

SOSYAL POLİTİKA DİSİPLİNİNİN DİLİ: KAVRAM İNŞASINDA ALGI ETKİSİ Mİ OLGU TEMELİ Mİ?¹

Prof. Dr. Metin ÖZUĞURLU

Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, (metin.ozugurlu@politics.ankara.edu.tr)

ÖZET

Burada güncel sosyal politika literatüründe yaygın kullanıma sahip kimi kavramlar hakkında aykırı addedilebilecek bir tartışma açmayı amaçlıyorum. Bilim kavramlarla konuşur; bilimin dili, kavramların dilidir. Bütün dil yapıları gibi kavramlar da “masum” ya da “yansız” değildir. Üstelik sosyal bilimciler olarak, kullandığımız terim, metafor ve kavramların siyasal mücadelelerle yakından bağlı oldukları da iyi bilinir. Bununla birlikte, kavram inşaa ve yeniden inşaa/anlamlandırma mekanizmalarında son 30 yılda yaşanan radikal farklılaşmalar, konuyu çok daha önemli kılmaktadır. Bilimsel terminoloji oluşumundaki radikal farklılaşmayı tanımlamak gerekirse, geleneksel mekanizma yayılmacı, mevcut olan ise nüfuz edici şeklinde adlandırılabilir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politikanın Dili, Kavram İnşası, Uluslararası Örgütler, Dünya Bankası.

THE LANGUAGE OF THE SOCIAL POLICY: PERCEPTION OR FACT FOR CONCEPT CONSTRUCTION

ABSTRACT

This paper aims to open up controversial discussion about the languages of the social policy. Science speaks with concepts. Like all language structures, scientific concepts are not “innocent” or “neutral”. The term, metaphors and concepts we use as social scientists are closely linked to the political struggles. Nevertheless, concept construction and reconstruction mechanisms have been radically changed for the last 30 years. To define the radical differentiation in the formation of scientific terminology, the traditional mechanism can be called the diffusion, and the existing one could be called the penetrative.

Keywords: Language of Social Policy, Concept Building, International Organizations, World Bank.

¹ Bu çalışma, “Prof. Dr. Gürhan Fişek’in İzinde: Ortak Emek ve Eylem” başlıklı Armağan kitaba yazdığım metnin gözden geçirilerek genişletilmiş versiyonudur. Eski çalışma için bkz. M. Özüğurlu, 2018

1. Giriş

Bu çalışma güncel sosyal politika literatüründe yaygın kullanıma sahip kimi kavramlar hakkında aykırı addedilebilecek bir tartışma yürütmeyi konu almaktadır. Malum, bilim kavramlarla konuşur; bilimin dili, kavramların dilidir. Bütün dil yapıları gibi kavramlar da “masum” ya da “yansız” değildir. Üstelik sosyal bilimciler olarak iyi biliriz ki, kullandığımız terim, metafor ve kavramlar siyasal mücadelelerle yakından ilgilidir ve bu sır da değildir. Bunlar genel doğrular olmakla birlikte, kavram inşaa ve yeniden inşaa/anlamlandırma mekanizmalarında son 30 yılda yaşanan radikal farklılaşmalar, konuyu çok daha önemli kılmaktadır.

Bilimsel terminoloji oluşumundaki radikal farklılaşmayı tanımlamak gerekirse, geleneksel mekanizmayı *yayılmacı* (diffusion), mevcut olanı/ yeniye ise *nüfuz edici* (penetration) şeklinde adlandırabiliriz. Bu çalışmanın iki ana başlığından birini oluşturan bu husus hakkında, şimdilik tamamlayıcı olması bakımından şu ilave edilebilir ki, bilimsel terminolojinin yayılmacı oluşumu, şu veya bu düzeyde özerk bilim topluluklarının varlığını ön gerektirirken, ikincisi tam da bunun kırılmasını veri alır. İkincinde insiyatif uluslararası kurumlara (DB, IMF, OECD vb..) ve ulusötesi dinamiklere geçmiş görünmektedir. Tam da bu nedenle, karşılaştırmalı ve uluslararası bir perspektiften, terminoloji ve kavram oluşumunu incelemek, siyasa ve siyaset analizlerinin önemli bir parçası olarak da görülmelidir. Bu tespit, sosyal politika söz konusu olduğunda çok daha geçerlidir.

Sosyal politika alanı hem kavram hem de politika geliştirme süreçleri bakımından uzun zamandır uluslararasılaşmış bir alan görünümündedir. “Küresel yönetim” sisteminde yer alan Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası örgütler, 1970’lerin sonlarından itibaren farklı mekanizmalarla ülkelerin sadece “yerli politikalarını” değil aynı zamanda, sözkonusu politikaların dil havuzunu da yeniden şekillendirmişlerdir.

Sosyal politika dilinin oluşum süreçleri, buradaki tartışmanın ilk bölümünde yer alacaktır. İkinci bölümde ise sosyal politika alanında yaygın kullanıma sahip bulunan kimi kavramların imledikleri gerçeklikle ilişkisi hakkında bir tartışma yürütülecektir. Bir bakıma bu çalışma ile -deyim yerindeyse, ‘pişmiş aşı su katmak’ amaçlanmaktadır. Dayanağı ise şöyle ifade edilebilir: Bilimsel bilgi üretimi, kavramlar ve olgular arasındaki bitevi bir yolculuk anlamına geliyorsa, bu yolculuğun başlangıç/bitiş noktalarının birlikte sorgulanması, bilimcinin kendi hakkında düşünmesi anlamına da gelecektir; bu yapılmadığı takdirde, ‘dağlar tepeler aşıyorum’ sanısı üreten yolculuk, gerçekte dar bir avluda atılan voltadan ibaret kalabilir.

Bu vesile ile bilimsel çalışmadaki yüksek yoğunlaşma ve ciddiyeti, insan ilişkilerindeki zerafet ve diğerkamlıkla bütünleştiren değerli Hocam Profesör Gürhan Fişek’i de anmak isterim. Kendilerinin teklifi ile uzun yıllar birlikte yürüttüğümüz Hükümet Dışı Kuruluşlar dersi benim bakımından, ders adı seçiminden başlayarak, mesleği ve disiplini hakkında bilimcinin sorgulayıcı olması gerektiği dersini akademide aldığım ilk önemli deneyim idi. İngilizce kısaltması NGOs olan (Non-governmental organisations) dersin ana konusu hakkında Türkçe’de “Sivil Toplum Kuruluşları” (STK) adlandırmasıyla hatırı sayılır bir literatür oluşmuştu. Dersin adı STK olsa muhtemelen daha “havalı” olurdu; ama bu durumda, analizlerini devlet-sivil toplum şeklindeki ikili

karşıtlığa dayandıran ana-akım yaklaşımın içinde kalınmış olurdu. Gürhan Hoca bu gerekçelerle STK adlandırmasını kabul etmedi. STK terimi, olguyu ifade eden doğru bir tercümeden ziyade, ona atfedilen pozitif anlamın bir ifadesiydi. STK terimi ile tek benzeşme “organisation” karşılığı olarak ‘örgüt’ü değil de ‘kuruluş’u kullanıyor olmamızdı. Gürhan Hocanın buradaki gerekçesi de öğrenci merkezliydi: zira, hakim politik iklim gereği “örgüt” terimi bu seçimlik lisans dersi için öğrencilerde, yada onların ebeveynlerinde endişe verici çağrışımlar uyandırabilirdi.

Özetle Gürhan Hocadan öğrendiğim ders şuydu: Bilimsel terimler söz konusu edildiğinde, bunların kullanılma yaygınlığı ve kanıksanma derecesine değil, imlediği hakikat ile olan ilişkisine bakılmalı. Bu yaklaşım, bilimcinin kendi hakkında düşünmesini de beraberinde getirir ki, aksi durumda -bilgi üretmek ne kelime, üretilen bilginin “taşıyıcı bandı” olarak kalmak, mükedderat gibidir.

2. Sosyal Politika Dilinin Dönüşümü

Daniel Beland and Klaus Petersen’in Ekim 2015’de yayımlanan “Sosyal Politikanın Dili ve Kavramların Analizi: Karşılaştırmalı ve Ulusötesi Yaklaşımlar” adlı 15 bölümlük derlemeleri bu yazının ana sorunsalı hakkındaki görece en yeni ve kapsamlı çalışmadır. Beland ve arkadaşlarının ulaştığı sonuçlardan ilki, sosyal politika tarihine aşına olanlar bakımından şartırcı değildir; buna göre sosyal politikanın dili, ulusal sosyal politika kurumlarının oluşum ve gelişim süreçleri ile hep yakın ilişki içinde olmuştur. Almanya gibi, sosyal politika dili bakımından istikrar örneği olarak da görülebilecek bir yerdeki “sosyal devlet” (*sozialstaat*) kavramı ile toplumu, devlet dışı bir ilişkisellik alanı olarak gören Anglo-Sakson geleneğin “refah devleti” (*welfare state*) kavramsallaştırması tabi ki aynı değildir. Aynı şekilde, toplumu kamusal alanla bir ve aynı şey olarak gören İskandinav geleneğinde “refah” kavramı, Anglo-Sakson orijinininden kuşkusuz farklı aksetmiştir. 20. Yüzyılın ilk yarısına ilişkin bu gözlemler, tercüme yoluyla yayılcı bir patika izleyen sosyal politika dilinin, uyarlandığı toplumun tarihsel koşullarına uygun bir adaptasyon yaşadığı gerçeğini görünür kılmaktadır. Aslında bu değerlendirmenin, Roosevelt’in “sosyal güvenlik” kavramının 1950 sonrası dünya ölçeğindeki genelleşmesi söz konusu edildiğinde de geçerli olduğu, söylenebilir. Devreye OECD, AB, DB ve IMF gibi ulusötesi örgütler girdiğinde, burada sözü edilen mekanizma ve süreç radikal bir şekilde değişecektir. Tercümeyle dayalı yayılcı gelişme örüntüsü, her bir toplumun kendi karakteristiklerine uygun bir adaptasyon süreci öngörürken, artık adaptasyon değil penetrasyon (nüfuz etme), devrededir. Aşağıdaki tablo, yukarıda sözü edilen eserde “uluslararası örgütlerin söylemsel gücü” başlığı ile yer alan bölümden alınmıştır.

Tablo 1: IMF ve Dünya Bankası'nın Sosyal Politika Dilinde Değişim

<i>Dönem</i>	<i>Gelişimin tanımı/ vurgulanan teorik bilgi</i>	<i>Sosyal politika dili/ kavramlar ve gereksinimler</i>	<i>Sonuçları</i>
1950/60'lar: Az gelişmişlik olarak gelişme	İlerlemecilik Modernleşme teorisi	Beslenme gıda, nüfus planlaması ve kırsal kalkınma	toyluk evresi
1970'ler: Teknoloji ve modernleşme olarak kalkınma	Ekonomik ve insani gelişme Modernleşme kuramı ve Keynescilik	Yatırım Sosyal refah: sağlık, beslenme ve gıda temel insani gereksinimler	teknolojikleşme
1980/90'lar: Siyasal bir konu olarak kalkınma	Ekonomik kalkınma Ortodoks iktisat teorisi	Yapısal uyum; Yapısal uyumun sosyal maliyetleri, Sosyal koruma: yoksulların güçlendirilmesi ve yoksullar için fırsatlar; sosyal koruma ağı	politizasyon/ planlama
2000'ler: Bütünsel bir yaklaşım olarak kalkınma	İktisadi ve sosyal bakımdan sürdürülebilir kalkınma 'Yeni' kalkınma yaklaşımları	Kalkınma için yoksulluğun azaltılması önkoşulu; katılımcı, paydaşçı yaklaşım	de-politizasyon / öz- sorumluluk

Kaynak: Vetterlein, 2015:105

1970'lerin son çeyreğinden itibaren farklı ülkelerde kendi meşreplerince anlamlandırılarak gelişen sosyal politika lügatında “yakınsılaşıma” eğilimi başat hale geldi. Bunda “refah devletinin krizi” başlıklı uluslararası tartışma ve bu krize bütünlüklü bir çözüm olarak görülmeye başlanan Neoliberalizm, etkili roller üstlendi. Rekabet edebilirlik, tercih serbestisi, iş teşvikleri, özelleştirme ve esnekleşme gibi bir dizi kavram, sosyal politika lügatının en sık dolaşıma sokulan kavramları olarak, ön plana çıktılar (Petersen & Beland, 2015:302). OECD, IMF ve DB öncülüğünde başlatılan sosyal politika reformu girişimine, 1990'larda AB de katıldı. Sözü edilen sürecin tartışma konumuz bakımından bütünsel sonucu, kurumlarda ve akademide piyasa yönelimli sosyal politika dilinin hakimiyet kazanması oldu.

Vetterlein'in geliştirdiği yukarıdaki tablo, IMF ve DB'nin çoğu online erişime de açık belgelerinin titiz incelemesinin ürünüdür ve buradaki sınıflandırmanın sosyal politika öğrencileri için bilinmedik yanı da yok gibidir. Öte yandan sosyal politika dilinin göstergeleri ile IMF ve DB'nin uyguladığı politikaların sosyal politik etkileri/içerikleri arasındaki ilişki konusu tartışmaya açık hususlar barındırmaktadır. Örneğin 1980'lere kadar IMF metinlerinde sosyal politikaya dair herhangi bir dil söz konusu değildir², şeklindeki bir yargı için, bütçe disiplini ve iktisadi büyümeye odaklanmış bir “dil” sosyal politika alanına dönük etkilerinin olmadığını varsaymak gerekir. Böyle bir varsayımına sahip olabilmek de, ancak iktisadi ve sosyal politika öğelerini birbirinden ayrı varlık alanlarına ait görmeye mümkün olabilir. Tam da böyle bakıldığı içindir ki,

² Bkz. 62 nolu dipnot; Vetterlein, 2015:108.

Vetterlein “Temel İhtiyaçlar Yaklaşımı”nın 1980’lerde DB ve 1990’larda da IMF tarafından adapte edilmesiyle birlikte kalkınma programlarının iktisat politikalarından sosyal politikalara doğru kaymaya başladığını ileri sürebilmektedir. Bu kez de sosyal politika dilinin iktisadi etkileri ihmal edilmiş olmaktadır. IMF’nin 1999’da yoksulluğun azaltılması hedefine dümen kırması da ikili/düalist yaklaşımla ele alındığında, “bütünlükçü” yaklaşım şeklinde adlandırılabilir. Amartya Sen, Joseph E. Stiglitz ve Dani Rodrik gibi neoklasik iktisada insani veçhe kazandırmaya çalışan katkılara referansla IMF 2000’lerin henüz başlarında Yapısal Uyum muhafazakarlığından “Yoksulluğun Azaltılması ve Büyüme Olanakları” yaklaşımına yönelmiştir. “İktisadi kalkınma için yoksulluğun azaltılması önceliklidir” şeklinde özetlenebilecek bu yaklaşım -ki bütünlükçü addedilmektedir, IMF ve DB politikalarında, iktisadi ve sosyal politika unsurlarının ilişkiselliğine kanıt olarak ileri sürülmüştür (Vetterlein, 2015:114). Bununla Vetterlein’in çalışması boyunca IMF ve DB metinlerini “düz okumaya” tabi tuttuğunu ileri sürmek de haksızlık olur; gerek Vetterlein gerekse de diğer katkıda bulunanlar, sosyal politika çalışmaları alanında son derece önemli bir soruna meydan okuyucu bir tarzda parmak basmışlardır. O nedenle de sözü edilen derleme, kendinden daha fazla söz etmeyi, hak etmektedir.

AB geneline ek olarak 11 ülke deneyiminin de irdelendiği bu derlemede, sosyal politika dilinin ve kavramlarının, süregiden siyasal mücadelelerin merkezinde yer aldıkları tespiti, merkezi bir öneme sahiptir. Buna göre, siyasal mücadelenin üzerinde döndüğü soru şudur: Sosyal refahın üretilmesi ve sunulması esas olarak kimin sorumluluğundadır? (Petersen & Beland, 2015:305). Petersen ve Beland’ın bu saptamasına bir ilave de yapılabilir: Zira düzenleyici fail kim olacak sorusu kadar, refah hizmetlerinin hedef kitlesi kim olacak sorusu da, sözü edilen politik mücadelenin önemli başlıklarından olagelmıştır.

Ulusötesi sermayenin çıkarlarını dünya ölçeğine genelleştiren işlevi ile “küresel yönetim sistemi”, tekil ülkelerin politika geliştirme ve uyarılma kapasitesini büyük ölçüde baskılamıştır. Bu baskılamaya, ülkelerin salt iktisat politikaları için değil, sosyal politikaları için de geçerlidir. Dolayısıyla DB, IMF ve OECD eliyle genelleşen “sosyal politika reform paketleri”, özellikle Güney yarım kürede yer alan ülkeler bakımından sosyal politika alanındaki olası alternatiflerden birini değil, rakipsiz olanı ifade etmiştir. Reform paketi lügatının benimsenme ve dolaşıma girme düzeyi ve hızı, politika öğelerinin gerçekleşme düzeyine kıyasla çok daha yüksek olmuştur. Özellikle 1990’lardan bu yana, uluslararası örgütlerin araştırmacıları da dahil olmak üzere giderek artan sayıda akademisyen, siyasette ve politikada bilimsel düşünce ve söylemsel süreçlerin doğrudan rolüne dikkat çekmiştir (Béland & Orenstein, 2013:127).

Beland, ‘bu lügatın yapıcıları kimlerdir’, sorusunun da peşine düşmüştür. Haber değeri belki, ama analitik değeri kanımca pek olmayan bu sorgulama, doğal olarak dikkatleri uluslararası kuruluşların yönetici ve uzman bürokrasisine çevirmeyi gerektirmiştir. Beland’ın geliştirdiği yanıt basittir: Uluslararası kuruluşlar ülkelerin iç politika süreçlerine doğrudan dahil olabilecekleri oy güçlerine sahip değildir; bu da onları “yerli paydaşlarla” yakın ve iknaya dayalı çalışmaya yönlendirir ve bu asimetric ilişkide yerli politika yapıcılar yeni politika tercihlerini benimsemeye ikna edilirler (Béland & Orenstein, 2013: 127). Béland’ın bu yanıtı olgusal destek olarak aktardığı vakia, ünlü bireysel emeklilik fonudur.

Béland & Orenstein'in (2013:132-133) analizi özetle şöyledir: Emeklilik Fonu ilk kez 1981'de Şili Diktatörü Augusto Pinochet için çalışan ABD eğitimli ekonomistler tarafından gündeme gelmiş, 1990'ların başlarında Şili'yi diğer Latin Amerika ülkeleri izlemeye başlamıştır. Tam da bu dönemde Dünya Bankası, Yaşlılık Çağı Krizini Önleme Raporu'nun yayımlanmasıyla birlikte emeklilik sistemlerinin özelleştirmesi için ulus ötesi bir kampanyaya öncülük etmeye koyulmuştur. DB'nin baş ekonomisti Lawrence Summers, demografik yaşlanmaya karşı ülkelere "yardımcı olmak" amacıyla bu kampanyanın başına geçmiştir. Bu kampanyaya, IMF (Uluslararası Para Fonu), OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü), ADB (Asya Kalkınma Bankası) ve USAID (Birleşik Devletler Uluslararası Ajansı) dahil olmak üzere uluslararası kuruluşlar ve kimi devlet kurumları da katılmışlardır. 1994 ile 2004 yılları arasında emeklilik özelleştirmesi, Dünya Bankası liderliğindeki kampanya aracılığıyla düzinelerce ülke tarafından kabul edilmiştir. Bu kampanyaya ilgi, 2008 finansal krizini izleyen yıllarda azalmıştır. Bunun üzerine Dünya Bankası'nın emeklilik özelleştirmelerindeki çekirdek kadrosu, Bankanın diğer departmanlarında çalışmaya başlamışlardır (Béland & Orenstein, 2013:132); milyonlarca çalışanın yaşamı üzerinde doğrudan tahripkâr etkilerde bulunan bu politika yapımcılarının bir daha emeklilik konusunu ilgi odaklarına almadan çalışacak olmaları, teknisist yaklaşımın sosyal politikadaki sınırlarını görmemiz bakımından son derece ilgi çekicidir.

DB ve IMF gibi kuruluşlarda üst düzey görevlerde bulunan iktisatçıların, hele de Summers gibi ana-babası iktisatçı, amcaları İktisat Nobelî sahibi ve Harvard'ı çocukluğunun oyun alanı belleyen bir iktisatçının, DB'de sahip olduğu pozisyon dolayısıyla, benimsediği iktisat doktrinini politika setlerine dönüştürerek uygulanabilir kılabilmesi çok daha mümkün olmaktadır. Bununla birlikte emeklilik sisteminin dünya çapında özelleştirilmesi ve bireysel emeklilik fonlarının yaygınlaştırılması olgusunda Summers'in yeri, "açıklayıcı nedensellik" makamı olmasa gerektir. Belki de bu hususu, küresel elit oluşumu ve "küresel sermaye" ilişkisi bağlamında irdelemek daha açıklayıcı olacaktır. Öte yandan Béland ve arkadaşlarının OECD, DB ve IMF gibi kuruluşlardaki yönetici biyografilerine atfettikleri analitik değer, anlamsız da değildir; zira bu kuruluşlar, birçok çalışmada da vurgulandığı gibi, "epistemik cemaatler" olarak da işlev görmüşlerdir (Beland, 2015:304). Tam da bu nedenle, Beland ve arkadaşlarının sosyal politika araştırmacılarına dönük çağrıları son derece yerindedir: Sosyal politika dilini incelemek, refah devleti analizinin ayrılmaz bir parçası olarak görülmelidir. Bu alanda çalışanlar, teorik ya da siyasi yönelim farklılıklarına bakılmaksızın, sosyal politikanın kavramsal geçmişi ve dilini analizlerine dahil etmekle, bilgi birikimine kayda değer katkıda bulunacakları açıktır (Beland, 2015:305). Unutmamak gerekir ki, kullandığımız sosyal politika kavramlarının birçoğu politik mücadelenin de temel kavramlardır. Aynı şekilde, sosyal politika dili, sosyal koruma/yardım programlarını oluşturan ve düzenleyen politik süreçlerin de ayrılmaz bir parçasıdır. Tam da bu nedenlerle, sosyal politika dil ve kavram tercihlerimizin etik yükümlülükleri çok daha dolayimsız ve belirgindir; bu yüzden kavram ve dil tercihlerimiz konusunda hayli titiz davranmak gerekir.

Burada ana hatlarıyla ele alınan öncü çalışmada, geleceğe dönük yeni araştırma önerileri de formüle edilmiştir. Bunlardan ilki, ulusal, uluslararası ve ulus-ötesi düzlemlerde süren sosyal politika tartışmaları arasında bağlantıların kurulması konusudur. Bu tema etrafındaki çalışmaların, disiplinle ilgili kavram ve düşüncelerin sözü edilen düzeyler arasında nasıl yayıldıklarının kavranmasına katkıda bulunacağı

düşünülmektedir. İkinci araştırma teması, sosyal politika kurumlarını ve kurumsal değişikliği sosyal politika kavram ve dilinin analizi dolayısıyla gerçekleştirmek şeklindedir. Bir diğer tema; DB, IMF ve OECD gibi ulus-ötesi kuruluşların sosyal politika kavram ve diline odaklanarak çalışmaları yönündedir. Beland ve arkadaşları mevcut çalışmadan yola çıkarak, bazı kavramların neden uzun süre dolaşımında kalıp, uluslararası kullanıma sahip olduğu, bazılarının ise neden daha sınırlı ve yerel kaldığı sorusunun da gündeme geldiğine dikkat çekerler. Son olarak araştırmacıların dikkatlerini sosyal politika dili ile karşılaştırmalı sonrefah devleti tipolojileri arasındaki ilişkiye çevirmeleri, önerilmektedir. Gøsta Esping-Andersen'in klasikleşmiş "refah kapitalizminin üç dünyası" adlı çalışmasının da bu öneri için iyi bir başlangıç olacağı ifade edilmektedir (Beland, 2015:307-8). Yeni çalışma önerileri havuzuna, sosyal politika dili ile etnik, toplumsal cinsiyetçi ve cinse dayalı eşitsizlikler arasındaki ilişkiler de dahildir. Son önerileri de metodolojiye ilişkindir: Buna göre, önerilen araştırma gündemi, nitel ve nicel yaklaşımı birlikte kavrayan bir metodoloji ile çalışılmalıdır.

Beland ve arkadaşlarının 1990'lı yıllara kadar giden ve sosyal politikanın kavram ve dil yapısını, sosyal politika çalışmalarının birer başlığı haline dönüştüren katkıları son derece değerlidir. Ülkeleri homojen birimler olarak ele almak ile kavramların genelleşme süreçlerinde neoliberalizm öncesi ve sonrası arasındaki mekanizma farklılıklarını ihmal etmek şeklindeki zaafı dışarıda bırakılırsa, sosyal politikanın yüksek düzeyde norm içeren özelliklerine de uygun bir tartışma yürütüldüğü açıktır. Henüz bu yazının ilk satırlarında, dil ve kavramların genelleşme mekanizmalarına yönelik olarak, geleneksel olanı *yayılmacı* (diffussion), mevcut olanı/ yeniye ise *nüfuz edici* (penetration) şeklinde tanımlanmış olmamı tümüyle Beland ve arkadaşlarının katkılarına borçlu olduğumu belirtmem gerekir.

Son 30 yıldır sosyal politika çalışmalarının asli kavramsal çatısında radikal anlam farklılaşmaları yaşandığı gibi kavram havuzuna da çok sayıda yeni katkı dahil edildi. Sosyal politika öğrencileri olarak bütün bunlar yaşanmamış gibi yapamayız kanaatindeyim. Biraz ileride geniş olarak değineceğim gibi bizzat "sosyal" kavramının anlamı değişmiş ise bunun farkında olan ve bu konuda –popüler deyim ile- "farkındalık" yaratan çalışmalar yapmak gerekmez mi?

3. Kavramlar: Gerçekliğin Soyutlaması Mı, Soyutlanmış Çarpıtma Mı?

'Sosyal' nedir, ne anlama gelir? Bu soru; Keynesgil iktisat anlayışı ile girdiği şiddetli polemikle neoklasik ortodoksinin önemli bir üyesi ve de neoliberal düşüncenin kurucu referanslarından olan F. A. Hayek'in kaleme aldığı bir bölümün adıdır (Hayek, 1961:107-118). Üstelik bu bölüme "filoloji ve mantık disiplinleri dışında, bütün bir makalenin tek bir sözcüğün anlamına ayrılmasını haklı çıkarılacak olan az sayıda gerekçe vardır" diyerek, sorunun ne kadar hayati olduğunu vurgulayarak başlar. Hayek, Alman arkadaşlarından şikayetçidir: serbest piyasa ekonomisinin başına sosyal gibi müphem bir terim getirdikleri yetmezmiş gibi, Alman devletinin anayasal niteliği için de aynı sıfat kullanılır olmuştur. Bu çalışmada Hayek aralarında sosyal politikanın da olduğu bir dizi sosyal sıfatlı terim sıralar: sosyal bilinç, sosyal sorumluluk, sosyal faaliyetler, sosyal refah, sosyal politika ve de sosyal adalet. Hayek'e göre en bilindik olmakla birlikte en şaşırtıcı olanı da sosyal demokrasi terimidir; zira, Hayek için demokrasi, özgür irade sahibi bireyi, sosyal terimi ise bireysel özgürlükleri baskılayan eşitlikçi prensibi esas alır. Pozisyonu nettir: 'Sosyal' sıfatını, 'toplum çıkarlarına hizmet etmek', anlamında

kullanmak, hiç bir sorunu çözmediği gibi, kendisi sorundur. Bu durumda “sosyal” sıfatının lügattan tümüyle silinmesi mi gerekir? Hayek, hizmet sunulan hedef nüfusu tanımlamak maksadıyla “sosyal” sıfatının belki kullanılabilceği kanaatindedir. Peki 1960’lı yıllarda formüle edilen ve ifade edildiği yıllarda iktisat disiplinin marjinlerinde yer alan bu görüşler, 1970’lerin sonlarından itibaren yeni-sağın doktriner temellerine yerleşip, neoliberalizmin kanatlarında genelleştigiğine göre, “sosyal” sıfatında anlam farklılaşması yaşanmamış mıdır? Ne dersiniz, işçi sınıfının kolektif kazanımlarıyla hesaplaşmak maksadıyla Hayek’in 20. Yüzyılın ortalarında sorduğu soruyu, 2010’ların sonlarına doğru, bu kez çokuluslu sermayenin tahripkar yayılcı genişlemesi karşısında doğayı ve toplumsalı savunmak maksadıyla sormak gerekmez mi? Sahi bol keseden kullanmaya başladığımız (sosyal belediyecilik, sosyal sorumluluk, sosyal girişimcilik vb) *sosyal nedir, ne anlama gelmektedir?*

Sosyal politika tarihine aşına olanlar bakımından “sosyal” nitelemesinin Hayek’in işaret ettiği mana ile sınırlı kavranması kolay değildir. Örneğin “sosyal ücret”teki --ne kadar ‘sosyal’ olduğu tartışmalı da olsa- sosyal nitelemesi... Bunu hedef nüfusu tanımlayan bir niteleme olarak sunmak mümkün müdür? Tam tersine burada sosyal terimi, sosyal politika tarihindeki anlamına uygun olarak, piyasa gereklerine tabi olmayı, meta-dışı karakter taşıyan imleyen bir anlama sahiptir³. Sosyal politika disiplini içinde yaygın kabul ve kullanıma sahip aşağıdaki iki kavram bağlamında, kavramın göndermede bulunduğu olgunun gerçek bilgisi ile kavram aracılığı ile enjekte edilen anlamı arasındaki ilişkiyi ele almak, burada sürdürmeye çalıştığım tartışmaya açıklık getirecektir.

Esnek istihdam: Esneklik kavramının yaygın olarak dolaşıma girmeye başladığı 1980’li yıllarda birikim rejimi olarak esneklik ile firma temelli yönetim stratejisi olarak esneklik ayrımları üzerinde durulur, ilkindeki kuramsal derinlik, ikincisinde sığ bir işletme tekniği biçimini aldığı için Atkinson’un sayısal ve işlevsel esneklik kavramsallaştırmalarına pek itibar edilmezdi. Atkinsoncu analizde işgücünün esnekliği iki ana kaynağa sahipti: çalışanların birey olarak üretim sürecinde gerçekleştirdiği faaliyetlerin çeşitliliğini ifade eden *işlevsel esneklik* ve işverenlerin, çıktı talebindeki dalgalanmaları karşılamak için emeğin hacmini veya zamanlamasını ayarlamasına ilişkin *sayısal esneklik*. Esneklik kavramsallaştırmasına “esnek firma” modeli içinde büyük katkı sunan Atkinson için işlevsel esneklik firmanın “merkez işgücüne”, sayısal olanı ise “çevre işgücüne” uygundu (Blyton & Jenkins, 2007:76). Kavramın gelişimini hızlandıran inisiyatifin işverenler cephesinden geldiği ne kadar açıksa, bu nosyonu işgücü piyasasının düzenleyici ilkesi haline getirerek sendikacılık hareketini zayıflatanların da bizzat devlet aygıtları olduğu o kadar açıktır (Blyton & Jenksin, 2007: 77-78). İşverenler için esneklik kendi başına bir amaç değildir, kuşkusuz; daha düşük maliyetler ve/veya daha yüksek kârlar için uygun bir araçtır.

Esneklik vurgusunu daha fazla uzatmadan sanırım şunu rahatlıkla söyleyebiliriz: Esneklik, işveren ve işçiyi aynı anlam dünyası içinde kavrayan bir kavramsallaştırma değildir. İşçi sınıfı zaviyesinden bakıldığında esneklik, merkez-çevre işgücü ayrımının da silikleştiği bir dönemde tam anlamıyla gerilim-tabanlı bir yönetim tekniğidir. Bir diğer

³ Sosyal teriminin anlamını sosyal politikanın dönüşümü içinde kavrayan bir çalışmam için bkz. M. Özügurlu, 2003:27/239, s.59-74.

ifade ile, istihdam koşullarının işveren bakımından esnekleşme düzeyi ile işçi için gerginleşme düzeyi arasında pozitif bir korelasyon söz konusudur. Çalışma ilişkilerinin taraflarınca benzer şekilde anlamlandırılmayan bir olgunun kavramsal tanımı, taraflardan sadece birinin anlamlandırmasını temel alabilir mi? Piyasa ekonomisinin başına ‘sosyal’ sıfatını yerleştirmekle kıyaslandığında Danimarkalı sosyal demokratların esnekliğin içine güvenceyi zerk etmeleri (*flexicurity*) daha ironik değil midir? Bu ve benzeri kavramları, olgunun soyutlanmış gerçekliği olarak değil de bir tür pazarlama sloganları olarak görmek, önyargılı bir yaklaşım mıdır? Esnek çalışmayı, “çalışanların; işin nasıl yapılacağına ve çalışma saatlerini mesai arkadaşları ile nasıl koordine edeceğine karar vermesinde, çalışanlarına belirli bir derecede serbestlik sağlayan çalışma pratiği” (bkz. *Business Dictionary*)⁴olarak tanımlamakla örneğin lokavtı, ‘işletmelerin üretim performanslarını talep dalgalanmalarına uygun olarak yeniden düzenleme amacını çalışanlarına boş zaman yaratarak gerçekleştirme pratiği’⁵, şeklinde tanımlamak arasında, işçi sınıfı zaviyesinden bakıldığında herhangi bir fark var mıdır? Aslında esneklik terimi 1600’lü yılların Fransa’sına uzanan etimolojik köklerinde *zayıflık* anlamına gelmekteymiş. Belki de sadece bu kök anlamıyla esneklik kavramının mal ve hizmet üreten doğrudan emekçilere uygun düştüğü ileri sürülebilir. Özetle esneklik kavramının sosyal politika disiplindeki kullanımı, gerçekliğin bir bölümünü gerçekliğin tamamı şeklinde sunma işlevi görmektedir. Gerçekliğin bir bölümünü tamamı olarak sunmak, Althusser’in ideoloji tanımına denk düşer.

Endüstri İlişkilerinin duayeni R. Hyman (2006:220) “Esnekliğin prototipi denizanasıdır” diye alay ederken haksız mıdır? Hyman bu konuda da kalem oynatmıştır çünkü esneklik çağdaş Avrupa endüstri ilişkileri politikasının ana teması haline gelmiştir. Uzun zamandır devam eden düzenleyici standartların ortadan kaldırılması, neredeyse evrensel olarak rekabet gücünün zorunluluklarına karşı kaçınılmaz bir cevap olarak sunulmaktadır. Hyman, bu kavramın, ekonomiler gibi değişime açık unsurlara ve sabitliklere sahip sistemler için uygun olmayacağı kanatindedir. Örneğin olması bakımından Ronald Dore’un (1986’dan aktaran Hyman, 2006:22) Japonya’daki ekonomik yeniden yapılanmayı konu alan çalışmasının başlığından, ki Hyman’a göre çalışmanın ana mesajıdır, söz eder: Esnek Katılıklar (*Flexible Rigidities*). Aynı şekilde Alman deneyimi üzerine bir çalışmada katılık ve esnekliğin mutlak anlamda birbirini dışlayan özellikler taşımadığı da vurgulanmaktadır. Esnek-güvence oksimoron gibi aksederken, esnek-katılık terimi olgunun gerçekliğine daha yakın olabilmektedir. Tarihsel kapitalizmin her döneminde istihdam ilişkisi; bir yanda piyasa gerekleri, diğer yanda hak ve sorumlulukları içeren bir ilişki örüntüsüne sahip olmuştur. Hyman, esnek katılık konusunun temel değerler ve ideoloji meselesi olduğunu, zira sorunun aynı zamanda bir çıkar sorunu olduğunu belirtir; özetle “Esnek rijitlik için masum bir reçete yoktur”.

Aktif İstihdam Politikaları: Sosyal politika alanının son yıllarda en revaçtaki bu politika başlığı hakkında, genel geçer, dolayısıyla da yaygın kabul gören anlatılar

⁴Business Dictionary <http://www.businessdictionary.com/definition/flexible-work.htmlhttp://www.businessdictionary.com/definition/flexible-work.htmlhttp://www.businessdictionary.com/definition/flexible-work.htmlhttp://www.businessdictionary.com/definition/flexible-work.html> (erişim tarihi: 26 Şubat 2018)

⁵ Bu uyduruk tanımın yazarı bu metnin de yazarıdır. Business Dictionary’nin lokavt tanımı nesnelidir: “İşverenin işletmede çalışmayı durdurup, çalışanların işyerine girmesini engellediği endüstriyel eylem”.

mevcuttur. Bunlara göre aktif istihdam politikaları “işçiye balık vermek yerine balık tutmayı” öğretir ve böylece “emek piyasalarının bazı yapısal sorunlarını” çözmeye odaklanır; vasıf kazandırma ve eğitim yoluyla işçilerin emek piyasalarında daha kolay ve çabuk iş bulabilmelerine ve daha yüksek ücret almalarına olanak sağlar. Bu ve benzeri güzellmelerin yaygınlaşmasında, OECD, DB, AB ve hatta ILO gibi ulus ötesi kuruluşların bu politika setine 1990'lı yıllarla birlikte artan oranda kazandırdıkları muazzam meşruiyet belirleyici olmuştur. Neoliberal kapitalizmle birlikte yapısal bir karakter kazanan ve üstelik dışlayıcı pratiklerle perçinlenen işsizlik gibi devasa soruna sihirli çözüm olarak sunulan ve geniş bir uygulama alanı bulan aktif istihdam politikaları, aynı zamanda, sosyal politika disiplinine tutulan bir ayna işlevine de sahiptir. Ne yazık ki aynadan aksedenler, ne entellektüel ne de bilim etiği bakımından iç açıcı değildir. Zira aktif istihdam politikaları kavramını kullanan her sosyal politika öğrencisi bunun köken anlamının “istihdam yaratma/edilme” ile ilgili olmadığını bilir. 1950'li yılların başlarında iki İsveçli işçi sendikaları konfederasyonu uzmanı (Gösta Rehn & Rudolf Meidner) için temel sorun üretimin teknolojik tabanındaki değişimlerin ve yeni hizmet alanlarının gerektirdiği vasıf türü ve düzeyini, hâlihazırda istihdam edilen işçilere aktarmaktır. Bir diğer ifade ile yukarıdaki iki sendika uzmanının adıyla anılan model, istihdam yaratmayı/edilmeyi değil, sürdürülebilir istihdamı amaçlamaktadır. İstihdamın sürdürülebilirliğine katkısı olmadığı için işsizlik sigortası ya da yardımı gibi politika setleri “pasif” terimi ile sınıflandırılmıştır. Köşeli bir şekilde vurgulamak gerekirse köken anlamı itibarıyla aktif istihdam modelinin işsizlikle mücadele gibi bir politika önceliği bulunmamaktadır; öncelik, istihdamı sürdürülebilir kılmaktadır. Kuşkusuz bu politika önceliği, işsizlikle mücadeleye de olumlu katkılarda bulunacaktır. Ancak ulus-ötesi kuruluşlar eliyle genelleştiği 1990'lardan günümüze bu model, öncelikle işsizlikle mücadele hedefi ile kavranmaktadır. Oysa neoliberal kapitalizm evresinde, istihdam yaratma/edilme sürecinde devlet/kamu tümüyle pasif bir konuma itilmişken, inisiyatif kapitalist piyasa gereklerine geçmiştir. Dolayısıyla bugün aktif istihdam politikalarına övgüler düzenler, istihdam edilebilirliğin işgücü piyasasına bağlı olmasını aktif, bu alandan devletin elini çekmesini ise pasif şeklinde nitelemiş olmaktadır.

4. Sonuç yerine...

‘Sosyal’ ve ‘esneklik’ için burada yürütülen tartışmayı ilerleteceğimiz öylesine çok kavram dolaşımında ki; sosyal diyalog, sosyal paydaşlar, aktif istihdam politikaları *ilh.*, Şimdilik “pişmiş aşı” az da olsa “su katabilir”, sosyal politika disiplini yeni çalışma alanları tanımlayabildim ise bu kısa değini amacına ulaşmış sayılacaktır. Durum ciddidir; işçi sınıfının tarihsel kazanımlarının üzerinde yükselen sosyal politika disiplini, bütün bir dünyanın hızla işçileştiği bir evrede işçilerin kolektif varlığını yadsıyan bir dil geliştirmektedir.

“Pişmiş aşı su katma” çabama Profesör Erinç Yeldan’ı, 21 Şubat 2018 tarihli gazete makalesi ile ortak etmek isterim. Bu alıntıyı *sonuç yerine* şeklinde de okuyabilirsiniz:

“Yılın özellikle ikinci ayında dünya borsalarında finansal varlıkların uğradığı kayıplar yüzde 15’i buldu... Ana akım iktisat medyasının bu olguları açıklama biçimi ise uluslararası iktisat yazınına yeni bir kavram hediye etmek oldu: düzeltme. Dikkat ediniz, “çalkantı”, ya da “kayıp” değil; “düzeltme”! İktisat medyasının bu kibirli inancı, doğrudan doğruya ana akım neoliberal öğretinin “piyasalar her zaman

dengededir; piyasalar istikrarlıdır”; “piyasalar kendi kendine dengeye gelir ve herhangi bir kurala (regülasyon) bağlanmadan optimum dengeye kendileri ulaşır” vb. vb. türünden ortodoks fetişlerine dayanmaktadır.

Aynı, “sermayedar” ya da “emekçi” gibi sınıfsal kavramlaştırmalar yerine tercih edilen “aktörler” veya “oyuncular”; veya “az gelişmiş ülkeler” yerine kullanılan “yükselen piyasa ekonomileri”; ya da “emperyalizm” sözcüğünü unutturma çabası için kullanılan “küreselleşme” kavramları gibi. Sonuç olarak, yaşananlar, yaşanması muhtemel kâbusun habercisi gibidir: Küresel mali piyasalarda ucuz kredinin daralmasıyla birlikte tüm gelişmekte olan dünyada devalüsyonist baskılar hızlanacaktır. Borç yükü arttıkça, borçların çevrilmesi için gerekli fonlar zorunlu olarak “içeriden” karşılanacak; artan sömürünün yaratacağı sınıfsal tepkiler ise yükselen milliyetçilik dalgaları, sosyal ayırıcılık ve hukuk dışı uygulamalar aracılığıyla bastırılmaya çalışılacaktır. Popüler iktisat medyasının “düzeltme” diye geçiştirmeye çalıştığı çalkantılı ve istikrarsız sürecin özü budur.

Kaynakça

- Barbier, J. (2011). Changes in political discourse from the Lisbon Strategy to Europe 2020: tracing the fate of ‘social policy’, *Working Paper 2011.01*, European Trade Union Institute.
- Beland, D. & Petersen, K. (2015). *Analysing social policy concepts and language: Comparative and transnational perspectives*, (derleme) Bristol: Policy Press, 344 pp.
- Béland, D. & Orenstein, A. (2013). International organizations as policy actors: An ideational approach, *Global Social Policy*, 13(2), 125–143.
- Blyton, P., & Jenkins, J. (2007). *Key concepts in work*, London: Publications Ltd
- Hyman, R. (2006). ‘Flexible rigidities: a model for social Europe?’ In L. E. Alonso and M. Martinez-Lucio (eds.), *Employment Relations in a Changing Society: Assessing the Post-Fordist Paradigm* (pp. 215–222), London: Palgrave Macmillan.
- Özüğurlu, M. (2018). Sosyal politikanın dili üzerine aykırı değerlendirmeler. İçinde T. Akpınar, N. Dertli, S. Kablay, E. Karadoğan, Ö. M. Kaya, G. Y. Yaşar (eds.) *Gürhan Fişek’in İzinde: Ortak Emek ve Ortak Eylem* (ss.311-322), Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Yeldan, E. (2018). Düzeltme?, *Cumhuriyet* gazetesi, 21 Şubat, Çarşamba