldığı görülmektedir (Yılmaz, 2009: 83). Vakfın birinci dereceden muhtaç olarak tasnif ettiği kişilere her ay, üçüncü derece muhtaç olarak belirlediği kişilere de yılda bir iki defa yardım yapıldığı görülmektedir.

⁷³ Şartlı eğitim yardımlarının miktarı öğrencinin eğitim kurumunun derecesine ve cinsiyetine göre farklılaşmaktadır. Tablo’da bu nedenle ŞEY’lere ilişkin tutar kadın ve erkek öğrenciler için yapılan ödemenin ortalamasını yansıtmaktadır. 2022 sayılı yasa kapsamında sunulan yardımlara (yaşlılık, özürlü ve özürlü yakını aylığı) ek ödemeler dâhildir.

sınırı ile birlikte gösterilmektedir. Enformel yoksulluk sınırı asgari ücretin 1/3'üdür ve devlet tarafından resmen olmasa da fiilen yoksulluk sınırı olarak kullanıldığı için tercih edilmiştir. Üçüncü bölümde vurguladığımız gibi uluslararası karşılaştırmalarda yardımların yeterliliği, hane kompozisyonu ve ortalama ulusal gelirle ilişkili olarak tartışılmaktadır. Bu kapsamda seçtiğimiz kıstaslar son derece mütevazı göstergelerdir. Grafikte görüldüğü gibi, yardımlar asgari ücretin üçte birinin altındadır. Yalnızca %70 özürlü olan yurttaşlara verilen aylık enformel yoksulluk sınırının hemen üzerindedir. 2016'da asgari ücretin yükselmesiyle birlikte %70 özürlü aylığı da enformel yoksulluk sınırının altında kalmıştır.



Beşinci bir özellik katı ihtiyaç tespiti uygulamasıdır. Yardımların dağıtımında gelir göstergelerine dayalı hedefleme tekniğinden yararlanılmaktadır. Bu teknikle SOYBİS modülü aracılığıyla ailelerin ücret, nafaka gibi gelirleri ile araç, konut, dükkân, tarla, arazi gibi taşınır ve taşınmaz varlıklarından elde ettiği gelirlerin yanı sıra, bu varlıkların servet değerleri de dikkate alınmaktadır. OECD ülkelerinde gelir ya da varlık tespitleri yapılırken, sıklıkla ya gelirin belirli bir bölümü ya da bazı varlıklar dikkate alınmaz. Türkiye'de ise, bu konuda çok katı bir tutum benimsenmiştir. Hiçbir gelir ya da varlık, gelir tespitinde dışarıda

bırakılmamaktadır. Hatta devletin en yoksul %6'lık nüfus kesimine çocukların okula düzenli devam etmesi karşılığında ödediği şartlı eğitim yardımları bile, diğer yardımların dağıtımında hanenin gelir kalemi içinde yer almaktadır.

Altıncısı, sosyal yardım dağıtım hane temelli olarak yapılmaktadır. Sosyal yardımların hane temelli olarak örgütlenmesi az gelişmiş ülkelerin yardım rejimlerinin ortak özelliklerinden birisidir.

Tüm bu özellikler gözetildiğinde Türkiye'nin sosyal yardım dağıtım kalıbının temel özelliği, bedenen çalışabilir durumdaki yoksulları işgücü piyasasına fırlatıyor olmasıyla ilgilidir. Bu yalnızca bedenen çalışabilir durumda olan yoksulların nakdi yardım programlarından dışlanarak, işgücü piyasasına alternatif bir geçim olanağına erişmelerine izin verilmemesi gibi dolaylı yollarla gerçekleştirilmemektedir. Kökleri daha eskilere uzanmakla birlikte SYDV'ler özellikle son 10 yılda, yoksulları en güvencesiz koşullarda istihdam edilmesine aracılık yapar hale gelmiştir.

5.5. Sosyal Yardımların Kadınlaşması mı, Aile Etiğinin Güçlendirilmesi mi? Metalaşma-Güvencesizleşme Kısacasında Kadınlar

Son 10-15 yıl içerisinde bir taraftan sosyal yardım programlarına ayrılan bütçe ciddi ölçüde artırılmış, yeni yardım programları uygulanmaya başlamış, diğer taraftan da sosyal yardım sunumuna ilişkin altyapı hizmetlerinin modernizasyonuna yönelik çabalar yoğunlaşmıştır. Bu süreç içerisinde, sosyal yardım programlarından yararlananlar arasında kadınların sayısı giderek artmıştır ve bu durum sosyal yardımların kadınlaşması olarak nitelendirilmektedir (Ünlütürk,2009; Sallan Gül,

2005).⁷⁴ Yardımların kadınlaşması kavramı, yardım programlarından yararlananlar arasında kadınların oranının artmasının yanı sıra yardım başvurularının kadınlar tarafından yapılmasını da içerecek şekilde kullanılmaktadır.

Yardımların kadınlaşması olgusunu açıklamaya yönelik farklı yaklaşımlar vardır (İkizoğlu, 2000; Bora, 2007; Sallan Gül, 2005; Güneş, 2008; Ünlütürk, 2009) İkili bir tasnife tabi tutulabileceğini düşündüğüm bu yaklaşımların ortak yönü, yardımların kadınlaşması olgusunu açıklarken, yardım talebinde bulunanların tutum, davranış ve kültürel özelliklerine odaklanmalarıdır. Bu yaklaşımlardan ilki, yardımların kadınlaşması olgusunu, kadın ve erkeklerin sahip oldukları boş zamanın farklılaşmasıyla açıklamaktadır. İkizoğlu'na (2000) göre yardımların kadınlaşması olgusu, hanenin erkek üyelerinin geçimlerini temin etmeye yönelik olarak gündüzleri marjinal işlerde çalışıyor olması ve “kadınların ev hanımı olmalarına bağlı boş zaman yaratabilme ve yardım almaya gidebilmesiyle” ilişkilidir. Yardımların kadınlaşmasına ilişkin ikinci yaklaşım ise, kendi aralarında belirli farklılıklar içerseler de esas olarak geçimin kadınlaşması yaklaşımı başlığı altında toplayabileceğimiz açıklamaları içerir. Geçimin kadınlaşması nitelemesini, Sassen'in (2000) hayatta kalmanın kadınlaşması kavramından hareketle kullanıyorum. Sassen bu kavramla, küreselleşmeyle birlikte azgelişmiş ülkelerde hane-halklarının ve toplumun hayatta kalmak, ekonominin de ayakta kalmak için kadınlara bağımlı hale

⁷⁴ Yardımların kadınlaşması kavramı, Diane Pearce'nin yoksulluğun kadınlaşması kavramını çağrıştırmaktadır. Pearce bu kavramı ilk kez 1978 yılında yayınlanan bir makalede kullanılmıştır ve kavram Amerika'da yoksulların üçte ikisini kadınların oluşturmasına ve zaman içerisinde kadınların işgücüne katılımlarının önemli ölçüde artmasına rağmen kadınların maddi yaşam koşullarının kötüleşmesine atıfta bulunmaktadır. Sosyal yardımların kadınlaşması kavramı ise Türkiye'de yoksulluğun kadınlaşması bağlamında yürütülen tartışmalarda ortaya atılmıştır.

gelmesine atıf yapmaktadır. Geçimin kadınlaşması bu çalışmada daha dar bir kapsamda, üretim ve yeniden üretim alanının yeniden metalaşması ile hanelerinin geçim stratejilerinde kadınların artan sorumluluk ve yükümlülüklerini vurgulamak üzere kullanılmaktadır.

Geçimin kadınlaşması yaklaşımı kapsamında değerlendirebileceğimiz alan araştırmaları yardımlardan yararlanmak için başvuruları genellikle kadınların yaptığını ve kurumlardan gelen görevlilerle de kadınların muhatap olduğunu göstermektedir. Bora'ya (2007:108) göre, “Sosyal yardım başvuruların kadınlar tarafından yapılmasının bir nedeni, onların yoksul olduklarını “itiraf etmeleri”nin daha kolay olması”dır. Geleneksel kültürel normlara göre, kadınların ailenin geçimini sağlamaktan sorumlu olarak görülmemesi ve bunu kişisel bir başarısızlık olarak algılamıyor olmaları, kadınları daha kolay bir şekilde yardım başvurusu yapar kılmaktadır. Özüğurlu (2010), istihdamın güvencesizleştiği ve süresizleştiği koşullarda, yaşamları piyasa gereklerine artan oranda tabi hale gelen emekçilerin, geleneksel kültürel rolleri (hayırlı evlat, eş, baba) yerine getirememelerinin, onları bir özsaygı yitimi raddesine ittiğini vurgulamaktadır. İşini/ücret gelirini yitirdiğinde ya da bu gelirle zorunlu ihtiyaçlarını karşılayamadığında, gerektiğinde parasız yiyecek ya da ekmek kuyruğunda beklemek de dahil olmak üzere yardım başvurusunda bulunmak, erkekler açısından kendi başarısızlıklarının bir itirafı olarak deneyimlenmektedir. Bu nedenle, yardımlara başvurarak yoksulluğunu “itiraf etmiş olmak”, böylece damgalanmak, başvuru süreçlerinde/görüşmelerde aşağılanmak/hor görülmek gibi ağır bir yükü, kadınlar üstlenmektedir. Bora (2007), devletin koca/baba yerine geçerek kadınlara sahip çıkmasının kültürel kabul görmesinin de süreci kolaylaştırdığını belirtmektedir. Kamu kurumları da ataerkil ilişkilerin

varlığını sürdürüp, erkeğin aile içindeki otoritesini garantiye almaya dönük kimi pratikler sergilemektedir (Sallan Gül, 2005).⁷⁵

Sallan Gül (2005), yardımların kadınlaşmasını yoksulluğun mekânsal paylaşımı ile ilişkilendirmektedir. Yoksulluğun mekânsal paylaşımı ile gelişen komşuluk ilişkileri aracılığıyla kadınlar, ailelerinin düzensiz ve düşük gelirlerinin kullanımında ortak stratejiler geliştirmeye çalışmakta, aynı zamanda eve gelir/yardım getirmeyi sağlayıcı süreçleri birlikte araştırmaktadırlar. Kadınların komşuluk ilişkileri çerçevesinde iletişimlerinin içiçeliği ve sürekliliği, yardımlardan haberdar olma ve başvuruda da onları aktif hale getirmektedir. Evi idare etme, gıdayı sağlama, değerlendirme, yetirme gibi görevleri üstlenen kadınlar, yardıma erişmeyi bir geçim stratejisi haline getirmiştir.

Sosyal yardımların kadınlaşması olgusunu ilişkin kısaca özetlediğimiz bu yaklaşımlar, üretim ve yeniden üretim alanındaki metalaşma süreçlerinin emekçi haneler üzerinde Ferguson'un (2000) refah devletinin sökülmünün cinsiyetlendirilmiş etkileri olarak nitelendirdiği hane içi ve dışı iş yükünün artışı görünürleştirilmesi bakımından son derece önemlidir. Ancak bu yaklaşımların tümü, esas olarak sosyal yardım talebinde bulunan emekçi hanelerden hareketle olguyu açıklamaktadır. Bu analiz çerçevesi, sosyal yardımların kadınlaşmasında yardımları organize eden, hak eden/hak etmeyen yoksul ayrımını çizen, yardım pratiklerini inşa eden devlet ve kurumlarının rolünü ya tümüyle ihmal etmekte ya da kısmen dikkate almaktadır. Bu yardımların kadınlaşmasında devletin ve uluslararası kuruluşların rolünün

⁷⁵ Altındağ ilçesinde kadınların yardım başvuruları kocaların aile onurunu korumaya yönelik olarak kocanın onayına tabi olarak yürütülmektedir (Sallan Gül, 2005).

görülmesini engellemektedir. Dünya Bankası'nın özellikle 1990'lı yıllardan itibaren hem yoksulluk araştırmalarını, hem yoksullukla mücadele programlarını önemli ölçüde biçimlendirdiği gibi, yardımların kadınlara yönlendirilmesinde de belirleyici olduğu görülmektedir (Zabcı, 2009: 120-121).

Devletin yoksullara yönelik yardım uygulamaları, basitçe piyasa pratiklerini yansıtmakla kalmaz, devlet aynı zamanda piyasa ideolojisini besler ve güçlendirir (Fox- Piven ve Cloward, 1971: 149). İkinci bölümde tanımladığımız biçimiyle kolektif mülkiyetin bir parçasını oluşturan kamusal mal ve hizmetlerin tasfiyesi, bu hizmetlerin hanelerin yeniden üretimindeki gerekliliğini ortadan kaldırmaz, sadece bu hizmetleri yeniden özelleştirir ve kamunun sorumluluğundan hanenin sorumluluğuna aktarır. Devlet bir taraftan sağlık, eğitim gibi emeğin yeniden üretimi ile ilgili kamusal hizmetleri özelleştirirken bir taraftan da şartlı eğitim-sağlık yardımlarında olduğu gibi, sağlıklı ve eğitilmiş işgücü yetiştirme sorumluluğunu haneye, hanede de kadının omuzlarına yüklemektedir. Dolayısıyla yardımların kadınlaşmasını, emekçi hanelerin geçim stratejisinin kapsamında, doğasında ortaya çıkardığı bir örüntü olarak değil, çalışma ve aile etiği gözetilerek biçimlendirilmiş bir olgu olarak ele almak gerekir. Bu nedenle de devletin/refah kurumlarının içerme koşullarına ve dışlama pratiklerine özel olarak dikkat etmek gerekir. Kamusal bilgilendirme kampanyalarının yürütülmemesi, başvuru/dağıtım sürecindeki küçük düşürücü, onur kırıcı tavır ve uygulamalar, zorlaştırılmış başvuru süreçleri, yardım taleplerinin reddi dışlama pratiklerinden bazılarıdır.

Sosyal yardımların kadınlaşmasını içerme ve dışlama pratiklerini çerçevesinde incelerken, Türkiye'nin sosyal yardım sisteminin çatallı (2022 ve 3294) yapısını ve yardım programının türünü (genel, kategorik, bağlı) göz önüne

alınmalıdır. Çünkü yardım şemasına ve program türüne göre yardım örüntüleri önemli ölçüde farklılaşabilmektedir. Tablo 1, 2022 sayılı yasa kapsamında sunulan yaşlılık aylığı, özürlü aylığı ve özürlü yakını aylığından yararlananların cinsiyetlerine göre dağılımlarını göstermektedir.⁷⁶ Tabloda iki unsur öne çıkmaktadır. Birincisi, 2022 kapsamındaki yardımlardan yararlananlar arasında kadınlar ağırlıktadır. Ancak bu yakın dönemde ortaya çıkmış bir durum değildir. Kadınların sosyal yardım şemasındaki göreceli ağırlığı, sosyal güvenlik sisteminin cinsiyetçi yapısının bir uzantısıdır. İkincisi, 10 yıllık zaman diliminde yardımların cinsiyete göre dağılımında radikal bir değişim yaşanmamıştır. 2022 kapsamındaki yardımlara ilişkin genel istatistikler yardımların kadınlaşması tezini desteklememektedir, hatta kadınların şema içerisindeki ağırlığı 10 yıllık zaman zarfında az da olsa (0,8 puanlık) azalmıştır. Ancak, tek tek programlar bazında bakıldığında ise, yardım programları içerisinde kadınların oranlarında istikrarlı ancak küçük artışlar yaşandığı gözlenmektedir.

⁷⁶ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, yayınladığı istatistiklerde cinsiyet bilgisine yer vermediği için SGK'nın verileri kullanılmıştır. SGK verileri de en son 2011 yılını içermektedir.

Tablo 22.2022 Sayılı Yasa Kapsamındaki Yardımlardan Yararlananların Sayısı

	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
2002	447.352	561.494	1.008.846	44,3	55,7
2003	473.692	573.649	1.047.341	45,2	54,8
2004	474.600	617.857	1.092.457	43,4	56,6
2005	591.455	674.813	1.266.268	46,7	53,3
2006	592.522	651.356	1.243.878	47,6	52,4
2007	536.058	708.116	1.244.174	43,1	56,9
2008	565.565	700.609	1.266.174	44,7	55,3
2009	592.922	728.451	1.321.373	44,9	55,1
2010	612.427	751.243	1.363.670	44,9	55,1
2011	603.772	734.064	1.337.836	45,1	54,9

Yukarıdaki açıklamalarımız sosyal yardımların kadınlaşması tezini geçersiz kılmıyor, ancak tüm yardım programlarının değil, belirli şema ve programlarda yardımların kadınlaştığını gösteriyor. Daha açık bir ifadeyle, kategorik yardım programlarından oluşan 2022 kapsamında güçlü bir kadınlaşma eğilimi gözlenmemektedir. Türkiye'nin sosyal yardım sistemi içerisinde sosyal yardımların kadınlaşması esas olarak SYDTV kanalıyla yürütülen genel ve bağlı programlarda gözlemlenmektedir. Türkiye genelindeki verilere ulaşmak, SYDTF verileri paylaşmadığı için, mümkün olmamakla birlikte, çeşitli alan araştırmaları vakıflar

tarafından sunulan yardımların kadınlaşmasına ilişkin bulguları ortaya koymaktadır (İkizoğlu, 2000; Sallan Gül, 2005; Kutlu, 2015; Bora, 2007).⁷⁷

Vakıflar tarafından kadınlara sunulan yardımların ortak özellikleri hakkında şu saptamalar yapılabilir: Bunlar ağırlıklı olarak aynı yardımlardır. Sosyal yardım sistemi içerisinde değersizleştirme ritüellerinin en yaygın olduğu programlar, bunlardır. Yardımlardan yararlanma, yoksulun vakıf görevlisine yoksulluğunu ve yoksulluğunun derecesini ispat etmesine bağlıdır. Çoğu durumda yardım alabilmek için yoksulun kendini acındırması, yalvarması, hanesinin sefaletini alenileştirmesi, haneyi mahremsizleştirmesi gerekmektedir. Vakıfların sunduğu yardımlarla, kadınların talepleri çoğunlukla örtüşmemektedir. Vakıfların en sık sağladığı yardımlar (giyecek yardımı gibi), çoğunlukla yoksulların en az tercih ettiği yardımlardır.⁷⁸

SYDTV kanalıyla yürütülen yardım programları daha önce belirttiğimiz gibi ağırlıklı olarak genel yardım programlarından (gıda, yakacak, barınma yardımları, vd.) oluşmaktadır. Bu yardımlar Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın faaliyet raporlarında "aile yardımı" olarak anılan programlardır ve aile merkezli örgütlenmektedir. Vakıflar bu yardımları aile etliğini gözeterek dağıtmaktadır. Aile

⁷⁷ Vakıflar tarafından sunulan yardım programından yararlananlar arasında kadınların oranının erkeklere oranla daha düşük olduğunu ortaya koyan istisnai bir araştırma Hande Hacımahmutoğlu'nun Keçiören SYDTV'nin faaliyetlerine ilişkin çalışmasıdır. 2005-2007 yılları arasında 6 çeşit sosyal yardımdan herhangi birini alan tüm fayda sahipleri açısından cinsiyete göre dağılıma bakıldığında, fayda sahibi kişilerin yüzde 22,4'ünün kadın, yüzde 77,6'sının ise erkek olduğu görülmektedir (Hacımahmutoğlu, 2009:175).

⁷⁸ Yılmaz, Eskişehir SYDTV'nin 1999-2005 dönemindeki faaliyetlerini incelediği çalışmada, vakfın en fazla, yiyecek, yakacak, giyecek yardımları sunmasına karşın yoksulların nakdi yardımı tercih ettiğini göstermektedir. Yılmaz'a göre bu durum, vakfın sosyal yardımların yoksulların taleplerine göre değil, mütevelli heyetince alınan ilke kararlarına dayalı olarak örgütlemesiyle ilişkilidir. Kutlu, bu durumu sosyal yardımların arz odaklı şekillenmesi olarak kavramsallaştırmaktadır.

etiği kavramını, Abramovitz'in (2012) işaret ettiği, herkesin evlenmesi, iki ebeveynin bir arada yaşaması, heteroseksüel haneler kurulması ve bunun mümkünse gelir sağlayan bir erkek ile bir ev kadınından oluşması gerektiğine ilişkin inanç sistemini ve bu inanç sisteminde doğan kadınlık rollerini ifade etmek üzere kullanıyorum. Kadınların yararlandığı yardım programlarının özellikleri gözetildiğinde, yardımların kadınların geleneksel cinsiyet rollerini yerine getirmelerine ve ev kadını kılınmasına yönelik olduğu görülmektedir. Evde bakım uygulaması karşılığı sosyal yardım, bunun en çarpıcı örneğidir. Bu yardım programı, yaşlı ve özürli bakımının, aileye içkin bir sorumluluk olarak görüldüğü ve bu işin de kadının sorumluluğunda olduğu düşüncesiyle geleneksel işbölümünü güçlendirmeye yönelik olarak kurgulanmıştır. Kadınlar vakıfların yardımlarından, aile etiğinin gerektirdiği cinsiyet rollerini (evlilik, çocuk doğurma, ebeveynlik, yaşlı bakımı) ifa ettikleri ölçüde, bu rolleri ifa etmek ya da ettiğini belgeleme koşuluyla yararlanmaktadır. Aile etiğine dayalı olarak bekarlar, boşanmış kadınlar sürekli denetim altında tutulmakta, evlilik dışı birliktelik yaşayanlar dışlanmaktadır. Kadınların yararlandığı yardım programları, kadınların kişisel ihtiyaçlarının karşılanmasına değil hanenin giyim, yakacak, gıda ihtiyaçlarının karşılanmasına yöneliktir.

DB ile işbirliğinin ardından geliştirilen ve doğrudan kadınları hedefleyen bağlı yardımlarda (şartlı eğitim ve sağlık yardımları) da çocuk doğurma ve çocukların bakım ve eğitim sorumluluğunu üstlenme görevi ön plandadır. Bu cinsiyet rollerini yerine getirmeme/ihmal etme cezai yaptırımların (programdan dışlanma gibi) konusudur. Yardım dağıtımının hane temelli örgütlenmesi, aile etiğinin dayatılmasına olanak sağlamaktadır.

Mevcut yardım dağıtım kalıbı içerisinde yardımların kadınlaşması, kadınların geleneksel cinsiyetçi rollere hapsedilmesinden başka bir şey değildir. Ferguson'un Kanada örneğinde ortaya koyduğuna benzer bir şekilde Türkiye'de de devlet bir taraftan kadınların özgürleşmesine olanak sağlayabilecek araçlara sahipken, bu araçları kadınların özgürleşmesine yönelik olarak değil, onların eş ve anne olarak inşasına ve eve kapatılıp ev içi işlere mahkum edilmelerine (hapsedilmelerine) yönelik olarak kullanmaktadır. Özellikle özürlü ve yaşlı bakımı karşılığında sağlanan sosyal yardımlar, kadının yaşam alanını evle sınırlamakta, yalnızlaştırmakta, özel ve sosyal yaşam alanlarını ortadan kaldırmaktadır (Özateş, 2015:222). Bu yönüyle 10 yıl kadar önce, hayatının mahalle sınırları içerisindeki dar bir alanda tükendiğini ifade etmek üzere “mahalle hapishanesi”nde yaşadığını söyleyen kadın sosyal yardım kullanıcısının deneyimi (Sallan Gül, 2005), bugün binlerce kadının konut içerisine hapsedilmesine dönüşmüş görünmektedir.

SONUÇ

Sosyal güvenlik, mülkiyetin fiziki, mesleki ve sosyo-ekonomik risklere karşı temel güvence haline geldiği bir toplumda, güvencesizliğe mahkum edilmiş mülksüzlere sosyal koruma sağlayan araçlardır. Bu araçların, geleneksel koruma tekniklerinden çağdaş sosyal güvenlik sistemlerine uzanan bir geçmişi vardır. Bu uzun tarih içerisinde sosyal güvenlik sistemlerinin örgütsel yapısında ve politika paradigmasında önemli dönüşümler yaşanmıştır. Bu tez çalışmasının öncelikli amacı, açıklayıcı bir kuramsal çerçeve ile sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşümün nasıl kavranacağına yanıt üretmek olmuştur. Kuramsal bakımdan kavranan halka, sosyal politika alanında belirleyici bir ağırlığa sahip bulunan *metadışlaşma* nosyonu ise de, tez çalışması o noktada durmamıştır. Metadışlaşma nosyonu, emeğin toplumsal yeniden üretim alanlarını kavrayan kapsamından, doğrudan doğruya emeğin meta formunu kavrayan bir kapsama ilerletmiştir. Böylece, Polanyi’gil “hayali metalar” şeklindeki tanımlama yerine, sermaye ile ilişkisi içinde her gün yeniden bir meta olarak ele geçirilen/ zapt edilen, dolayısıyla da her an yeniden meta-dışına çıkma kapasitesine sahip bulunan bir emek-gücü kavramsallaştırması geliştirilmiştir. Emeğin meta formunun statik ve verili olmayan kavranışı sayesinde, gerek sosyal güvenlik olgularının açıklanmasında gerekse de sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşümlerinin kavranmasında, analitik öncelik, sınıflar mücadelesi olarak kavramsallaştırılabilmektedir. Sınıflar mücadelesi statik olmadığı için, onun ürünleri de baki eserler olarak kalmaz! Sınıflar mücadelesinin seyrine ve taraflar arasındaki güç dengesine bağlı olarak yeniden düzenlenir, biçimlendirilir.

20. yüzyılda mülksüzlere mevcut sistem altında güvence iki şekilde sağlandı. Birincisi, çalışmayla güçlü güvenceler arasında bağ kuruldu. Geleneksel iş

hukukunun işçiyi koruma paradigması ekseninde, sermaye ile emek arasındaki güç asimetrisine işçi lehine müdahalelerde bulunuldu ve sermayenin üretim noktasındaki tahakkümü, istihdam ilişkisine asgari şartlar getirilerek sınırlandırıldı.

İkinci yol ise mülk sahibi olmayan sınıfların kullanımına sunulan yeni bir mülkiyet türü olarak sosyal mülkiyet inşasıydı. Bu, kimsenin bireysel mülkü olmayan ve ancak kolektif olarak kullanılabilen bir güvenceler platformunun inşa edilmesinden başka bir şey değildi ve sosyal güvenlik de bu kolektif mülkiyetin en önemli parçası haline geldi.

Kolektif mülkiyetin bir parçası olarak 20. Yüzyılın ilk yarısında oluşturulan sosyal güvenlik sistemlerinin üç özelliği vardır: Birincisi, özel mülkiyeti ortadan kaldırmaz, fiili bir eşitlik getirmez ancak fiziksel, ekonomik ve mesleki riskler karşısında yurttaşlık ekseninde eşitlenen bir koruma sağlar. İkincisi, Sistem kapsamında sağlanan ödenek ve hizmetler, çalışmaya bağlı olarak yaratılmış haklardır ve emekçinin mülküdür. Üçüncüsü sosyal güvencelere erişim, bireylerin koruyucu topluluklara üye olmasından yola çıkılarak örgütlenmiştir. Bu bağlamda birer sosyal hak olarak sınıfsal korumanın bir parçasıdır. Bu çerçevede değerlendirilirse, 1980 sonrası sosyal güvenlik sistemlerinde ortaya çıkan yeniden yapılandırma biçimindeki piyasalaştırma programları kolektif mülkiyetin ilkel birikim stratejisi kapsamında gaspından başka bir şey değildir.

Bu çalışmada mülksüzlere sağlanan güvencenin her iki ayağında yaşanan dönüşüm, metalaşma ve metadışlaşma kavramları aracılığıyla incelenmiştir. Sosyal politika literatüründe metadışlaşma birey ve ailelerin normal ve sosyal olarak kabul edilebilir yaşam standardını piyasa performansından bağımsız olarak yürütebilme

derecesini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bu tek yönlü, dar bir tanımdır ve metadışlaşmayı işgücü piyasasından geçici (işsizlik) ya da dönemsel (yaşlılık) çekilme olanağı ile sınırlandırır. Metadışlaşmanın bu türü, bu çalışmada *ödenek temelli metadışlaşma* (istihdam dışı metalaşma/tüketim için metalaşma) terimi ile kavramsallaştırılmıştır. Kavram bu haliyle, üretim noktasındaki metadışlaşma dinamiklerini kapsamamaktadır. Oysa işgücü piyasası politikalarının da emek gücünün meta niteliğini sınırlandırma potansiyeli vardır. İstihdam sürecindeki korumalar ve iş güvencesi, emek üzerindeki sermaye denetimini sınırlandırma anlamında metadışlaştırma gücüne sahiptir. Metadışlaşmanın bu türü için ise *üretim noktasında metadışlaşma* adlandırması uygun görülmüştür.

Dar tanımıyla metadışlaşmanın tek boyutluluğunun tek nedeni üretim noktasındaki metadışlaşmayı analize dahil etmemesi değildir. Aynı zamanda ailevi yüklerin cinsiyetler arasındaki eşitsiz dağılımını da göz önünde bulunduramamaktadır. Bir başka ifadeyle metadışlaşmayı piyasadan çıkma opsiyonuyla kavrayan dar tanım, meselenin cinsiyet boyutunu ihmal ettiği için de tek boyutludur. Bu dar tanımdan kurtulmanın yolu, refah politikalarının aile odaklı olmasından doğan yükleri analize dâhil etmektir. Böylece, işgücü piyasasından geçici ya da dönemsel çekilmeyi içeren ödenek temelli metalaşdıışlaşmadan, üretim noktasını ve ailevi yüklerin dağıtımını içeren bütünlüklü bir metadışlaşma kavramına ulaşılmıştır.

Tez kapsamında bütünlüklü metadışlaşma yaklaşımı, iş hukuku ve sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşümü analiz etmekte kullanılmıştır. İş hukuku alanında yaşanan dönüşüm Yargıtay’a temyiz edilen iş davaları aracılığıyla ele alınmış ve yargı kararları nitel ve nicel içerik analizine tabi tutulmuştur. Bu kapsamda analiz iki bulguyu güçlü bir şekilde ön plana çıkartmıştır. Bunlardan ilkinde

göre, istihdam ilişkisi gün geçtikçe daha fazla bireyselleşmekte ve kolektif niteliğinden uzaklaşmaktadır. İkinci bulgu çok yönlü etkilere sahiptir; buna göre, Türkiye’de yargının iş uyuşmazlıklarına yaklaşımı işçinin korunması yaklaşımından, girişim özgürlüğünün korunmasına evrilmektedir. Bu yönüyle Türkiye’de işçi-işveren ilişkilerinin yasal düzenleyici çerçevesi, işçiyi işveren karşısında yalnızlaştırıp kolektif kapasitesini zayıflatırken, işvereni güçlendirmek şeklinde bir etkiye sahiptir.

Emeğin üretim ve yeniden-üretim devirlerini bir arada kavrayan ve bu çalışmada *bütünlüklü metadışılama yaklaşımı* olarak kavramsallaştırılan yaklaşımla, Türkiye’nin sosyal yardım alanındaki dönüşümleri de açıklanmaya çalışıldı. Bu analizin sosyal koruma tartışmalarını tamalayan bulguları hakkında şunlar sıralanabilir: Türkiye’de yardımların dağıtımı, katı bir hak eden - hak etmeyen yoksul ayrımı çerçevesinde yürütülmektedir. Bu ayrımında cinsiyetsiz algılanan yaşlılar, özürllüler ve toplumsal cinsiyet normlarına uydukları ölçüde kadınlar, hak eden yoksul kategorisinde yer almaktadır. Çalışma yeterliliğine sahip yetişkinler (özellikle genç bekar erkekler), yaygın bir şekilde yardımlardan dışlanmaktadır. Bedenen çalışabilir durumda olan kadınların yardımlardan yararlanabilmeleri, eş ve annelik rolleriyle bağlantılıdır. Bekar kadınlar, evlilik dışı ilişki yaşayanlar ve boşanmış çocuksuz kadınlar, yardımlardan dışlanan gruplar arasındadır. Yardım miktarlarının düşüklüğü ile birlikte değerlendirildiğinde, yardım sisteminin çalışabilir durumda olanlara kapatılmış olması nedeniyle sosyal yardımların metadışılama düzeyi son derece düşüktür. Türkiye’de sosyal yardımlara başvuranlar ve yardımlardan yararlananlar, ağırlıklı olarak kadınlardan oluşmaktadırlar (yardımların feminizasyonu). Bu nedenle, yardım dağıtım örüntüleri

metadışılaşmanın aile ağırlıklı olması ve aile ağırlıklı olmaktan çıkması boyutlarıyla da değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmenin ulaştığı sonuç ise şöyle ifade edilebilir: Türkiye’de yardım dağıtımının aldığı biçim, kadınları ailevi yüklerden zgrleştirmekten çok, onları eş ve anne olarak inşa etmekte ve eve kapatılıp ev içi işlere mahkum etmektedir.



KAYNAKÇA

Abramovitz, M. (2012), “Hala Bombardıman Altında: Kadınlar ve Sosyal Yardım Reformu”, **Sosyalist Feminist Proje**, C.2, (Ed. N. Holmstorm), İstanbul: Kalkedon.

Abt Associates Inc. (2002), **Survey of Social Assistance in OECD Countries Volume I: Cross - Country Paper**.

Adema, W. (2006), “Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries”, **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 38, OECD Publishing.

Akkaya, Y. (2006), “Sosyal Güvenlik Üzerine Aykırı Notlar” **İFMC İktisat Dergisi**, C.478, 15-17.

Akyüz, F. (2011), **Türkiye’de Kapitalizmin ve Sosyal Güvencesizliğin İnşası**, İstanbul: SAV.

Alper, Y. (2013), **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi-Sosyal Sigortalar Hukuku**, Bursa: Dora.

Altındağ, Ö. (2007), **Sosyal Yardım Sisteminin Çalışanların Gözüyle Değerlendirilmesi (Ankara Örneği)**, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Hizmet Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Ankarloo, D. (2012), “Refah Devleti”, **Marksist İktisat Klavuzu**, Haz. B. Fine ve A. Saad-Filho, Ankara: Dipnot.

Arıcı, K. (2015), **Türk Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ankara: Gazi.

Arın, T. (2013), “Sosyal Hakların Emek Gücünün Meta Niteliği Üzerindeki Etkileri”, **Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Yazıları**, Der. C. Arın, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 225-243.

Arthurs, H. W. (2011), “Labour law after labour”. **Osgoode CLPE Research Paper**, 15.

Aust, A., Arriba, A. (2004), “Policy Reforms and Discourses in Social Assistance in the 1990s: Towards ‘Activation’?”, **ESPanet Annual Conference**, September 9-11, 2004, Oxford (UK).

Bakker, I., Gill, S. (2003) "Ontology, method, and hypotheses" in **Power, production, and social reproduction: human in/security in the global political economy** (Eds. I. Bakker, S. Gill,), Palgrave Macmillan.

Barrientos, A. (2004), "Latin America: Towards a Liberal-informal Welfare Regime", **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Context**, ed: Ian Gough and Geoff Wood, Cambridge University Pres.

Baytal, Y. (2009), **Atatürk Döneminde Sosyal Yardım Faaliyetleri (1923-1938)**, , Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Behrendt, C. (2000) **Holes in the Safety Net?: Social Security and the Alleviation of Poverty in a Comparative Perspective**, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.

Block F. (1977a), "Beyond Corporate Liberalism", **Social Problems**, 24/3: 352-361.

Block, F. (1977b), "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State", **Socialist Revolution**, 33/7: 6-28.

Block, F. (1981), "Beyond Relative Autonomy: state managers as historical subjects", **New Political Science**, 2/3: 33-49.

Bonoli, G. (2003), "Social Policy through Labor Markets Understanding National Differences in the Provision of Economic Security to Wage Earners", **Comparative Political Studies**, 36/9: 1007-1030.

Bora, A. (2002). "'Olmayanın Nesini İdare Edeceksin?', Yoksulluk, Kadınlar ve Hane", **Yoksulluk Halleri**, Ed. Necmi Erdoğan, İstanbul: İletişim

Boratav, K., M. Özügür (2006), "Social Policies and Distributional Dynamics in Turkey: 1993-2002", **Social Policy in the Middle East: Economic, Political and Gender Dynamics**, NY: Palgrave Macmillan.

Bottomore, T. (2006), "Kırk Yıl Sonra Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar", **Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar**, Der T.H. Marshall ve T. Bottomore, Çev. A. Kaya, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Buğra A., Adar, S. (2007), **Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı bir Analizi**, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu.

Buğra, A. (2001), "Ekonomik Kriz Karşısında Türkiye'nin Geleneksel Refah Rejimi", **Toplum ve Bilim**, 89: 23-30.

Buğra, A. (2008) **Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika**, İstanbul: İletişim

Buğra, A., Keyder, Ç. (2006) **Sosyal Politika Yazıları**, İstanbul: İletişim.

Bulut, T. (2014), **İnönü Dönemi T.C. Hükümetlerinin Sosyal Yardım Politikaları (1938-1950)**, Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.

Burawoy, M. (2010), “From Polanyi to Pollyanna: The false optimism of global labor studies”, **Global Labour Journal**, 1/2: 300-313.

Bürke, Y., Özügür, M. (2011), “21. Yüzyılda Toplumsal Hak Mücadelelerinin Sınıf İçeriği”, **Kuramsal ve Tarihsel Boyutuyla Hak Mücadeleleri I**, Der. Y. Bürke, M. Özügür, Y. Özdek, E. V. Ergür, Ankara: NotaBene, 15-50.

Castel, R. (2002), “Emergence and Transformations of Social Property”, **Constellations**, 9(3): 318-334.

Castel, R. (2004), **Sosyal Güvensizlik**, Çev. I. Ergüder, İstanbul: İletişim Yayınları.

Charlton, J. (2000), “Class Struggle and the Origins of Welfare State”, **Class Struggle and Social Welfare**, Ed. M. Lavalette and G. Mooney, London: Routledge, 52-70.

Collins, H. (2001), “Regulating the employment relation for competitiveness”, **Industrial Law Journal**, 30/1: 17-48.

Coutu, M. (2012), “With Hugo Sinzheimer and Max Weber in Mind: The Current Crisis and the Future of Labor Law”, **Comp. Lab. L. & Pol'y J.**, 34.

Çelik. N. (2011), “Toplu İş Sözleşmeleri ile Çalışma Koşullarının Düzenlenmesinde ve Fesih Bildirimi Sürelerinin Artırılmasında Karşılaşılan Sorunlar”, **Çalışma ve Toplum**, 4: 11-24.

Çengelci, E. (1985), **Türkiye’de Sosyal Yardımlar: Bir Model Geliştirme Denemesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara

Çengelci, E. (1996), **Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi**, Ankara.

Çiçek, H. (1996), **Türkiye’de Vakıf Müessesesinin Sosyo-Ekonomik Fonksiyonları (İzmir İli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Üzerine Bir Araştırma)**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

Daigneault, P. M., (2014), Three Paradigms of Social Assistance, **Sage Open**, 4(4): 1-8.

Davidov, G. (2014), “Setting Labour Law’s Coverage: Between Universalism and Selectivity”, **Oxford Journal of Legal Studies**, 34/3: 543-566.

Davidov, G., Langille, B. (2006), “Introduction: Goals and Means in the Regulation of Work”, **Boundaries and frontiers of labour law: Goals and means in the regulation of Work**, Eds. G: Davidov and B. Langille, Bloomsbury Publishing.

Davidov, G., Langille, B. (2011), **The Idea of Labour Law**, Oxford University Press.

Dean, H. (1991), **Social Security and Social Control**, London: Routledge.

Dickinson, J. M. (1983), **Regulating the uncertainties of industrial life: a comparative analysis of the origins of social insurance in Britain and Germany 1870-1914**. Ph.D. Dissertation, University of Toronto, Canada.

Dilik, S. (1980), “Toplumsal Sözleşmelerde Sosyal Yardımlar Semineri”, **SBF Dergisi**.

Domhoff, G. W. (1987), “Corporate-Liberal Theory and the Social Security Act: A Chapter in the Sociology of Knowledge”, **Politics & Society**, 15/3: 297-330.

Dukes, R. (2008), “Constitutionalizing Employment Relations: Sinzheimer, Kahn-Freund, and the Role of Labour Law”, **Journal of Law and Society**, 35(3), 341-363.

Dukes, R. (2008), “Constitutionalizing Employment Relations: Sinzheimer, Kahn-Freund, and the Role of Labour Law”, **Journal of Law and Society**, 35/3: 341-363.

Eardley, Tony ve arkadaşları (1996a), **Social Assistance in OECD Countries, Volume 1 Synthesis Report**, London: HMSO.

Eardley, Tony ve arkadaşları (1996b), **Social Assistance in OECD Countries, Volume II Country Report**, London: HMSO.

Eardley, Tony ve arkadaşları (1999), “Review Essay”, **European Sociological Review**, Vol. 15 (1): 125-134.

Engels, F. (1999) “Sunuş”, **Ücretli Emek ve Sermaye**, Ankara: Sol.

Engels, F., (1997), **İngiltere’de Emekçi Sınıfın Durumu**, Çev. Y. Fincancı, Ankara: Sol Yayınları.

Esping-Andersen, G. (2000), "Multi-dimensional decommodification: a reply to Graham Room", **Policy & Politics**, 28(3): 353-359.

Esping-Andersen, G. (2006), **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Cambridge: Polity Press.

Ewing, K. (1988), "The Death of Labour Law", **Oxford Journal of Legal Studies**, 8(2):293-300.

Ferguson, S. (2000), "Beyond the welfare State? Left Feminism and Global capitalist Restructuring", **Restructuring and Resistance, Canadian Public Policy in Age of Global Capitalism**, Halifax: Fernwood Publishing, 276-286.

Ferrera, M. (2006), "Sosyal Avrupa'da "Güney Avrupa Refah Modeli", **Sosyal Politika Yazıları**, İstanbul: İletişim, 195-230.

Fişek, A.G. (2007), "Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımların Sosyal Politika Araçları İçerisindeki Yeri ('Genel'i 'Yerel'e e İndirmek), **Güncel Sosyal Politika Tartışmaları, Cahit Talas Anısına**, Ankara : SBF, 333-350

Fişek, G. (2003), "Sosyal Güvenliğin Cinsiyeti", **Mülkiye Dergisi**, 27 (239): 279-318)

Frade, C., Darmon, I. (2005), "New modes of business organization and precarious employment: towards the recommodification of labour?", **Journal of European Social Policy**, 15/2:107-121.

Frazer, H., Marlier, E. (2009), "Minimum Income Schemes across EU Member States", **Synthesis Report, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion**.

Frazer, H., Marlier, E. (2016), **Minimum Income Schemes in Europe**, Brussels: European Commission

Friedman, M. (1988), **Kapitalizm ve Özgürlük**, Çev. D. Erberk ve N. Himmetoğlu, İstanbul: Altın Kitaplar.

Fudge, J. (2007), "New Discourse of Labor Rights: From Social to Fundamental Rights", **The. Comp. Lab. L. & Pol'y J.**, 29, 29.

Fudge, J. (2011), "Labour as a 'fictive commodity': Radically reconceptualizing labour law", **The idea of labour law**, Ed. G. Davidov and B. Langille, 120-135.

Gerek, N., A.İ. Oral, (2006), **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.

Ginsburg, N. (1979), **Class, Capital and Social Policy**, London: Macmillan.

Ginsburg, N. (1992), **Divisions of Welfare: a Critical Introduction to Comparative Social Policy**, London: Sage Publications.

Goldberg, G. S. (2002), "Introduction: Three Stages of Welfare Capitalism", **Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision**, Ed. G.S. Goldberg and M. G. Rosenthal, 1-31.

Gordon, L. (1990), "The new feminist scholarship on the welfare state", **Women, the State, and Welfare**, Ed. L. Gordon, University of Wisconsin Pres.

Gough, I. (2001) "Social Assistance Regimes: a Cluster Analysis", **Journal of European Social Policy**, 11 (2): 165-170.

Gough, I. (2001), "Social Assistance Regimes: a Cluster Analysis", **Journal of European Social Policy**, Vol. 11 (2): 165-170.

Gough, I. (2006), "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", **Sosyal Politika Yazıları**, Der. A. Buğra ve Ç. Keyder, İletişim: İstanbul.

Gough, I., (1980), **The Political Economy of the Welfare State**, London: Macmillan.

Gough, I., Wood, G. (2004). **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts**. Cambridge University Press.

Gökbayrak, Ş. (2010a). Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü. **Çalışma ve Toplum**, 25(2), 141-162.

Gökbayrak, Ş. (2010b) **Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları**, Ankara: Siyasal.

Güzel, A. (2016), "İş Mahkemeleri Kanunu Tasarısı Taslağı Hakkında Bazı Aykırı Düşünceler!...", **Çalışma ve Toplum**, 2016/3: 1131-1146.

Güzel, A., Okur, A. R., Caniklioğlu, N. (2009), **Sosyal Güvenlik Hukuku** (12.Bası), İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Hacımahmutoğlu, H. (2009) **Türkiye'de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi**, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü.

Hatch, S. (1958), "The Welfare State (Discussion)", **The New Reasoner**, C. 4, 124-125.

Hauser, R. (1993), "Approaches to Comparative Social Policy Analysis", **The European Face of Social Security**, Jos Berghman ve Bea Cantillon, J., Aldershot: Avebury.

Hayek, F. A. (1996), **Hukuk, Yasama ve Özgürlük**, Çev. Atilla Yayla, İstanbul: İş Bankası Yayınları.

Hobsbawm, E. J., (1997), **Sanayi ve İmparatorluk**, Ankara: Dost.

Hobsbawm, E. J., (2000), **Devrim Çağı, 1789-1848**, Ankara: Dost.

Holden, C. (2003), "Decommodification and the Workfare State", **Political Studies Review**, 1: 303-316.

Hölsch, K., Kraus M. (2004), "Poverty Alleviation and the Degree of Centralization in European Schemes of Social Assistance", **Journal of European Social Policy**, 14(2): 143-164.

Hölsch, K., Kraus M. (2006), "European Schemes of Social Assistance: An Empirical Analysis of Set-Ups and Distributive Impacts", **International Journal of Social Welfare**, 15(1): 50-62.

Hyde, A. (2011) "The Idea of the Idea of Labour Law: A Parable", **Research Papers Series Paper No: 091**.

Hyman, R. (2001), "Trade Unions as Economic Actors", **Understanding European Trade Unionism: between Market, Class and Society**. Sage Publications.

Işıklı, A. (2003) **Gerçek Örgütlenme: Sendikacılık**, Ankara: İmge.

Işıklı, A. (2005) **Sendikacılık ve Siyaset**, Ankara: İmge.

Işıklı, A. (2010) **İş Hukuku**, Ankara: İmaj.

İkizoğlu, M. (2000), **Yoksulluk ve Sosyal Yardım İlişkisi: Ankara Mamk İlçesi'nde Ampirik Bir Araştırma**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Jones, C., Novak T. (2000), "Class Struggle, Self-help and Popular Welfare", **Class Struggle and Social Welfare**, Ed. M. Lavalette and G. Mooney, London: Routledge, s. 34-51.

Jung, I. Y. (2007), "Social assistance in nine OECD countries", **4th East Asian Social Policy research network (EASP) Conference: Restructuring Care Responsibility-Dynamics of Welfare Mix in East Asia**, University of Tokyo.

Kara, U. (2004), **Sosyal Devletin Yükselişi ve Çöküşü**, Ankara: Maki Basın Yayın.

Karabulut, A. (2011), **Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Yardımların Tek Merkezden Yürütülebilirliği**, (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Ankara.

Karadoğan, E. (2012), **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Yardımların Bireyin Özsaygı Düzeyine Etkisi Bağlamında Dönüşümü ve Etkinliği**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Keane, J. (1993), “Introduction”, **Contradictions of the Welfare State**, Cambridge: MIT Press, 14-188.

Kesgin, B. (2013), **Kamu Sosyal Politikalarında Sosyal Yardım**, Açılım: İstanbul.

Klare, K. (1981), “Labour Law as Ideology: Towards a New Historiography of Collective Bargaining Law”, **Industrial Relations Law Journal**, 4: 450-482.

Knijn, T., Ostner, I. (2002), “Commodification and de-commodification”, **Contested Concepts in Gender and Social Politics**, Eds. B. Hobsen, J. Lewis, B. Siim, Cheltenham: Edward Elgar.

Kolko, G. (1963), **The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History 1900-1916**, New York: Free Press of Glencoe.

Koşar, N. G., (2000), **Sosyal Hizmetlerde Sosyal Yardım Alanı (Yoksulluk ve Sosyal Hizmet)**, Ankara.

Kovancı, O. (2003), **Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları**, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı.

Kök, S. (2011), *Kent Yoksulluğu ve Siyaset: Ankara Örneği*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Kraus, M., Hölsch K., (2004), “Poverty Alleviation and the Degree of Centralisation in European Schemes of Social Assistance”, **Journal of European Social Policy**, C. 14, S.2, s. 143-164.

Kutlu, D. (2015), **Türkiye’de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu**, NotaBene: Ankara.

Langille, B. (2006)., “Labour law's back pages”, **Boundaries and frontiers of labour law: Goals and means in the regulation of work**, Oxford, Hart, 13-36.

Lavalette, M., Mooney G., (2000), “Introduction: Class Struggle and Social Policy”, **Class Struggle and Social Welfare**, Ed. M. Lavalette and G. Mooney, London: Routledge, 1-12.

Lebowitz, M. (2006), **Kapital’in Ötesi: Marx ve İşçi Sınıfının Politik İktisadı**, çev. Arif Geniş, Ankara: Phoenix Yayınevi.

Levitas, R. (1996), “The concept of social exclusion and the new Durkheimian hegemony” **Critical social policy**, 16(46), 5-20.

Lødemel, I., Trickey H. (2000) “A New Contract for Social Assistance”, '**An Offer You Can't Refuse': Workfare in International Perspective**, Eds. I. Lødemel and H. Trickey, London: Policy Press.

Lødemel, I., Trickey, H. (2001), '**An offer you can't refuse': workfare in international perspective**, Policy Press.

Lukacs, G. (2014), **Tarih ve Sınıf Bilinci**, Çev. Yılmaz Öner, İstanbul: Belge.

Maddison, B. (2008), “Labour Commodification and Classification: An Illustrative Case Study of the New South Wales Boilermaking Trades, 1860–1920”, **International Review of Social History**, 53/2: 235-260.

Marangoz, Ş. (2005), “Sosyal Güvenlik ve Emek Piyasası”, **Toplum ve Hekim**, 20(2)129-133.

Marshall, T. H., Bottomore, T. B. (2006), **Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Marx, K. (1997), **Kapital**, C.1, Çev.A. Bilgi, Ankara: Sol Yayınları.

Marx, K. (1976) **1844 El Yazmaları**, Ankara: Sol.

Marx, K. (1999), **Ücretli Emek ve Sermaye**, Sol Yayınları: Ankara.

Marx, K., Engels, F., (2005), **Komünist Parti Manifestosu**, Çev. Y. Onay, İstanbul: Evrensel.

McCallum, R. (2007), “In defence of labour law”, **Sydney Law School Research Paper**, 07/20.

McNally, D. (2006), “The Commodity Status of Labour: The Secret of Commodified Life”, **Not For Sale: Decommodifying Public Life**: 39-54.

Mishra, R. (1981), **Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare**, Cambridge: Macmillan.

Mitchell, R. (2010), “Where Are We Going in Labour Law? Some Thoughts on a Field of Scholarship and Policy in Process of Change”, **Workplace and Corporate Research Group**, No: 16, Monash University.

Nelson, K. (2010), “Social Assistance and Minimum Income Benefits in Old and New EU Democracies”, **International Journal of Social Welfare**, 19(4): 367-378.

Nelson, K. (2013), “Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990–2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income?”, **European Sociological Review**, 29(2): 386-401.

Neocleous, M. (2006), **Toplumsal Düzenin İnşası**, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

Neocleous, M. (2013), **Sivil Toplumu Yönetmek: Devlet İktidarı Kuramına Doğru**, Ankara: NotaBene.

O’Higgins, P. (2004). “The End of Labour Law as We Have Known It?”, **The Future of Labour Law: Liber Amicorum Bob Hepple QC**, Eds.C. Barnard, S. Deakin, G.S. Morris, Oxford: Hart Publishing.

OECD (1994), **The OECD Jobs Study, Facts, Analysis, Strategies**, Paris.

OECD (1998a), **The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom**, Paris: OECD.

OECD (1998b), **The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway**, Paris: OECD.

OECD (1999), **The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Canada and Switzerland**, Paris: OECD.

Offe, C. (1993), **Contradictions of the Welfare State**, Cambridge: MIT Press.

Okcan, N., Bakır, O. (2010), “İşletmenin ve İşin Gereği Taşeronlaştırma”: Taşeron Cumhuriyetine Doğru...”, **Çalışma ve Toplum**, 4: 55-74.

Orloff, A. (1996) “Gender in the welfare state”, **Annual Review of Sociology**, 22:51-78.

Özateş, Ö. S. (2015), **Malumun İlanı: Kadın Emeginin Saklı Yüzü: Ev İçi Bakım Emeği**, Ankara: NotaBene.

Özdemir, A. M. (2008), **Sözün Mülkiyeti Hukukun Ekonomi Politikası**, Dipnot Yayınları: Ankara.

Özdemir, E. M. (2015), “İş Mahkemelerinin İşleyişi ve Bireysel İş uyuşmazlıklarının Alternatif Çözüm Yöntemleri”, **Çalışma ve Toplum**, 47/4: 185-222.

Özsucu, Ş. (2003) “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 58(2), 133-52.

Özüğurlu (2005), “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü”, **Toplum ve Hekim**, 20(2): 887-93.

Özüğurlu, M. (2003), “Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu” **Mülkiye Dergisi**, 27(239), 59-74.

Özüğurlu, M. (2005), “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü”, **Toplum ve Hekim**, 20/2: 87-93.

Özüğurlu, M. (2010), “İbrahim Yıldız Neden Ağladı?”, <<http://www.yarinlar.net/sinif-hareketi-ve-sol/ibrahim-yildiz-neden-agladi-metin-ozugurlu.html>> .

Özüğurlu, M., (2008), **Anadolu’da Küresel Fabrikanın Doğuşu: Yeni İşçilik Örüntülerinin Sosyolojisi**, İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Özüğurlu, M., Güngör, F.(2001) “İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa yada Sosyal Devlet”, **Cevat Geray’a Armağan**, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 433-464

Özveri, M. (2012) “Güvencesiz Çalışmanın Hukuki Dayanakları”, **Çalışma ve Toplum**, 2: 147-172.

Özveri, M. (2014), “Türkiye’de Çalışma Yaşamına İlişkin Son Yasal Değişikliklerin Dinamikleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çalışma ve Toplum**, 2: 135-154.

Papadopoulos, T. (2005), “The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations”, **Bath: European Research Institute Working Paper Series**, WP05-03.

Perels, J. (2013), “Weimar Cumhuriyeti’nde Sosyal Demokrat Hukuk Kuramı”, **Marksist Devlet ve Hukuk Teorisi** , Ed. Taner Yelkenci, Ankara: NotaBene.

Pintelon, O. (2012), “Welfare State Decommodification: Concepts, Operationalizations and Long-Term Trends”, **Herman Deleeck Center for Social Policy Working Paper**, 12/10.

Piven, F. F., Cloward, R. A., (1971), **Regulating the Poor: The Functions of Social Welfare**, New York: Vintage.

Polanyi, K., (2011), **Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**, İstanbul: İletişim Yayınları.

Przeworski, A. (2014) **Kapitalizmde Devlet ve Ekonomi**, Ankara: Heretik.

Quadagno, J. S. (1984), "Welfare Capitalism and the Social Security Act of 1935", **American Sociological Review**, 49: 632-647.

Riphahn, R. T. (2001) "Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits.", **Review of income and wealth**, 47.(3): 379-398.

Room, G. (2000) "Commodification and decommodification: a developmental critique", **Policy & Politics**, 28(3): 331-351.

Rosanvallon, P., (2004), **Refah Devletin Krizi**, Ankara: Dost.

Ross, S. G., (2000), "Doctrine and practice in social security pension reforms", **International Social Security Review**, 53/2: 3-29.

Sallan Gül, S. (2005) "Türkiye'de Yoksulluğun Kadınlaşması", **Amme İdaresi Dergisi**, 38(1):25-45.

Sarıca, Şermin (2008) **Farklı Refah Devleti Modellerinde Sosyal Harcamaların Niteliği: Emekgücünün Meta Niteliği Açısından Bir Değerlendirme**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Sarıkaya, E. (2006), "AK Parti'liler Fak-Fuk-Fon'dan hayır dağıtacak", **Sabah Gazetesi**, 11. 03. 2006.

Sassen, S. (2000), "Women's burden: counter-geographies of globalization and the feminization of survival", **Journal of international affairs**, 503-524.

Savilla, J., (1957-58), "The Welfare State: An Historical Approach", **The New Reasoner**, 3:5-25.

Schwarzkopf, J. (2006), "The Social Condition of the Working Class", **A Companion to Nineteenthcentury Europe 1789-1914**, Ed.Stefan Berger, Maldin: Blackwell Pub.

Sicard, C. D. (2000) **Neither Here Nor There: Exploring the Contradictions in Social Assistance Policies**.

Silver, B. (2009), **Emeğin Gücü: 1870'ten Günümüze İşçi Hareketleri ve Küreselleşme**, çev. Aslı Önal, İstanbul: Yordam Kitap.

Slavnic, Z. (2010), “Struggle for Survival in the Deregulated Market: Re-Commodification and Informalisation of the Taxi Sector in Stockholm”, **Forum for social economics**, 40/2: 233-251.

Spector, H. (2005), “Philosophical foundations of labor law.” **Fla. St. UL Rev.**, 33, 1119.

Spicker, P., (2011), **How Social Security Works: An Introduction to Benefits in Britain**, Bristol: The Policy Press.

Stroshane, T. (1997), The second contradiction of capitalism and Karl Polanyi's the great transformation, **Capitalism Nature Socialism**, 8/3: 93-116.

Süzek, S. (2013) **İş Hukuku**, İstanbul: Beta.

SYGM - Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (2012), **Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü 2011 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.

Şafak, C. (2006), “Türkiye’de Toplu Pazarlığın Değişen Çizgisi (1980-2005)”, **Çalışma ve Toplum**, 10: 51-70.

Şener, Ü. (2010), **Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları**, İstanbul: TEPAV.

Talas, C. (1990), **Toplumsal Politika**, Ankara İmge.

Talas, C. (1997), **Toplumsal Ekonomi**, Ankara: İmge.

Taşçı, F. (2007), **1980 Sonrası Türkiye’de Sosyal Yardımların Analizi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Thompson, D. (1958), “The Welfare State (Discussion)”, **The New Reasoner**, 4: 125-130.

Tuncay, C., Ekmekçi, Ö. (2011), **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta: İstanbul.

Ünlütürk, Ç. (2009) “Yoksulluğun Kadınlaşması ve Görünmeyen Emek”, **Çalışma ve Toplum**, (21), 25-41.

Van Mechelen, N., Marchal, S. (2012), “Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992–2009”, **Minimum Income Protection in Flux**, London: Palgrave Macmillan, 28-53.

Verda, İ., Özatalay, C. (2014) “Robert Castel’in Ardından”, **Toplum ve Bilim**, 129:3-25

Wahl, A. (2015), **Refah Devletinin Yükselişi ve Düşüşü**, İstanbul: H2O.

Walker, C. (1993), **Managing Poverty: The Limits of Social Assistance**, London: Routledge.

Wang, J., Van Vliet, O. (2014), “Social assistance and minimum income benefits: Benefit levels, replacement rates and policies across 33 countries, 1990-2009”, **Department of Economics Research Memorandum 2014.04**, Leiden: Leiden University.

YDK (1991-2005), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Raporları.

Yılmaz, A. (2009), **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yoksullukla Mücadeleye Etkisi: “Hilvan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Örneği”**, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.

Yılmaz, S. (2006), **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yoksullukla Savaşım Politikaları İçindeki Yeri (Eskişehir Örneği)**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.

Yılmaz, Z. (2013) “AKP ve Devlet hayırseverliği: Minnet Ekonomisi, Borç Toplumu ve Siyasal Sermaye Birikimi”, **Toplum ve Bilim**, 128: 32-70.

Yılmaz-Sener, M. (2010), **The World Bank's risk management approach to poverty as a form of neoliberal governmentality? The case of the "social risk mitigation project" in Turkey**, Ph.D. Dissertation, University of Illinois, Urbana-Champaign.

Yörük, E. (2012) **The Politics of the Turkish Welfare System Transformation in the Neoliberal Era: Welfare as Mobilization and Containment**, Ph.D. Dissertation, The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland.

Yücesan-Özdemir, G., Özdemir, A. M. (2008), **Sermayenin Adaleti**, Ankara: Dipnot.

Zabcı, F. (2009), **Dünya Bankası: Yanılsamalar ve Gerçekler**, İstanbul: Yordam.

Zaman, H. (2007) “Neo-liberal policies and immigrant women in Canada”, **Neo-Liberalism, State Power and Global Governance**, 145-153.

ÖZET

Sosyal güvenlik, mülkiyetin fiziki, mesleki ve sosyo-ekonomik risklere karşı temel güvence haline geldiği bir toplumda, güvencesizliğe mahkum edilmiş mülksüzlere sosyal koruma sağlayan araçlardır. Bu araçların, geleneksel koruma tekniklerinden çağdaş sosyal güvenlik sistemlerine uzanan bir geçmişi vardır. Bu uzun tarih içerisinde sosyal güvenlik sistemlerinin örgütsel yapısında ve politika paradigmasında önemli dönüşümler yaşanmıştır.

Bu tez çalışmasının temel kuramsal iddiası, sınıflar mücadelesinin analitik önceliği nosyonunun sosyal güvenlik alanındaki olguların açıklanmasında da geçerli olduğu yönündedir. Bu önermenin merkezinde de emeğin meta formu kavramsallaştırması yer alır. Bu yaklaşım, refah rejimleri tiplerinin referansı konumundaki metadışlaşma nosyonu ile güçlü benzerliklere sahiptir; kritik farklılık ise metadışlaşma kavrayışını emeğin yeniden-üretimi düzleminden üretim noktasına taşımasıyla ilgilidir. Bu çalışmada sosyal güvenlik, emeğin üretim ve yeniden-üretim süreçlerinin bütünselliği içinde kavranmıştır.

ABSTRACT

Social security is the tool-set that provides social protection to the dispossessed people who are confined to insecurity within a society in which property has turned into the fundamental assurance against physical, occupational and socio-economic risks. These tools have a history that goes through from the traditional protection methods to the contemporary social security systems. In the organizational structure and political paradigm of the social security systems, many important transformations have occurred throughout that long history.

The basic theoretical argument of this thesis is that the notion of analytical priority of the class struggle is also applicable to the analysis and explanation of the phenomena in the field of the social security. The conceptualization of commodity form of the labour is located in the center of this argument. This approach has strong similarities with the concept of de-commoditization that stands as the reference of the welfare regime typologies; however the critical difference is related to the transfer of the conception of de-commoditization from the level of re-production of labour to the level of production. In this thesis, social security is conceived within the integrality of processes of production and re-production of the labour.

EKLER

EK1. Yargıtay Kararları Veri Giriş Kılavuzu

Yargıtay Kararları Veri Giriş Kılavuzu

S. 1. Karar Yılı:

S. 2. Uyuşmazlığın Düzeyi:

1. Bireysel
2. Kolektif
3. Belirsiz

S.3. İşyeri Bilgisi

1. Özel
2. Kamu
3. Belirsiz

S.4. Davacı Taraf:

1. İşçi
2. İşveren
3. Sendika
4. Diğer
5. İşçi/İşveren

S.5. Davanın Konusu:

1. () İstihdam biçimi
2. () Feshin geçersizliği ve işe iade
3. () İşçilik alacakları
4. () İşyerinin devri ve sonuçları
5. () Alt işveren/hizmet akdi ilişkisi vb.
6. () Sendikal/Endüstriyel eylem vb.
7. () İş Kazasına Bağlı sorumluluk
8. () Çalışmanın (sigortalılık) tespiti
9. () Diğer 1.

10. () Diğer 2

S.6. Davanın açılma zamanı:

1. İstihdam ilişkisi Sürerken
2. İstihdam ilişkisi sona erdikten sonra
3. Belirsiz
4. Kendiliğinden (belirli süreli)

S. 7. Dava konusu iş akdinin sona ermesine ilişkinse, sözleşmeyi fesheden taraf?

1. () İşçi
2. () İşveren
3. () Belirsiz

S.8. Dava iş güvencesine (feshin geçerli sebebe dayanması, geçersiz fesih) ilişkin mi?

1. () Evet
2. () Hayır

S.9. Dava konusu iş akdinin sona ermesine ilişkinse, uyuşmazlık konusu nedir?

1. () (geçerli fesih) İşçinin Yetersizliği veya Davranışları
2. () (geçerli fesih) İşletmenin, İşyerinin ve işin Gerekleri
3. () (geçerli fesih) İşletmenin, İşyerinin ve işin Gerekleri (ALT İŞVEREN)
4. () (Haklı fesih) Ahlak iyi niyet kurallarına uymayan haller vb.
5. () (Haklı fesih) Sağlık, Zorlayıcı nedenler vd.
6. () Belirsiz (İşveren-işçi)
7. () İş değiştirme (işçi)
8. () Endüstriyel eylem/Sendikal nedenler
9. () Kötü niyet
10. () İnkale, ölüm belirli sürenin bitmesi
11. () Diğer

S10. Temyiz eden taraf:

1. () İşçi
2. () İşveren
3. () İşçi/işveren ayrı ayrı
4. () Sendika
5. () Diğer

S11. Davada ileri sürülen talepler

1. () İşe iade
2. () İşçilik alacakları
3. () Maddi tazminat
4. () Manevi tazminat
5. () Sendikal/kötü niyet tazminatı
6. () Diğer 1
7. () Diğer 2

S12. Ücret alacaklarına ilişkin talepler neleri içeriyor?

1. Ücret
2. Kıdem
3. İhbar
4. Fazla mesai ücreti
5. Haftalık/yıllık ücretli izin
6. Bayram/Genel Tatil ücreti
7. Kötü niyet tazminatı
8. Sendikal tazminat
9. Boşta geçen süre
10. İşgüvencesi tazminatı
11. Diğer

S13. Dava konusu işçi alacaklarına ilişkinse, uyuşmazlık konusu nedir?

1. Ücret
2. Kıdem

3. İhbar
4. Fazla mesai ücreti
5. Haftalık/yıllık ücretli izin
6. Bayram/Genel Tatil ücreti
7. Kötü niyet tazminatı
8. Sendikal tazminat
9. Boşta geçen süre
10. İşgüvencesi tazminatı
11. Maddi/Manevi tazminat
12. Diğer

S14. Davanın Sonucu

1. () İşçi Lehine/sendika
2. () İşveren Lehine
3. () Belirsiz
4. () Diğer
5. () Kısmen işçi lehine/kısmen işveren lehine