

Sınıf ve Vatandaşlık Ekseninde Türkiye’de Sosyal Yardımı Yeniden Düşünmek¹

Burcu Yakut-Çakar

Boğaziçi Üniversitesi
Sosyal Politika Forumu
E-posta: burcu.yakut@boun.edu.tr

Volkan Yılmaz

Boğaziçi Üniversitesi
Sosyal Politika Forumu
E-posta: volkan.yilmaz@boun.edu.tr

Özet: Günümüzde Türkiye’de iktisadi eşitsizliğin boyutlarının ciddi noktalara ulaşmasına karşın, bu eşitsizlik siyasi gündemde yeterince yer almıyor ve sosyal yardım tartışmaları gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluk düzleminin dışında gerçekleşiyor. Bu makale, sosyal yardım politikaları üzerinden bir güncel ve kuramsal değerlendirme ile, sol siyasetin sınıf perspektifinden ödün vermeksizin, eşit vatandaşlık üzerinden bu mekanizmalar ile "gelir hakkı" savunusunu neden ve nasıl içermesi gerektiği üzerine ipuçları sunmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal yardım, sol, vatandaşlık, yeniden dağıtım, gelir dağılımı eşitsizliği, Türkiye

Rethinking Social Assistance in Turkey through the Axes of Class and Citizenship

Abstract: Despite the growing economic inequality in contemporary Turkey, economic inequality has long been out of the scope of the political agenda and debates on social assistance seem to be decoupled from the poverty and unequal distribution of income nexus. In this article, through a contemporary as well as theoretical analysis of social assistance mechanisms, we aim to present how and why social assistance could be

¹2008 yılının Temmuz ayından Aralık ayına kadar Türkiye’de sosyal yardım politikaları üzerine yürüttüğümüz saha çalışmalarında SPF’ye destek veren TÜBİTAK’a; hocamız Prof. Dr. Ayşe Buğra’ya; bu makaleyi yazmamız konusunda bizleri motive eden Yrd. Doç. Dr. Bediz Yılmaz’a; araştırmamız süresince bizden bilgi ve deneyimlerini esirgemeyen Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları çalışanlarına teşekkürlerimizi sunarız.

integrated into the politics of the left to advocate for "the right to income" on the basis of equal citizenship without extenuating the emphasis upon the class perspective.

Keywords: *Social assistance, left, citizenship, redistribution, inequality in income distribution, Turkey*

Sınıf ve Vatandaşlık Ekseninde Türkiye’de Sosyal Yardımı Yeniden Düşünmek

2000 yılında Prof. Dr. Korkut Boratav, Washington Konsensus’unu temsil eden Türkiye burjuvazisinin ve uluslararası çevrelerin uzun vadede yeniden dağıtımçı süreci politik alanın dışına taşımaya yönelik çabalarının henüz tam olarak başarıya ulaşmadığını belirtiyordu (Boratav *vd.*, 2000: 29). Bu makalenin yazılmasından dokuz yıl sonra bugün, Türkiye’de üretilen toplam gelirin toplum içerisinde nasıl dağıtıldığı meselesinin siyasi tartışmaların neredeyse tamamen dışında bırakıldığı bir dönemden geçiyoruz. Gelir dağılımındaki eşitsizlik siyasi alanın dışına itilirken, ülkenin 1980li yıllardan bugüne geçirdiği dönemde, geçmiş dönemden devralınan gelir eşitsizliği fazlasıyla pekiyor (Şenses, 2008: 66). Uluslararası kuruluşların raporlarına bakıldığında, içinde bulunduğumuz dönemde Türkiye’nin kendiyne benzer iktisadi gelişmişlik düzeylerindeki diğer ülkelere kıyasla çok daha eşitsiz bir gelir dağılımına sahip olduğu görülüyor.

2008 yılında yayınlanan “*Eşitsizlik Artıyor mu? OECD Ülkelerinde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk*” başlıklı Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) raporu, Türkiye’nin 30 ülke içerisinde Meksika’dan sonra en eşitsiz gelir dağılımına sahip ülke konumunda olduğunu tespit ediyor (OECD, 2008: 25). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ise, 2000 yılından 2005 yılına kadar geçen süreçte Türkiye’de gelir dağılımı eşitsizliğinin daha da kötüye gittiğine işaret ediyor (ILO, 2008: 12). Avrupa İstatistik Kurumu (EUROSTAT) 2003 yılı verileri, Türkiye’nin gelir dağılımı eşitsizliği açısından Romanya ve Bulgaristan dahil olmak üzere tüm Avrupa Birliği ülkelerinin gerisinde yer aldığını gösteriyor. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İnsani Gelişme Raporu’nda da Türkiye’de en yüksek yüzde 10’luk gelir grubunun gelirinin en düşük yüzde 10’luk gelir grubunun gelirine oranı 17.4 olarak belirtiliyor (UNDP, 2009: 196) Bu verilere birlikte bakıldığında, her ne kadar ülkenin siyasi gündeminde bir yer teşkil etmese de, Türkiye’de gelir dağılımı eşitsizliği sorununun son dönemde büyüyerek sürdüğünü söyleyebiliriz.

1980’li yıllardan bugüne gelir dağılımı eşitsizliği –gerek tarihsel olarak devraldıkları eşitsizliğin boyutu, gerekse eşitsizlikteki artış miktarları Türkiye olmasa da- OECD ülkelerinin birçoğu için de artış eğiliminde (OECD, 2008). Kapitalist toplumlarda, vatandaşlık temelinde kurumsallaştırılacak temel bir eşitliğin sınıf eşitsizliklerinin altını boşaltabilme potansiyelini (Marshall, 1950) önemseyen bir sol anlayışın takipçileri bu eğilime karşı 21. yüzyılda vatandaşlık statüsü üzerinden “neyin eşitlenmesi” gerektiği sorusuna cevap aramaya başladılar. İçinde bulunduğumuz dönemde “neyin eşitlenmesi” gerektiği sorusuna Standing, herkesin temel gelir güvencesini de kapsayan

temel sosyo-ekonomik güvencesinin eşitlenmesi cevabını veriyor. (Standing, 2003: 142; Standing, 2005: 91) "Gelir hakkı" üzerinden geliştirilen temel gelir güvencesi savı, sosyal yardım politikaları alanını artan gelir dağılımı eşitsizliği bağlamında yeniden gündeme taşır nitelikte. Ampirik olarak da incelendiğinde, örneğin "temel gelir"² gelir dağılımını yoksulların lehine değiştirdiğini gösteren çalışmalar mevcut. (Garfinkel vd., 2003: 131) Türkiye'de ise sosyal yardım politikaları ile ilgili tartışmaların neredeyse tümüyle gelir dağılımı eşitsizliği ve görece yoksulluk tartışmalarından koştüğünü görmekteyiz. "Gelir hakkı" Türkiye'de henüz sosyal politika çevrelerine yabancı bir kavram olmayı sürdürüyor (Buğra ve Keyder, 2006: 223). Sosyal yardım politikaları ne zaman gündeme gelse, tartışma yoksulları hayırseverlerin gönüllerine havale eden neoliberal muhafazakar sivil toplumculuk ile eşitsizliği giderme ve yoksulları kendi seslerini duyurabilecek politik güce erişirme amacından kopuk teknokratik devletçilik arasında tikanıp kalıyor (Yılmaz, 2008). "Gelir hakkı" kavramını sahiplenmesi politik tercihleri gereği ihtimal dışı olan neoliberal muhafazakar kanadı bir kenara bırakırsak, Türkiye'de sol cenahın sosyal yardım politikaları tartışmasını ciddiye almaması bu makalenin ortaya çıkış nedenini oluşturuyor.

Türkiye'de sol yaklaşım içerisinde gelen çalışmalara baktığımızda, kamusal sosyal yardımları Adalet ve Kalkınma Partisi'nin popülizmi ile eşleştiren (örneğin Hünler, 2005: 14) ve dışgüdümlü bir neoliberalleşme projesinin doğal bir tamamlayıcısı olarak tasvir eden (örneğin Çulha Zabcı, 2003: 236-237) bir akademik yazın mevcut olduğunu görüyoruz. Mevcut haliyle Türkiye'deki sosyal yardım mekanizmalarının böyle okunmasında hiçbir haklılık payı olmadığını söylemek güç. Ancak, Şenses'in Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'nun kuruluşuna dair "yoksulluğa karşı bugüne kadar alınan belki en kapsamlı önlem" tanımından hareketle (1999: 429), biz bu alandaki gelişmelerin, aşağıda tartışacağımız önemli sorunları olmakla birlikte, daha önce hiçbir kamusal sosyal koruma ağına erişimi olmayan toplumsal kesimler açısından da değerlendirmeyi önemli buluyoruz. Bu bağlamda solun, sosyal yardım alanındaki gelişmelerin etkilerini yakından takip etmesi ve gelir dağılımı eşitsizliğine müdahale edecek sosyal yardım politikaları geliştirmesi gerektiğinin önemli olduğuna inanıyoruz. Ulusal bir gelir güvencesi politikasına sahip olmayan ve ülke içerisinde herhangi bir asgari gelir düzeyi standardı bulunmayan Türkiye'de (Gough, 1996) solun önemli bir siyasi alana sahip olduğunu düşünüyoruz. Bu nedenle, elinizdeki makale Türkiye'de gelir dağılımı eşitsizliği ve gelir yoksulluğu sorununu temel alan, sınıf temelli bir analize dayalı ve sosyal vatandaşlık temelinde

² Temel gelir, bir toplumun kurumları tarafından toplumun tüm üyelerine bireysel olarak ve herhangi bir koşul olmaksızın sağladığı düzenli ve orta düzeyli bir gelirdir (Van Parijs, 2000: 3). Fakat günümüzde temel gelirin bu şekliyle uygulandığı bir ülke bulunmamakta. Örneğin Portekiz'de bireylerin gelirlerinin minimum bir seviyeye çekilecek şekilde kamusal nakit transferi olarak tanımlanabilecek minimum gelir garantisi politikası uygulanıyor (Bruto da Costa, 2003).

kurgulanacak sosyal yardım politikalarının sol bir siyaset için ciddi bir imkan oluşturduğuna dikkat çekmeyi amaçlıyor.

1980 sonrası neoliberalleşme döneminin Türkiye'deki etkilerine bakıldığında Buğra ve Keyder, bir yandan yeni yoksulluğun ortaya çıkışına işaret ederken, bir yandan da Türkiye'nin dönüşen refah rejiminin bu yeni yoksulluğun beraberinde getirdiği eşitsizlikleri giderme yetisinin olmadığına vurgu yapıyorlar (Buğra ve Keyder, 2006: 219). Örneğin, 2004 yılında Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYİH) oranının 12,5 olduğunu görüyoruz (Buğra ve Adar, 2007: 26). Aynı oran AB ülkeleri içerisinde gelir dağılımı açısından Türkiye'ye yakın durumda olan Yunanistan'da 26 ve Portekiz'de 24,9 düzeyinde (Buğra ve Adar, 2007: 26). Benzer bir sosyal harcama analizinde de, Türkiye'de sosyal transferlerin GSYİH'nin yüzde 12'sini oluştururken aynı oranın Avrupa Birliği-25 için yüzde 26 olduğuna dikkat çekiliyor (Şeker, 2008: 169). Bu bağlamda, Türkiye'nin benzer iktisadi gelişmişlik düzeyine sahip (ya da dünya kapitalist sistemine benzer şekilde eklenmiş olan) ülkelere nazaran vatandaşlarına eşitsizlikleri azaltıcı bir sosyal refah rejimi sağlama açısından kısıtlı kaldığını söylemek mümkün.

1980 sonrası neoliberalleşme döneminde Türkiye'de iktisadi değişimlerle sosyal refah alanındaki dönüşümler birlikte incelendiğinde, bir yandan sosyal yardım politikaları genişlerken, bir yandan da tarım destekleri ve sübvansiyonlarının kaldırılarak ciddi bir yoksullaşmaya neden olduğunu görüyoruz (Şenses, 2008: 65). Aynı dönemde vergi sisteminin gelir dağılımı eşitsizliği ile ilişkisi incelendiğinde ise, 2005 yılında tüketim üzerinden alınan dolaylı vergilerin toplam vergi gelirinin yüzde 70'ine ulaştığını (Zenginobuz vd., 2006: 92) ve gelir dağılımından halihazırda eşitsiz pay alan yoksul kesimlerin, bir de orantısız bir vergi yükü altında olduğu gerçeği ile karşılaşılıyor (Gökşen vd., 2008: 176). Üretim ve piyasa ilişkilerindeki değişimlerin yarattığı gelir eşitsizliğine ve vergilendirmedeki adaletsizliğe rağmen sosyal refah rejiminin bu eşitsizlikleri gidermede etkisiz kaldığına dair bahsi edilen tüm tespitler Türkiye ekonomisinin ciddi bir büyüme eğiliminde olduğu yıllarda yapılmaktaydı. Bugün içinde bulunduğumuz kriz döneminde ise eşitsizliği azaltabilmek için sosyal refah rejiminde çok daha radikal bir dönüşüm gerekiyor. Böyle bir bağlamda, sosyal yardım politikalarını gelir dağılımındaki eşitsizliği giderici bir kurumsallık yolu olarak (Şenses, 1999) yeniden hatırlamamız gerekiyor.

Sosyal yardımdan kavramsal olarak ne anladığımızı ve bu bağlamda Türkiye'de sosyal yardım alanını nasıl tanımladığımızı belirtelim. Öncelikle sosyal yardım politikalarını sosyal refah rejiminin yalnızca *bir* parçası olduğunu hatırlamak gerekiyor. Yeniden dağıtım süreçlerine odaklanırken sosyal yardımı; kamusal eğitim, sağlık, barınma, ulaşım, elektrik ve su gibi kamu kolaylıkları ve sosyal hizmetler gibi diğer kamusal ortak alanlarla birarada düşünmenin elzem olduğunu düşünüyoruz. Bireyin onurlu bir yaşam sürmesi için gerekli asgari geçim gerekliliklerini karşılamak amacıyla, belirli bir sosyal refah rejimi içerisinde, hangi alanlarda "nakit bir gelir" insanlar için

gerekli hale gelmişse o alanın istihdam ve ücret politikaları ile birlikte sosyal yardımın da alanı olduğunu görüyoruz. Dolayısıyla, uzun vadede ücret ve istihdam politikaları ile birlikte sosyal yardıma konu olan alanın –başka bir deyişle, nakit gelire erişilebilecek insan ihtiyaçları alanının- değişken olduğu kanısındayız. Sosyal yardıma konu olan bu değişken alan ise her zaman ücretsiz sağlık ve eğitim gibi aynı sosyal transferlerle birlikte düşünülmesi gereken bir alan (Van Parijs, 2000: 3). Bu kavramsal çerçeve dahilinde, Avrupa Birleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi’nin (ESSPROS) hanelere ve/veya bireylere aynı ya da nakdi olarak, belirli sosyal riskleri ya da ihtiyacı karşılamak amacıyla (engellilik, hastalık, yaşlılık, sağlık, malüllük, çocuk, aile, işsizlik, konut ve sosyal dışlanma gibi) yapılan transferler tanımına sadık kalıyoruz (EUROSTAT, 2008: 7).

Türkiye’de ESSPROS tanımı içerisine dahil edilebilecek sosyal yardımların tarihçesi 1970li yılların ortasına uzanıyor. 2000li yıllara gelindiğinde özellikle Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde gerek sosyal yardım alanının genişlediğini, gerekse farklı sosyal yardım mekanizmalarının devreye sokulduğunu görüyoruz. Genel anlamda Türkiye’de sosyal yardım alanına bakıldığında, Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü (PÖGM), Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) ve yerel vakıfları, il ve ilçe belediyeleri tarafından yürütülmekte olan birçok sosyal yardım mekanizmasından bahsedilebilir. SYDGM, yerellerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDVler) eliyle sosyal yardım dağıtmakta, çocukların eğitim ve sağlık hizmetlerinden faydalanması koşuluyla verilen Şartlı Nakit Transferi uygulamalarını yürütmekte ve ilköğretime mali transfer yapmakta (örn. ilköğretimde okul kitaplarının ücretsiz dağıtılması ile ilgili maliyetleri fon üzerinden karşılamakta). PÖGM ise halk arasında “2022 maaşı” olarak bilinen 65 yaş ve engelli maaşlarını yürütmekte. SHÇEK evde bakım aylıklarını yürütürken, Vakıflar Genel Müdürlüğü temelde açtığı aşevleri ve kapsamı hayli dar olan muhtaçlık aylığı ile bu alanda faaliyet gösteriyor. İl ve ilçe belediyeleri ise çoğunlukla aynı olmak üzere, birbirlerinden farklı, düzensiz fakat mali olarak ciddi oranlara denk gelen sosyal yardım faaliyetleri yürütüyorlar.

Böyle bir kurumsal yapılanma içerisinde, sosyal yardım mekanizmalarının reformu yakın dönemde başta PÖGM ve SYDGM olmak üzere kamu kurumlarının da gündemlerini oluşturuyor. Bu gündem, sosyal yardımdan faydalananların yardımları suistimali, sosyal yardımların ulaştığı nüfusun kısıtlılığı, sosyal yardım alanında tek yetkili kamu kurumunun olmayışının yarattığı koordinasyon sorunları, nesnel bir yoksulluk kriterinin olmayışı, sosyal yardım faydalanıcıları ile nesnel kriter ile belirlenecek tüm yoksulların bilgilerinin bulunduğu bir veritabanının eksikliği, sosyal yardım miktarlarının yetersizliği, istihdama teşvik eden sosyal yardım programlarının kısıtlılığı, sosyal hizmet temelli çalışmalara verilen desteğin darlığı, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğinin eksikliği gibi sorun alanları üzerinden şekilleniyor. (SYDGM, 2008: 77-98; SGK PÖGM, 2008: 1-3) Sosyal

yardım alanında bir değerlendirme raporu hazırlayan Devlet Denetleme Kurulu da temel sorunu nesnel yoksulluk ölçütü bulunmaması ve vatandaşların tüm iktisadi aktiviteleri ile ilgili bilgilere ulaşılabilir bir veritabanı bulunmaması ile ilişkilendiriyor (DDK, 2009: 35). Dolayısıyla, kamu kurumlarının sosyal yardım reformu gündeminin temelinde kamunun iç işleyişindeki sıkıntıların giderilmesi ve sosyal yardım alanların "gerçekten yoksul olup olmadıklarının" tespiti sorunsalları yatıyor.

Halbuki sosyal yardım mekanizmalarının vatandaşlar açısından çok daha önemli sorunları mevcut. Bu sorunlara değinmek gerekirse, ilk olarak kurumsal açıdan dağınıklık arz eden sosyal yardım mekanizmalarına bürokratik zorluklar nedeniyle erişmenin güç olduğu söylenebilir. İkinci olarak, mekanizmaların çoğunun işleyişinin devlet ve vatandaş arasında bir hak ilişkisi üzerinden gerçekleşmediği iddia edilebilir. Örneğin, sosyal yardım kararlarının SYDVlerde kaymakamların istek ve görüşleri doğrultusunda alındığı tespit ediliyor (Yılmaz ve Yakut-Çakar, 2008; DDK, 2009: 7). Bir başka sorun ise sosyal yardım mekanizmalarının kişinin onurlu bir yaşam sürmesini sağlayacak bir gelir güvencesi sağlamaktan uzak olması. Örnek vermek gerekirse, muhtaçlık temelinde engellilere sağlanan 2022 maaşının düzeyinin Türkiye İstatistik Kurumu'nun belirlediği açlık sınırının altında veya bu sınırdaki olduğu görülüyor (Erbil Erdugan, 2009: 89). Son olarak, bahsi edilen sosyal yardım mekanizmalarının hemen hepsi klasik ve kategorik bir "hak eden yoksul" tanımına dayalı olarak oluşturulmuş ve çalışan yoksullar, işsiz genç erkekler gibi bu kategorilerin dışında kalanlara hiçbir gelir desteği sağlama niteliği taşımayan politikalar. Yoksullukla mücadele alanında belirli toplumsal grupların farklı ihtiyaçlara sahip olmaları dolayısıyla bu ihtiyaç çeşitliliğini dikkate alabilecek şekilde politika oluşturulması önemli olsa dahi (Önder ve Şenses, 2006: 23), Türkiye'deki sosyal yardım alanındaki program çeşitliliğinin böylesine esnek bir sosyal içerme anlayışına göre kurgulanmadığı ve kategorik bir yoksul tahayyülü üzerinden oluşturulduğu iddia edilebilir.

Halbuki gelirin ülke içerisindeki eşitsiz dağılımının tüm yoksulları ortak olarak etkilediği alanlar mevcut. Bu alanlardan biri, gerek İstanbul'daki çeşitli ilçelerde SYDV çalışanları ile gerçekleştirdiğimiz saha çalışması sırasında gördüğümüz, gerekse Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın raporunda altı çizildiği üzere (Bağdadıoğlu, *vd.*, 2009), gelir yoksulluğu çeken hanelerin kamu kolaylıkları (elektrik, su ve yakıt gibi) ücretlerini ödeme güçlüğü olarak karşımıza çıkıyor. Yine saha araştırması sırasında da tespit ettiğimiz bir diğer alan da, Türkiye sosyal refah rejimi içerisinde konut politikasına ilişkin hiçbir kamusal öngörünün olmaması nedeniyle, gelir yoksulu hanelerin kira masraflarını ödemediği güçlükler. Üçüncü olarak, yoksul hanelerin gıda giderlerini karşılamadaki zorluklar sayılabilir. Nitekim, 1999 yılında VGM'ye bağlı imaretlerden yaklaşık on bin aile yemek alırken, bu sayının 2008 yılında seksen bin aileye yükselmesi (Milliyet, 2008) gözlemimizi destekler nitelikte. Son olarak, genel sağlık reformuyla gündeme gelen sağlık alanında bireylerden alınan katkı payları ve yeşil kart faydalanıcılarının ihtiyaç duyduğu fakat yeşil kart kapsamında ödenmeyen sağlık harcamalarından

bahsedilebilir. Tüm bu alanlar için hizmetlerin ücretsiz hale getirilmesi ile herkesin koşulsuz olarak erişiminin sağlanmasına dair bir siyasi mücadele mümkün olmakla birlikte, siyasi hattın "gelir hakkı" üzerinden kurgulanması daha kapsayıcı ve bütünsel bir mücadele alanı ve imkanları sağlayabilir.

Tabii gelir yoksulluğunun getirdiği sorunlara dair yukarıdaki tespitlerimiz ile hemfikir olup, bu sorunun çözümünün "gelir hakkı" savunusundan değil, yoksulların istihdamından geçtiğini savunmak da mümkün. Bu görüşün, sıklıkla, içinde mikrokredi yanlılarını bulunduran liberal kanat ile "aktif işgücü politikaları"nı benimseyen ve öneren Avrupa Birliği tarafından seslendirildiği görülüyor. Fakat bizler, özellikle içinde yaşadığımız dönemde, sosyal yardım alanının en az istihdam ve ücret politikaları kadar önemli bir mücadele alanı olarak ortaya çıktığını ve istihdamdan özerk bir sosyal yardım politikasının gelir dağılımı eşitsizliğini giderici bir politika alanı olduğunu savunuyoruz. "Yardım" kavramı Türkçe'deki çağrışımları itibarıyla ilk bakışta eşitsizliğe müdahale etme hedefi olmayan muhafazakar bir politika alanı gibi görünebilirse de, istihdam politikalarından özerk bir biçimde oluşturulacak ve gelir dağılımı eşitsizliğini azaltacak bir sosyal yardım politikasının "gelir hakkı" temelinde tahayyül edilebileceğini düşünüyoruz. İstihdamdan özerk bir sosyal yardım politikasına neden önem verdiğimizizi öncelikle neoliberal görüşe, daha sonra da istihdam temelli düşünen sol görüşe cevaben kurguluyoruz.

Neoliberal savları kabul edenler, klasik liberalleri takip ederek yoksulların (tembel olmaları nedeniyle) çalışmadıkları için yoksul oldukları varsayımı üzerinden, yoksullukla mücadelede temel politika alanı olarak istihdamı öne sürüyorlar. Bu yaklaşıma sahip olanlar, istihdamdan özerk bir gelir güvencesi sistemini yoksulları tembelleğe alıştırarak ve çalışmalarını engelleyecek bir politika olarak görüyorlar (Van Parijs, 2000: 11). Bu bağlamda henüz istihdam koşullu hale getirilmemiş olan ve bu haliyle bizim ciddi eleştirilere tabi tuttuğumuz sosyal yardım sistemini dahi kabul edilemez buluyorlar. Halbuki aktif nüfus içerisinde çalışanların oranları incelendiğinde, yoksulluk sınırı altında yaşayan nüfus ile yoksul olmayan nüfus arasında istihdama katılım oranları açısından bir fark görülüyor (Şeker, 2008: 173). Başka bir deyişle, Türkiye'de yoksulların karşılıksız sosyal yardım gelirleri ile hayatlarını sürdürmeyi seçtikleri ve bu nedenle istihdama katılmadıklarına dair mitin herhangi bir bilimsel kanıta dayanmadığı tespit ediliyor (Şeker, 2008: 173). Toplumsal algıya bakıldığında ise, "gelir dağılımı eşitlendiğinde insanlar tembelleğe alışır" ifadesinin kamuoyu araştırmalarında en düşük onay gören ifadelerden biri olarak ortaya çıktığı görülüyor (Çarkoğlu, 2006: 115).

Emek yanlıları ise çoğu zaman vatandaşlık temelinde istihdamdan bağımsız olarak sağlanacak bir gelirin, onurlu koşullarla sağlanan güvenceli bir istihdamın (yeniden) tesisine yönelik bir siyasi hattın altını oyacağı korkusuyla "gelir hakkı" söyleminden olabildiğince uzak duruyor. Örneğin Hünler, yatırım faaliyetleri ve/veya istihdam yaratıcı programların yer almadığı bir sosyal yardım politikasını doğrudan sadaka ile eşleştiriyor (2005:

17-18). Türkiye’de gelir dağılımı eşitsizliğini azaltmaya yönelik oluşturulacak bir siyasi hatta, istihdam temelli bir düşünme biçiminin birkaç açıdan arzu edilen düzeyde adil bir gelir dağılımı hedefine ulaştırmayabileceğine dikkat çekmek istiyoruz. Burada emek yanlısı siyasete yapmaya çalıştığımız müdahale ile, onurlu istihdam koşullarına yönelik mücadelenin günümüzde önemsiz olduğunu değil, aksine önemini kaybetmeyecek bu mücadelenin çoğunlukla kapsamakta güçlük çektiği toplumsal kesimleri ve gözden kaçırdığı sosyal riskleri de içererek genişlemesi gerektiğinin altını çizmek istiyoruz. Başka bir deyişle, gelir dağılımı eşitsizliğine dair çözüm yolları ararken sosyal yardım politikaları ile istihdam politikalarını birlikte düşünmemiz gerektiğini vurguluyoruz. Sosyal yardımın onurlu bir istihdam talebi savunusundan tamamen koptuğu durumlarda, enformel sektörü ve işsizliği neredeyse doğal kabul eden, hatta bu doğallığı bir fırsata dönüştürmeyi hedefleyen emek düşmanı bir iktisadi büyüme projesine de eklenilebilme potansiyelinin de farkında olmak gerekiyor (Ferguson, 2007: 82). Bu bağlamda, sosyal yardım alanını ciddiye alan ve emek yanlısı bir bakış açısıyla bu alana katkıda bulunan bir sol siyasetin olmasının ciddi önem arz ettiğini düşünüyoruz.

Türkiye’de emek yanlısı siyasi hattın sosyal yardım alanını ciddiye almasının konjonktürel olarak neden elzem olduğunu incelerken Türkiye’de istihdam piyasasının durumunu tartışmaya açmak gerekiyor. Türkiye’de oldukça geniş olan enformel istihdam piyasasında, çalışanlar formel sosyal güvenlik sisteminin ve beraberinde gelen tüm koruma mekanizmalarının dışındalar. OECD’nin enformel istihdam ile ilgili yayınladığı raporda, Türkiye’de 2000 ve 2007 yılları arasında tarım dışı toplam istihdamın yaklaşık yüzde 33’ünün enformel nitelikte olduğu bunun da yüzde 62’sini ücretli emeğin oluşturduğu belirtiliyor (OECD, 2009: 35 ve 37). 1980’li yıllara kadar iktisadi olarak güçsüz olan kesimlerin taleplerinin demokratik olarak temsil edilmesi işlevini üstlenmiş olan işçi sendikalarının (Behrens, *vd.*, 2004: 16) günümüzde böylesine parçalı bir istihdam piyasasında ve heterojen çalışma biçimlerine sahip işçilerin taleplerini ortaklaştırmalarının zorluğu ise ortada (Iranzo ve Patruyo, 2002: 64).

Özellikle içinde yaşadığımız şu dönemde istihdam piyasasının her zaman onurlu ve güvenceli bir istihdamı beraberinde getirmediğini de hatırlamak gerekiyor. EUROSTAT’ın 2003 verilerine göre, Türkiye’de neredeyse her dört çalışandan birinin -çalışmasına rağmen- yoksul olduğunu görüyoruz. Türkiye çalışan yoksulluğunda da AB üye ülkelerinin tümünden daha kötü durumda. Özellikle ücretsiz aile işçileri ve tarım kesiminde yoğunlaşan kendi hesabına çalışanlar dikkate alındığında, çalışmanın yoksulluktan kurtulmayı beraberinde getirmeyebileceği açıkça görülebiliyor (Şeker, 2008: 54-55). Enformel sektörde örgütlenmenin güç olduğu ve çalışan yoksulluğunun önemli boyutlara ulaştığı bu dönemde, işçi sendikalarının ve genel anlamda emek yanlısı bir siyasetin stratejileri arasına yalnızca iş ilişkisine odaklanmayan ve “gelir hakkı” üzerinden kurulabilecek dışsal bir savunuculuk stratejisini (Gallin, 2001: 541-5) de eklemeleri önemli görünüyor. Bu strateji enformel sektörde çalışanlarla işçi sendikaları arasında

emek yanlısı bir ortak zeminin kurulmasına ve sendikaların kurulacak bu bağ üzerinden enformel sektörde de örgütlenmelerine katkıda bulunma potansiyeline sahip.

Konjonktürel gerekçelerle birlikte sol bir siyasetin kuramsal olarak da "gelir hakkı" savunusu yapmasının temellerinin bulunduğunu düşünüyoruz. Bu bağlamda, kapitalizmin temel sömürü mekanizmasının ne olduğu ve neyin anti-kapitalist bir politika olduğu sorusunu cevaplamak için Marx'ın Grundrisse'de kapitalizmin ortaya çıkışı ile ilgili yazdıklarına bakılabilir. Marx, kapitalizmin doğuşunu "özgür emeğin" ortaya çıkışı üzerinden anlatır. Bilindiği gibi, özgür emeğin özgürlüğü, ikiyüzlü bir özgürlüktür. Bir yüzü, özgür emeğin kendi emek gücüne sahip olmasını ve emek gücünü istediği gibi satmasına yani bir çeşit bireyleşme sürecine gönderme yapar. Fakat bu bireyleştirici özgürlük, bir yandan işçinin yaşam gerekliliklerine (üretim araçlarının yalnızca biri olduğu yaşam gerekliliklerine) erişiminin dolaylanması ile sonuçlanır (Marx, 1973: 503). Dolayısıyla, işçinin yaşamını idame ettirebilmesi ancak emek gücünü satması ile mümkün olur ve emeğin özgürleşmesi sömürsünü de beraberinde getirir (Marx, 1973: 503). Başka bir deyişle, kapitalist bir sistemde işçi yaşam gereksinimlerine erişebilmek için istihdam piyasasına mecbur edilir. Erik Olin Wright (2003: 75) bu işçilerin içinde buldukları bu durumu "ikili ayrışma" olarak tanımlıyor. Dolayısıyla gelir güvencesinin, işçileri her koşulda ve her işte çalışmaya mecbur eden sistemin güç ilişkilerine işçileri güçlendirecek bir müdahale olarak anlaşılması gerektiğini savunuyor (Wright, 2003: 80).

Kurgulanma biçimleri, diğer politika alanları ile ilişkileri ve güvence düzeylerinden bağımsız olarak, tüm sosyal yardım politikalarının gelir dağılımı eşitsizliğine müdahale eden, iktisadi rejim içerisinde güçsüz olanları güçlendiren ve hak temelli politikalar olduğu tabii ki söylenemez. Fakat böylesi bir sosyal yardım politikasının ya da gelir güvencesinin siyasi olarak mümkün olduğunun altını çizmek istiyoruz. Bu bağlamda Türkiye'de yürürlükte olan sosyal yardım mekanizmalarına bakıldığında bu mekanizmaların yoksul nüfusu yoksulluk sınırının üzerine taşıyacak bir gelir artışı sağlayamadığı görülüyor (Şeker, 2008: 133). Benzer bir biçimde, engellilere sağlanan sosyal yardım düzeylerinin de Türkiye İstatistik Kurumu'nun belirlediği açlık sınırının altında veya bu sınırdaki olduğu tespit ediliyor (Erbil Erdugan, 2009: 89). Devlet Denetleme Kurulu raporunun değerlendirme ve öneriler kısmında da sosyal yardım miktarlarının bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayacak bir düzeye çekilmesi öneriliyor (DDK, 2009: 36-43).

Türkiye gelir dağılımı eşitsizliği ve gelir yoksulluğu açısından ciddi sorunlarla karşı karşıya. Sorunların boyutunun büyüklüğüne rağmen, iktisadi eşitsizliklerin siyasi arenada önemli bir tartışma başlığı dahi oluşturmaması umut kırıcı. Tarihçesi 1970li yıllara uzanan sosyal yardım politikalarının, özellikle Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri tarafından önemsendiğini, genişletildiğini ve çeşitlendirildiğini görüyoruz. Sosyal yardımlardaki bu

genişleme ve çeşitlenme, aynı hükümetler tarafından uygulanan neoliberal iktisadi politikaların yarattığı ciddi yoksullaşma ile paralel gerçekleştiği için, sol yaklaşım içerisinde yapılan analizlerde sosyal yardımın neoliberalleşme politikalarının doğal bir sonucu olarak algılanmasına yol açtığını düşünüyoruz. Bu algı, sosyal yardım politikalarının neoliberalleşme politikalarının yarattığı gelir dağılımındaki eşitsizliği tersine çevirmediği tespitinde haklı. Fakat Türkiye bağlamında ciddi sıkıntıları bulunan bu sosyal yardım politikalarının dahi, geçmişte Türkiye sosyal refah rejimi içerisinde kendine hiçbir yer bulamayan toplumsal kesimleri hedefleyerek sosyal politika alanında önemli bir gelişmeye işaret ettiğini unutmamak gerek.

Ayrıca bu uygulanan sosyal yardım politikalarının klasik ve kategorik yoksul algısı ile kurgulanmış olması ve gelir dağılımı eşitsizliğini azaltma hedefiyle gerçekleşmemesi, sosyal yardım alanını topyekûn solun tartışma zemininden çıkarmayı gerektirmiyor. Bu noktada, sosyal yardımları bir politika tercihi olarak ciddiye alan, "gelir güvencesi" üzerinden yeni bir sosyal yardım mantığını savunabilecek sol bir siyasi hattın eşitsizliğin azaltılmasına önemli katkılar yapabileceği açık. Böyle bir solun, Türkiye'de iktisadi eşitsizliklerin yükünü çekmekte olan yoksul vatandaşların desteğini almasının, gelir dağılımı eşitsizliğini azaltarak vatandaşlara gelir güvencesi sağlayacak politikalar kurgulamasının ihtimal dahilinde olduğunu düşünüyoruz. Sosyal yardım politikaları üzerine yapılan tartışmaların da ancak böylesi bir sol yaklaşımın katkısıyla gelir dağılımı eşitsizliği ve gelir yoksulluğunun azaltılması aksına oturabileceğini görüyoruz. Bu bağlamda, temel gelir düzeyinin de asgari ücret düzeyi kadar önemli bir siyasi mücadele alanına dönüşebileceği (Van Parijs, 2000: 7) fikrinden hareketle, solun sosyal yardım alanıyla en azından memur ve işçi ücretleri ile ilgilendiği kadar ilgilenmesi gerektiğine inanıyoruz.

Kaynakça

- Bağdadioğlu, N., Başaran, A., Kalaycıoğlu, S. & Pınar, A., 2009, *Kamu Kolaylıkları Yönetişiminde Yoksulluğun Dikkate Alınması*, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Hacettepe Üniversitesi Piyasa Ekonomisini ve Girişimciliği Geliştirme Merkezi, Ankara.
- Behrens, M., Hamann, K. & Hurd, R., 2004, "Conceptualizing Labour Union Revitalization", içinde *Varieties of Unionism: Strategies for Union Revitalization in a Globalizing Economy*, (der.) Frege, C. M. & Kelly, J., s. 11-31, Oxford University Press, Oxford.
- Boratav, K., Yeldan, A. E & Köse, A. H., 2000, "Globalization, Distribution and Social Policy: Turkey, 1980-1998", *Centre for Economic Policy Analysis, Working Paper Series I*, Working Paper No. 20, s. 1-35.
- Bruto da Costa, A., 2003, "Minimum Guaranteed Income and Basic Income in Portugal", içinde *Minimum Income Schemes in Europe*, (der.) Standing, G., s. 73-104, International Labor Organization Socio-economic Security Programme, Geneva.
- Buğra, A. & Keyder, Ç., 2006, "The Turkish Welfare Regime in Transformation", *Journal of European Social Policy*, 16 (3), s. 211-228.
- Buğra, A. & Adar, S., 2007, *Türkiye'nin Kamu Sosyal Harcamalarının Karşılaştırmalı bir Analizi*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu.

- Çarkoğlu, A., 2006, "Türkiye'de Bireysel Bağışlar ve Vakıf Uygulamalarında Eğilimler", içinde *Türkiye'de Hayırseverlik: Vatandaşlar, Vakıflar ve Sosyal Adalet*, s. 83-124, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV), İstanbul.
- Çulha Zabcı, F., 2003, "Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 58/2, s. 215-241.
- Devlet Denetleme Kurulu, 2009, *Türkiye'de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında*, Araştırma ve İnceleme Raporu No. 2009/4, DDK, Ankara.
- Erbil Erdugan, F., 2009, *Türkiye'de Özürlü Yoksulluğu ve Mücadele Politikalarının Değerlendirilmesi: Ankara-Keçiören Örneği*, T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı yayınlanmamış uzmanlık tezi.
- EUROSTAT İstihdam ve Sosyal Politika veritabanı-Sosyal İçerme göstergeleri [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/data/database], e.t. 12 Ağustos, 2009.
- _____, 2008, *ESSPROS Manual 2008 Edition*, Eurostat Methodologies and Working Papers, Luxembourg.
- Ferguson, J., 2007, "Formalities of Poverty: Thinking about Social Assistance in Neoliberal South Africa", *African Studies Review*, 50 (2), s. 71-86.
- Gallin, D., 2001, "Propositions on Trade Unions and Informal Employment in Times of Globalisation", *Antipode*, 33 (3), s. 531-549.
- Garfinkel, I., Huang C. C. & Naidich, W., 2003, "The Effects of Basic Income on Poverty", içinde *Redesigning Redistribution*, (der.) Wright, E. O., The Real Utopias Project Volume V, s. 117-141.
- Gough, I., 1996, "Social Assistance in Southern Europe", *South European Society and Politics*, 1 (1), s. 1-23.
- Gökşen, F., Özertan, G., Sağlam, İ. & Zenginobuz, Ü., 2008, "Impacts of the Tax System on Poverty and Social Exclusion: A Case Study on Turkey", *New Perspectives on Turkey*, no. 38, Spring 2008, s. 159-179, Homer Kitabevi.
- Hünler, A., 2005, "Yoksullukla Mücadele-Yoksulluk Yönetimi Ayrımında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", *Türk İdaresinin Güncel Sorunları Seminer Çalışması*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara.
- International Labour Organization, 2008, *World of Work Report 2008*, Cenevre.
- Iranzo, C. & Patruyo, T., 2002, "Trade Unionism and Globalization: Thoughts from Latin America", *Current Sociology*, 50 (1), s.57-74.
- Marshall, T.H., 1950, "Citizenship and Social Class", in *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Marx, K., 1973, *Grundrisse: Foundations of the Critique of Political Economy*, Penguin Books.
- Milliyet, 2008, "100 bin aile imarettten gelecek yemeği bekliyor", *Milliyet*, 23 Aralık, [http://www.milliyet.com.tr/default.aspx?aType=HaberDetay&ArticleID=1031428].
- OECD, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Paris.
- _____, 2009, *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Development Center of the Organization for Economic Co-operation and Development.
- Önder, H. & Şenses, F., 2006, "Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksulluk Düşüncesi", içinde *İktisat, Siyaset ve Devlet Üzerine Yazılar*, (der.) Ülman, B. & Akça, İ., s. 199-221, Bağlam Yayınları, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, 2008, *Türkiye'de Sosyal Yardım Sistemi Çalıştayı*, Ankara.

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 2008, *Stratejik Plan 2009-2013*, Ankara.
- Standing, G., 2003, "CIG, COAG and COG: A Comment on a Debate", içinde *Redesigning Redistribution*, (der.) Wright, E. O., The Real Utopias Project Volume V, s. 142-157.
- _____, 2005, "Why Basic Income is Needed for a Right to Work", *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, 2 (1), s. 91-102.
- Şeker, S. D., 2008, *Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri*, Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi.
- Şenses, F., 1999, "Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 26 (3-4), s. 427-451.
- _____, 2008, "Missing Links in Poverty Analysis in the Age of Neoliberal Globalization: Some Lessons from Turkey", *New Perspectives on Turkey*, No. 38, Spring 2008, Homer Kitabevi, s. 61-81.
- United Nations Development Programme, 2009, *Human Development Report 2008*, New York.
- Van Parijs, P., 2000, "Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the 21st Century", *Basic Income European Network VIIIth International Congress*, s. 1-19.
- Wright, E. O., 2003, "Basic Income, Stakeholder Grants, and Class Analysis", içinde *Redesigning Redistribution*, (der.) Wright, E. O., The Real Utopias Project Volume V, s. 75-82.
- Yılmaz, V., 2008, "Nasıl Bir Sosyal Yardım Politikası?", *Taraf*, 17 Eylül.
- Yılmaz, V. & Yakut-Çakar, B., 2008, *Türkiye'de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul.
- Zenginobuz, E. Ü., Özertan, G., Sağlam, İ. & Gökşen F., 2006, *Yurttaşların Cebinden Devletin Kasasına: Türkiye'de Kim Ne Kadar Vergi Ödüyor?*, Açık Toplum Enstitüsü Türkiye Temsilciliği ve Boğaziçi Üniversitesi Araştırma Fonu, Mayıs 2006, İstanbul.