

# Hayır Anlayışından Sosyal Devlete: İngiliz Yoksul Yasaları<sup>(\*)</sup>

Onur KOVANCI<sup>(\*\*)</sup>

## Giriş

Günümüzde toplumsal yapıya ilişkin kuramsal yaklaşımlar - enformasyon toplumu, post-fordizm, tarih sonrası toplum, post-modernizm tanımlamaları - farklı noktalara vurgu yapmalarına karşın bir noktada birleşmektedir. 'Kapitalizm', bu farklı kuramsal yaklaşımların ortak paydasını oluşturmaktadır. Ancak kapitalizmin günümüzde ulaştığı aşama, küresel niteliği, esnek üretim, esnek uzmanlaşma ve örgüt içinde getirdiği yeni denetim sistemiyle kitlesel üretimi en az maliyetle örgütleyen fordist üretim biçiminden hayli farklıdır. Öyle ki, bazı yazarlar açısından gelinen aşama kapitalizm de değildir. Değerin kaynağının emek değil bilginin olduğu bambaşka bir aşamadır.

Ekonomik yapıda ortaya çıkan bu değişimin sosyal politika düzlemine yansımaları pek gecikmemiştir. 1970'lerle birlikte içine girilen dünya ekonomik bunalımının faturası, II. Dünya Savaşı sonrasında yıkıntıları üzerine kurulu olan refah devleti sisteminin artan refah harcamalarına çıkarılmıştır. İzleyen yıllarda devletin ekonomik ve sosyal yaşamdaki planlayıcı ve düzenleyici rolünün sınırlandırılması gereği neo-liberal düşüncenin temel hedefi olmuştur. Bu ideolojik dönüşüm, kendisini özellikle sosyal refaha yönelik kazanımların hızlı şekilde törpülenmesi biçiminde göstermiştir.

---

(\*) Bu makale 2002 yılında A.Ü., SBF ÇEEİ Bölümünde savunulan yüksek lisans tezinin bazı bölümlerinden yararlanılarak yazılmıştır.

(\*\*) A.Ü. SBF ÇEEİ Araştırma Görevlisi

Günümüzde üretim ilişkilerinde (özellikle teknolojik gelişmeler açısından) farklı bir aşamaya ulaşıldığı ifade edilirken, bu sürecin sosyal politikaya yansımaları konusunda söylenenlere bakıldığında, pek de yeni olmayan yaklaşımlar sergilendiğini görmekteyiz: Refah devleti uygulamalarının hızla bir kenara bırakıldığı bu zeminde devletin, sosyal politika alanındaki rolünün azaltılması, sosyal yardımların *hak* olmaktan çok ahlâki değerlerce tanımlanması, sosyal korunma mekanizmalarının sadece düşkün olanlarla sınırlanması, geriye kalanların 19. yüzyıl Victoria dönemi değerlerine uygun olarak 'kendine yeterlilik' ve 'kendine yardım' (self-help) ilkelerine göre yaşamlarını sürdürmeleri gerektiği neo-liberal yaklaşımın sosyal politikaya bakışını özetlemektedir.

Yoksulluk sorununu kalkınmayla çözüme kavuşacak ikincil bir sorun olarak gören neo-liberal politikaların küresel olarak hakimiyet kazandığı günümüzde, iyimser beklentilere karşın yoksulluğun giderek arttığı görülmektedir. Öyle ki yoksulluk daha önce olmadığı kadar ulusal ve uluslararası kuruluşların öncelikli gündem maddesi haline gelmektedir.<sup>1</sup> Ancak günümüzde artan ilgiye karşın yoksulluk sorununun tarih dışında, sosyal ve ekonomik ilişkilerden kopuk bir biçimde ele alındığı ve yoksulluğu önlemeye yönelik politikaların esas olarak yapısal uyum politikaları sürecinde ortaya çıkan dalgalanmaları önleme kaygısı taşıdığı gözlenmektedir. Bu eksikliğin görülmesiyledir ki, kalkınma ile çözüme kavuşacağı düşünülen yoksulluk sorunu, 20. yüzyılda İngiltere ve kıta Avrupasında devletin sosyal politika alanına ilgisini üst düzeye çıkarmıştır.

Belirtmek gerekir ki, günümüzde devletin sosyal ve ekonomik koruma amaçlı müdahalesinin olumsuzlanması ve *hak* olarak sosyal güvenliğin yardımlara bağımlı bir düşkünler kitlesini doğuracağı düşüncesi liberalizmin 19. yüzyıldaki yoksulluğa yönelik politikalarında da belirleyici olmuştur. Bu dönemde devletin yoksullar yararına koruyucu düzenlemeleri 'doğal' olmayan ve 'yıkıcı' görülürken, aynı düzenlemelerin serbest piyasa ilişkilerinin yapılandırılmasına dönük olduğunda müdahale kavramı içinde değerlendirilmediğini görmekteyiz.

Bu yazıda, sınıfların tarihe karıştığının, ideolojilerin ve tarihin son bulduğunun kısacası her şeyin değiştiğinin ifade edildiği günümüzde liberal düşünüşün yoksulluk olgusuna bakışındaki 'değişmeyen' yüzüne ışık tutul-

<sup>1</sup> Uluslararası kuruluşların yoksulluğa yönelik ilgisinin kaynakları konusunda ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Şenses (2001: 39-53)

maya çalışılacaktır. İngiltere’de 19. yüzyılda liberalizmin yükselişine paralel olarak yoksulluk sorunu üzerine yürütülen tartışmalara bakıldığında, bu tartışmaların tarihsel olduğu kadar bazı açılardan günümüzde de güncelliğini koruduğunu görmekteyiz. Burjuvazinin yoksulluk sorunuyla ilk randevusu olarak değerlendirebileceğimiz bu dönemde kaynağı 16. yüzyıla kadar giden İngiliz Yoksul Yasaları bu makalenin ana temasını oluşturmaktadır.

### Eski Yoksul Yasaları

İngiltere’de Endüstri Devrimi öncesinde yoksul yardımı *hak* olmanın çok gerisinde toplumca üstlenilmesi gereken bir görev olarak tanımlanmıştır. Daha çok dinsel ve ahlâki değerlerce tanımlanan bu anlayış içinde bireylerin neden yoksul olduğu tartışma dışında kalmış, çalışabilir veya çalışmaz durumda olsun her kim ihtiyaç içindeyse yardım alması uygun görülmüştür. Sınıfsal ayrışmanın henüz keskinleşmediği bu yapıda çıkar birlikliği ve bu çıkarların karşılıklı bağımlılığına inanç, kendine yeten geleneksel yapının sosyal yardım anlayışını biçimlendirmiştir. Yoksulluk ancak sosyal düzeni tehdit edecek bir aşamaya geldiği zaman bir sorun olarak görülmüştür. Bu çerçevede yoksullara yönelik koruyucu düzenlemeler daha çok dinsel ve vicdani değerler içererek, aile, mahalle ve kilise yetkilileri tarafından üstlenilmiştir (Marshall, 1965: 15). Yoksul yardımlarının *parish* idarecilerinin yönetimine bırakılması 1536 tarihinde kabul edilen yasayla gerçekleşmiştir.<sup>2</sup> Bu yasayla her *parish* bölgesindeki yoksullar için vergi toplayabilmekteydi.



*Parish çalışma evi,  
Box, Wiltshire, 1729*

Yoksul yardımlarının bir üst aşamada daha kapsayıcı olması merkantilist I. Elizabeth döneminde gerçekleşmiştir. 1601 yılında kabul edilen Yoksul Yasasıyla yoksulların iki kategoriye ayrılarak ele alındığını görmekteyiz. Bu ayrıma göre, çalışamaz durumda olan yoksulların yardım alması uygun görülürken, fiziksel olarak çalışmaya elverişli olduğu halde çalışmayan yoksulların (disable-bodied poor) bir şekilde ça-

<sup>2</sup> İngiltere’de o dönemde ‘parish’ en küçük mahalli idare birimiydi. 1536 tarihli parish’i temel alan yasayla merkezi hükümetin bir çok idari yetkisi parish’lere devredilmişti.

lışması gerektiği belirtilmiştir. Böylece günümüze kadar devam edecek olan 'hak eden yoksul ve hak etmeyen yoksul' ayrımı açık bir biçimde yasal bir düzenlemeye konu olmuştur. Bu ayrım neticesinde yardımı hak edenler çalışamaz durumda olan 'gerçek yoksullar' olarak nitelenirken, ikinci kategori toplumsal yapı için tehlikeli olarak görülen aylak yoksullar tanımlamasına girmektedir.<sup>3</sup> Püriten değerlerin etkisini gösterdiği bu yasayla, her *parish*'in topladığı vergilerle, kendi sınırları içinde çalışabilir durumdaki kimselere iş bulması, kimsesiz ve ihtiyaç içindeki çocuklara çıraklık eğitimi vermesi gerektiği belirtilirken, çalışamaz durumdaki yaşlı ve sakatlar için yoksul evleri işletmesi şart koşulmuştur (1601 Tarihli Yoksul Yasası: Madde 1).<sup>4</sup>

Yoksul yardımlarının bu yüzyıl içinde kilise otoritesinin elinden alınıp bu şekliyle yerel düzeyde kamu otoritelerinin yönetimine girerek dünyevi yasalara konu olması, kimi tarihçiler tarafından yoksulluğun seküler (dünyevi) bir nitelik kazanmaya başlaması olarak değerlendirilmiştir (Himmelfarb, 1984: 4). Gerçekten de bu düzenlemeleri göz önünde bulundurduğumuzda I. Elizabeth döneminde, toplum içinde asgari bir geçim seviyesi sağlama sorumluluğunun toplumca üstlenildiği söylenebilmektedir (Esin, 1982: 124).

Yoksulluk sorununun toplum tarafından önemsenip yerel düzeyde çözüme kavuşturulmasından amaçlanan yoksulluğun varolduğu yerde değerlendirilip çözüme kavuşturulmasıydı. Ancak ilk bakışta olumlu bir yaklaşım olarak görülen bu durum zaman içinde beklenmedik sorunlara neden olmuştur. İngiliz siyasi tarihinin ünlü yerleşim yasaları işte bu olumsuzluğu gidermeye yönelik olarak düzenlenmiştir.

Yoksul yardımlarının düzeyi bölgeden bölgeye değiştiğinden, giderek yoksullaşan kesimler yardım olanakları nerede daha iyiye o bölgeye yönelme eğiliminde olmuştur. Karl Polanyi'nin (1986:105) 'profesyonelleşmiş düşkünler' olarak adlandırdığı yoksulların daha iyi imkanlar sunan yerlere gidip o bölgeye ekonomik anlamda yük olmaları bu alana ilişkin dü-

<sup>3</sup> Yoksulluğun farklı bir görünümü olan dilencilik daha önceden yasal düzenlemelere konu olmuştur. Örneğin 1537 yılında VIII. Henry döneminde çıkarılan bir yasayla izinsiz dilenme ve dilencilere yardım etmek yasaklanmıştı. Sadece kendilerine izin belgesi verilen yaşlılar ve fiziksel olarak çalışamayacak durumda olanların dilenmelerine izin verilmişti. Aksi hallerde usulsüz biçimde dilenenler hücre hapsinden idama kadar farklı cezalara mahkum ediliyordu (Quigley, 2001: 11-12).

<sup>4</sup> Polanyi (1986: 104) bu yardımların karşılanmasında toplanan vergilerin bütün mal sahipleri ve kiracılara, varlıklılara ve varlıklı olmayanlara, yerleştikleri evin ve kullandıkları toprağın kira değerine göre aynı biçimde uygulandığını belirtir.

zenlemelerin yapılmasını gerektirmiştir. Bu açıdan hangi yoksulun hangi parish'e ait olduğu sorunu 1662 tarihli yerleşim yasasıyla düzenlenmiştir (Brundage, 1978: 2).<sup>5</sup> Toprak sahiplerinin belirleyici olduğu bu düzenleme, tarımda artan kapitalistleşme sürecinde çözülen emek arzını kırdan tutma amacı taşıdığından bulunduğu bölgede çalışma imkanı bulamayan yoksulların bir yandan diğer *parish* sınırları içinde iş bulabilmelerini engellerken diğer yandan yoksul düştüklerinde yardım alma olanaklarından mahrum bırakıyordu (Mantoux, 1961: 432). Serbest bir emek piyasasının oluşumu önünde engel olan bu yerleşim yasaları liberallerin daha sonraları yoksul yardımları kadar eleştiri yönelttikleri diğer bir konu olacaktır.

### **Paternalizmin Doruğu: Speenhamland Sistemi**

Kapitalizmin gelişimi Endüstri Devrimiyle büyük bir ivme kazanmıştır. Ancak Endüstri Devriminden daha önce bu değişime olanak sağlayacak ticaret kapitalizmi ve tarımda kapitalistleşme yaşanmıştır. Bu süreci derinden yaşayan ülkelerin başında İngiltere gelmektedir. Toprak sahiplerinin pazar için üretime yönelmesi bir taraftan artan mülksüzleşmeyle sanayi için bir emek arzı fazlası yaratırken diğer taraftan kentli nüfusunun ihtiyacının karşılanması ve sanayinin finansmanı mümkün olmuştur (Deane, 1994: 45). Bu sosyal ve ekonomik değişimlerin üretimin asli unsuru olan emek üzerindeki etkisi artan yoksulluk olmuştur. 18. yüzyılın sonlarına gelindiğinde mevcut yoksul yasasının yetersizliği, İngiltere'nin güney kesimlerinde yoksulluğu daha da görünür hale getirmiştir. Yoksul yasalarının ulusal bir sistem olmaktan yoksun oluşu nedeniyle artan tahıl fiyatları karşısında yoksulları yeterince koruma altına almak zorlaşıyordu. Bu noktada emeği kırsal kesimde tutmak ve artan huzursuzluğu önlemek için benimsenebilecek iki yol görünüyordu. Buna göre ya ücretlere doğrudan müdahale edilecek ve asgari bir seviye belirlenecek veyahut düşük olan ücretlerin yoksul yardımları ile desteklenmesi yoluna gidilecekti. Sonuç olarak artan yoksulluk ve Fransa'daki devrim endişesiyle 1795 yılında Berkshire'da bir araya gelen sulh yargıçları yoksullara ücret desteklemesini öngören speenhamland sistemini kabul ettiler. Benimsenen yöntemle yargıçlar artık eski yoksul yardımlarının ihtiyacı karşılamakta yetersiz olduğu, bundan daha fazlasının yapılması gerektiği noktasında görüş birliğine vardılar. Bundan böyle yok-

<sup>5</sup> 1662 Tarihli Yerleşim Yasası yoksul yardımlarından yararlanmayı bazı kurallara bağlamıştı. Örneğin bölgeye yeni gelen bir kimsenin parish'e yük olma ihtimali söz konusuysa bu kimse, geliş tarihinden itibaren kırk gün içinde en son ayrıldığı yerleşim yerine geri gönderebiliyordu (Bakınız: 1795 Tarihli Yerleşim Yasasında 1662 Tarihli Yerleşim Yasasına atıf yapan madde: 1)

sullara verilecek yardımın miktarı ekmek fiyatı ve hane halkının büyüklüğü göz önüne alınarak belirlenecekti (Mantoux, 1961: 436).<sup>6</sup>

Yeni düzenlemenin en önemli yanı yoksullara bakışında ortaya çıkıyordu. O zamana kadar yürürlükte olan I. Elizabeth Yoksul Yasası çok keskin olmasa da yoksul ve düşkün arasındaki farklılığı ortaya koyarak 'hak eden yoksul – hak etmeyen yoksul' ayrımını benimsemişti. Oysa speenhamland sistemiyle yoksul yardımı artık sadece yaşlılık, sakatlık ve çalışamaz olma durumlarında değil aynı zamanda çalıştığı halde yaşamını sürdüremeyen çalışan yoksullara da verilecekti.<sup>7</sup>

### **Piyasa ve Toplum İkilemi İçinde İngiliz Yoksul Yasaları**

Kapitalist üretim ilişkileri diğer geleneksel yapılardan ayrılmaktadır. Tüm üretim unsurlarının piyasada değerini bulduğu bu yapıda emek, üretimin asli unsurlarından biridir. Kapitalizm bir gelişim süreci olarak değerlendirildiğinde, bu gelişimin emek açısından ifade ettiği anlam, emeğin geleneksel üretim biçimiyle olan bağlarından koparılması ve sanayi işçisine dönüştürülmesi gereğidir. İşgücünün geleneksel mevsimlik çalışma anlayışından iş bölümüne dayalı gece-gündüz kitlesel üretimin yapıldığı fabrikalara yönlendirilmesi Endüstri Devriminin temelini oluşturur (Deane, 1994: 239).

Piyasa ve toplum kavramlarını birbirini dengeleyen iki ayrı konum olarak ele alan Karl Polanyi için tarihsel olarak her toplumda piyasa unsuruna rastlamak mümkündür. Ancak kendi kurallarına göre işleyen bir piyasa toplumu 18. yüzyıla kadar var olmamıştır (Polanyi, 1986: 66). Polanyi'ye göre malların kabileci, feodal ve merkantilist aşamada üretilmesi toplumdan ayrı bir ekonomik sistem yaratmamıştır. Erken dönem toplumlarında ekonomik ilişkiler ve pratikler daha çok aile bağları, komünal, dinsel ve politik ilişkiler içinde yer aldığından, statü, prestij, toplumsal dayanışma ve koruma gibi unsurlar, kâr ve bireysel çıkar gibi ekonomik güdülerden daha ön planda

<sup>6</sup> Yardımın hesaplanma biçimini Polanyi (1986:96) şu şekilde açıklar : "Belirli nitelikteki bir galonluk (4 litrelik bir ölçüye tekabül eder) bir somun ekmeğin 1 şilin olduğu durumda, her yoksul ve emekçi geçimi için haftada 3 şilin, karısının ve diğer aile bireylerinin geçimi için de 1 şilin 6 peni alacaktır. Bu ya kendisinin veya ailesinin emeğiyle ya da yoksullar hesabından bir ödenekle sağlanacaktır. Galonluk somunun fiyatı 1/6 olursa, haftada 4 şilin artı 1/10, ekmek fiyatlarının 1 şilin üzerine çıktığı durumlarda da 1 penilik her yükseliş için kendisi için 3 peni diğer aile bireyleri için de 1 peni alacaktır". Hobsbawm (1998: 96) özellikle üç veya dört çocuktan yukarıya için yapılan 1 şilin 6 penilik, hatta 2 şilin tutarındaki yardımın 7 şilinlik haftalık ücrete çok önemli bir katkı olduğunu belirtmektedir.

<sup>7</sup> Ücret desteklemeleri dışında yapılan diğer yardım biçimleri için bakınız: Jones (1994: 6) ve Quigley (2001: 24)

olmuştur. Dolayısıyla geleneksel toplumlarda ekonomi, sosyal ilişkiler içinde adeta onlardan ayrılmayacak bir şekilde gömülü bulunmaktaydı. Bu nedenle Polanyi toplum analizinde piyasalar ve piyasa sistemini birbirinden ayırır. Ekonomik işlemlerin tamamının kendi kurallarına göre hareket ettiği ikinci durumda sosyal ilişkilerin büyük ölçüde ekonomi tarafından yönlendirildiği düşünülebilir. Toplumun kontrolü dışında kendi yasalarınca işlediği belirtilen bu piyasa sistemidir ki Polanyi'yi eleştirel yaklaşıma götürür. İşte toplumun bu piyasa sistemine direnme biçimi olan yoksul yasaları ve speenhamland sistemi Polanyi'ye göre, kronolojik olarak piyasa ekonomisinden önce gelir. Yoksul yasasının liberallerce değiştirildiği 19. yüzyıl ise bu ekonomiye geçiş dönemini temsil eder.

Belirtmek gerekir ki geleneksel yapının yöneticilerinin yoksulluk sorununun kaynağını tespit edip ortadan kaldırma yönünde bir kaygıları yoktu. Bunun sonucu olarak geleneksel toplumsal yapının serbest piyasa ekonomisine karşı geliştirdiği bu korunma biçiminin emek üzerinde olumsuz etkiler yarattığı konusunda gerek sol gerekse liberal yaklaşımlar arasında görüş birliği bulunmaktadır. 1834 Yeni Yoksul Yasası kabul edilinceye kadar yürürlükte kalacak olan speenhamland sisteminin bu olumsuz etkileri şu şekilde sınıflandırılabilir:

1) *Sistemin ücretler üzerinde yarattığı baskı*: Buna göre speenhamland sistemi çalışabilir durumda olsun veya olmasın asgari geçim standardını garanti altına alan bir yardım sistemi öngörmüştü. İlk bakışta koruyucu olduğu düşünülen bu sistem çiftçilerin düşük ücret ödemelerini teşvik etmekteydi (Hobsbawm, 1998: 96). Çiftçiler düşük ücret ödeyerek ücretlerin geri kalan kısmının *parish* fonlarından kapatılacağını düşünüyordu. Bu nedenle, sistem aslında yardım etmek istediği kesimlerin aleyhine işlemekteydi. İşverenler açısından yardım sistemi bir tasarruf kaynağı olurken, yoksullar kendilerine verilen bu yardımın kendi kazançlarından yapıldığını göremiyordu (Mantoux, 1961: 438-439).<sup>8</sup>

2) *Sistem 1661 Eski Yoksul Yasasıyla sınırlı da olsa korunan yoksul-düşkün ayrımını anlamsızlaştırıyor, çalışma ve çalışmama arasındaki ayrımı uygulamada kaldırıyor ve çalışan kesimleri demoralize ediyordu*: Bu yaklaşıma göre speenhamland sistemi I. Elizabeth dönemi Yoksul Yasasının te-

---

<sup>8</sup> Ücretlere destek olma mantığının ardında yatan onları daha da düşürme isteği, her türlü sendikal örgütün kurulmasını yasaklayan 1799 ve 1800 Tarihli Örgütlenme Karşısı Yasalarla (Anti-Combination Laws) birleşince, emekçilerin ücret belirleme sürecinde hiçbir söz hakkı kalmıyordu.

mel ilkesini ortadan kaldırmıştı. Sistemin çalışma evleri dışında çalışan yoksullara da yardımda bulunması (outdoor relief), emekçileri düşkün konumuna itmişti. Böylece düşkünlerle gücü kuvveti yerinde olan çalışabilir yoksullar birlikte bağımlı yoksul kitlesine dönüşmüştü (Polanyi, 1986: 111). O zaman şu soru sorulmalıydı: ‘Toplumun bir kesiminin, diğer kesimlerinde omuzlanan vergilere tümüyle bağlanıp yaşaması varken, çalışarak verimliliği artırmanın bir anlamı var mıydı?’ İşçi, yaşamını kendi emeğiyle kazanamadığı sürece işçi değildi, onun adı artık düşkündü. Bu açıdan bakıldığında Himmelfarb’a (1998: 80) göre sorun, yoksul yardımlarından faydalananların sayıca artışından çok, mevcut durumun yoksullar üzerinde yarattığı ahlâki etkiydi. Diğer bir ifadeyle, en temel sorun, çalışan yoksul ve düşkün arasında yapılacak olan ayırmıydı. Speenhamland sisteminin önemli kılan da bu ayırımı kaldırmasıydı.

3) *Liberalleri sistem konusunda daha fazla endişelendiren, yardım miktarlarının toplam harcamalar içinde artış eğiliminde oluşudur*: Bu dönemde liberaller, yoksulluğu azaltmaktan çok arttırdığına inandığı bu fonların daha verimli alanlarda kullanılabileceğini belirtiyordu.<sup>9</sup> Bu açıdan 19. yüzyıl içinde, sosyal ve kültürel yaşama damgasını vuracak olan liberal faydacı bakışın niceliksel veriler üzerine kurduğu fayda anlayışı, bu yardım miktarlarının giderek artan yükünü vurgulamaktaydı.

Speenhamland sisteminin olumsuz yanları kadar olumlu yanlarının da olduğunu belirtebiliriz. Örneğin, Hobsbawm (1998: 96-97) zannedildiği kadar yaygınlaşmadığını belirttiği speenhamland sisteminin neden olduğu olumsuz sonuçlara karşın, sanayi nüfus fazlasını emebilecek seviyeye gelmediğinden bu kesimi köyde tutmak açısından olumlu bir işlev üstlendiğini düşünmektedir. Karl Polanyi de (1986: 112-113) speenhamland sisteminden bazı olumlu sonuçlar çıkarılabileceğini belirtmektedir. Ona göre *parish* yardımlarının düşük ücretleri tamamlaması nedeniyle bazı bölgelerde sadece yardım alanların iş bulabilmesi mümkün olduğundan sistem bir taraflıyla olumluydu. Ancak sistemin olumsuz yanları daha baskındır. Örneğin, 1834 Yeni Yoksul Yasasına kadar hakim olan yardım biçiminin ücret desteklemeleri biçiminde olduğunu ve bunun da ücretleri geçimlik düzeyin altına düşürdüğünü belirtmektedir. Buna bir de sistemin emeğin verimliliğini düşürüp, toplumu hem ekonomik hem de ahlâki olarak bozduğu düşüncesi eklince Polanyi geleneksel literatüre daha yakın durmaktadır.

<sup>9</sup> Yoksul yardımları için toplanan vergilerin miktarı 1785’te £ 2.000.000, 1801’de £ 4.000.000 ve 1812’de £ 6.500.000 tutarındaydı (Mantoux, 1961: 437).



Speenhamland sisteminin geleneksel yorumuna ilk kapsamlı eleştiri Mark Blaug'dan gelmiştir. Blaug, (1974: 125) teorik olarak yardım sisteminin emeğin çalışma şevkini düşürebileceğini, ancak az gelişmiş bir ekonomide, ücretlerin fiziksel yaşam standartlarının bile altında olduğu kırsal kesimde çalışma evleri dışında yapılan yardımın, (outdoor relief) önce tüketimi sonra da emeğin verimliliğini artıracakını belirtmektedir.<sup>10</sup>

19. yüzyılda endüstriyel gelişmeye duyulan sarsılmaz inanç doğrultusunda her alanda olduğu gibi yoksulluğun tanımlanmasında da liberal unsurların gerekliliği savunulmuştur. Ancak yeni bir dönemin başlayabilmesi piyasa ekonomisi önünde engel olduğu düşünülen korumacı, paternalist nitelikli speenhamland sisteminin kaldırılmasına ve emek piyasasına uygun düşünsel (ideolojik) bir üst yapının hazırlanmasına bağlıydı.

### **Laissez Faire ve Yoksulluğun İdeolojisi: Doğacılık ve Bağımlılığın Eleştirisi**

Piyasa sisteminde her üretim faktörü piyasada satılmak üzere üretilen bir mal biçiminde tasarlanır. Geleneksel üretim biçimlerinden farklı olarak hizmet sözleşmesinin emek açısından ifade ettiği anlam, bireyin emeğini istediği yerde ve zamanda kullanabilme özgürlüğüdür. Bu açıdan 'piyasa gücü' aktörler açısından bir fırsatlar sistemi olarak değerlendirilebilir. Ancak 'piyasa gücü' kavramının kendi dışında bir zorlamayı getirip getirmediği sorusu sorulduğunda, '*laissez faire*' açısından piyasa zorlamadan çok aktörlerin kendi çıkarlarını maksimize ettikleri bir fırsatlar sistemi olarak 'özgürlükle' eşdeğer görülmektedir. Eğer 'piyasa gücü' bir biçimde zorlamayı ifade edecek olursa, liberalizm açısından bunun tek nedeni, bireyleri daha ussal davranmaya ve faydalarını maksimize etmeye yöneltmektir (Wood, 1999: 6). Oysa piyasa merkezli sistem, emeğe sunduğu fırsatlar yanında bir zorunluluğu da ifade etmektedir. Her ne kadar hizmet sözleşmesiyle piyasa sürecine dahil olmak emek açısından iradi bir tercih olarak görünse de piyasa ilişkileri içinde emek daha önceleri maruz kaldığı doğrudan baskı yerine daha dolaylı, esnek ve normalleştirilmiş bir disiplin sistemi içinde kendini bulmaktadır. Bu nedenle kapitalist bir endüstriyel gelişme için emeğin geleneksel bağlarından koparılması yeterli olmamış, buna uygun ahlâki ve ideolojik değerlerin yaratılması gerekli olmuştur. Endüstrileşmeyle birlikte çalışma etiğinin temel ilkelerinin ve gerekli disiplinin çalışanlara verilmesi

<sup>10</sup> Blaug'un sisteme yönelik geleneksel bakışın diğer eleştirileri için bkz. Blaug (1974: 113-121)

(aşılması) bu çerçevede düşünülmelidir. Çalışmanın bireyin en merkezi davranışı olarak tanımlandığı bu yapıda 'sorumluluk', 'ölçülülük', 'tedbirlik', 'öz denetim' ve daha da önemlisi 'kendine yardım' (self help) kapitalist çalışma kültürünün yapı taşları olmuştur. Bu anlayış neticesinde yoksulluğun bireysel öğelerle tanımlanmasının kapısı aralanmıştır (Novak, 1988: 30). Endüstriyel gelişme ile ortaya çıkan asıl sorun emek piyasasında böyle bir dönüşüme ihtiyacın olup olmamasından çok, bu dönüşümün hangi araçlarla yapılacağıydı. İlginçtir ki, 19. yüzyıl Victoria döneminde en liberal ve 'laissez-faire' yanlısı olanlar dahi, devlet gibi yaptırım gücü olan bir merkezi otoritenin düzenlemeleri olmaksızın bunun başarılabilceğini düşünmemiştir (Himmelfarb, 1998: 79). Bu nedenle endüstriyel gelişme sürecinde emek piyasasının yapılanmasında başvurulan temel araç devletin negatif anlamdaki müdahalesi olmuştur.

19. yüzyıl içinde liberal bakış açısından yoksulluk sorunu ve sosyal yardım konusu büyük ölçüde 'doğacılık' ve 'bağımlılık' eleştirisi çerçevesinde biçimlenmiştir. Sosyal yaşamı doğal yasalar çerçevesinde açıklayan doğacılık (naturalism) düşüncesine göre toplum içinde doğada olduğu gibi güçlü ve dayanıklı olana hayatta kalma şansı tanıyan bir düzen vardır. Bu nedenle toplum inşaatı veya belirli çıkarların korunması gibi müdahaleler doğal dengeyi bozmak anlamına geleceğinden toplumu güçsüz kılacaktır (Himmelfarb, 1996: 418-419). Bu toplumsal yaşamda sadece doğal yasalar ege-men olacağından, devletin koruyucu yasal düzenlemelerine ihtiyaç duyulmayacaktır.

Yoksulluğun bu şekilde devletin sorumluluğundan çıkarılması, sorunun toplum katında meşrulaştırılmasını kolaylaştırmıştır. Çünkü bu anlayış içinde eğer birey bir şekilde ekonomik açıdan zor duruma düşecek olursa bu durum büyük ölçüde bireyin eksikliği veya sorumsuzluğu olarak görülecektir. 19. yüzyılda doğa-toplum ilişkisinin bu şekilde ele alınması 'laissez faire'in yoksulluk ideolojisinin genel çerçevesini belirlemiş ve yoksul yardım sistemine saldırılarının entelektüel temellerini oluşturmuştur (Dean, 1991: 69).

### **Yeni Yoksul Yasasının Entelektüel Temelleri**

#### **Thomas Robert Malthus: Nüfus Teorisi Açısından Yoksul Yasaları**

19. yüzyılda yoksul yasasına reform getiren 1834 Yeni Yoksul Yasasının şekillenmesinde Malthus'un (1766-1834) önemli bir yeri olmuştur. Malthus açısından insanlığın önünde en büyük tehlike olan nüfus artışı, önlenemez

ancak tedbir alınabilen kaçınılmaz bir durum olarak durmaktadır. Yoksullara yaşamları garanti altına alınarak yardımda bulunulması bu tehlike açısından iki önemli sonuç doğurmaktadır: 1) Mevcut yoksul yardım sistemi yiyecek miktarı açısından her hangi bir artışa neden olmadan yoksulların gelir düzeyini artırarak, çocuk sahibi olmalarını özendiriyor. 2) Yardımlar, çoğu zaman yoksulları yardıma bağımlı yapıyor ve ahlâki olarak bozuyor (Malthus, 1959: 29-30).



*Marylebone, Parish Çalışma Evi  
Yemekhanesi, 1900*

Durum böyleyken Malthus içinde buldukları durumdan kendilerini sorumlu tuttuğu yoksulların yardım almasını sakıncalı bulmuştur. Her ne kadar daha sonraları yaklaşımında esnekliğe gitmiş olsa da, temel olarak yoksul yardımları sisteminin tamamen kaldırılmasını, ancak zor durumda kaldığında yardımların, disiplin altında ve çalışma evlerinde verilebileceğini düşünmüştür (Malthus, 1959: 4). Malthus'un yardımı katı koşullara bağlamaktaki amacı, gerçekten ihtiyaç içindeki yoksullara ulaşmaktır. Yardımların katı koşullara bağlanarak çalışma evlerinde verilmesi durumunda yardım için başvuranların gerçekten ihtiyaç sahipleri olacağını düşünüyordu. Böylece Malthus hak eden ve hak etmeyen yoksul ayrımını ahlâki bir durum olmanın ötesine taşıyarak, yardımların verilmesinde izlenmesi gereken bir ilkeye dönüştürmüştü. Bu ilkeyi sonradan geliştirip 1834 Yeni Yoksul Yasası reformcularının kullanımına sunan Jeremy Bentham olmuştur.

### **Jeremy Bentham: Yoksul Yardımlarının Faydacı Yorumu**

Ahlâki bilime dönüştürme isteği doğrultusunda toplumsal yaşamda yapılması gerekenleri neden oldukları haz ve acıya göre değerlendiren Bentham, (1748-1832) insanın en temel davranış biçimini 'acıdan kaçınma ve haz peşinde koşma' şeklinde tanımlamıştır (Bentham, 1970:282). Bu açıdan bakıldığında fayda teorisinde 'hak', 'doğru', 'yanlış', 'haklı', 'haksız', 'adil' veya 'adaletsiz' gibi kavramlar ancak taşıdıkları fayda unsuruna göre bir anlam kazanmaktadır (Bentham, 1970: 12).

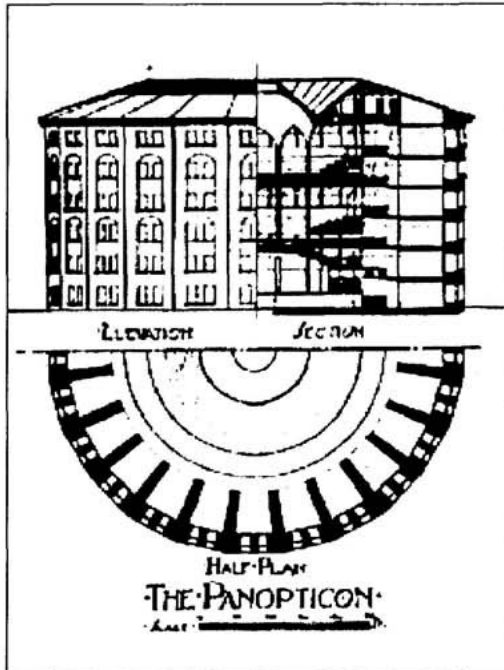
Bentham açısından toplumun menfaati, bireylerin ayrı ayrı menfaatleri-

nin toplamından oluşur. Bireyler kendi menfaatlerinin ne olduğunu devletten çoğu zaman daha iyi bildiklerinden, devlet müdahalesi çoğu zaman olumsuz etki yaratmaktadır. Ancak Bentham bir yönetimin hukuk sisteminde temelde şu dört ilkenin bulunması gerektiğini düşünerek, devletin temel bazı ilgi alanlarını ortaya koyar. Buna göre devlet; 1) Geçim araçlarının temin edilmesinde 2) Refahın sağlanmasında 3) Eşitliğin gerçekleştirilmesinde 4) Güvenliğin sağlanmasında rol sahibidir.

Bentham'a göre yoksulluk sorununun bu ilkeler çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Bu alanlarda yapılacak düzenlemelerin fayda kuramı açısından uygunluğu 'en çok sayıda kişinin en fazla mutluluğu' ilkesini ne ölçüde sağladığıdır. Yani Bentham bu alanlarda yapılacak düzenlemelerin fayda prensiplerine uygun olması gerektiğine inanmaktadır.

Bentham açısından bu dört amaç birbiriyle ilişkilidir. Bu amaçların birbirini tamamlayan yanları olduğu kadar çelişen yönleri de bulunmaktadır. Örneğin geçim araçları olmaksızın refahı sağlamak mümkün olmamaktadır. Ancak Bentham'ın daha fazla önem verdiği bu ilkeler arasındaki çelişkidir. En önemlisi de eşitlik ve güvenlik (mülkiyetin korunması) arasındaki çelişkidir. Bu çelişkiyi ele alış biçimi onun yoksulluk yaklaşımında önemli bir yer tutmaktadır. Bentham eşitlik ve güvenlik arasında gördüğü çelişkinin

dikkate alınmadığı durumlarda mülkiyet sahipliğinin tamamıyla ortadan kalkacağı tehlikesine işaret etmektedir (Bentham, 1998: 358).



*Bentham'ın Panoptikon Planı*

rine kurulu bir yardım sisteminin faydasına inanmıştır.

Yoksulluk sorununu bu biçimde ele alması Bentham'ı mevcut Yoksul yardımı sistemini ciddi bir eleştiriye yöneltmiştir. Örneğin sistem, yoksul ve düşkünlerin asgari yaşam koşullarını garanti altına alarak yardımı bir hak biçimine dönüştürmesiyle emekçileri çalışkan olmak gibi bir amaçtan uzak tutmaktadır (Bentham, 1998: 303). Bu nokta, Bentham'ın tüm kamusal nitelikli yardımlarda gözlemlediği bir durumdur. Bu nedenle Bentham temelde bağışlar ve tasarruf üzer-

Bentham'ın yoksullar için tasarladığı çalışma evleri serisi 1796-97 yıllarında başarısızlıkla sonuçlanan mahkumlar için tasarladığı panoptikon mimarisine dayanır.<sup>11</sup> Daire biçiminde mimarisi ve ortasında yer alan gözetleme kulesiyle, özel girişim eliyle işletilen panoptik yapıda, mahkumların yerini yoksullar alacaktır.<sup>12</sup> Bentham, bu yapıyı aslında kardeşi Samuel'in Rusya'da işlettiği bir atölyeden ödünç almıştır. Leslie Stephen'a (1950:202-203) göre Bentham ve kardeşi Samuel aslında buhar makinesinin peşindeydi. Ancak Bentham, bu yapıyı geliştirerek buhar yerine suçluları çalıştırabileceğini fark etmiştir.

Bentham'ın yoksullara yönelik planından iki beklentisi vardı:

1) *Yardımlı standartlaştırmak*: Buna göre yoksullara sadece çalışma evlerinde yardım yapılacaktır. Kimin yoksul olup olmadığı gereksinim testleriyle belirlenecektir. Böylelikle speenhamland sisteminin öngördüğü ücretlerin desteklenmesi dahil çalışma evleri dışında yapılan her türlü yardım son buluyordu.

2) *'Hak eden yoksul' ve 'hak etmeyen yoksul' arasında kesin bir ayrıma ulaşmak*: Bu ayrımı Bentham, 'en az tercih edilebilirlik' (the principle of less eligibility, less desirable, less agreeable) prensibiyle uygulamaya koymuştur. Bu ilkeye göre yeni oluşturulacak çalışma evlerinin fiziksel koşulu dışarıda serbest çalışan bir emekçinin içinde bulunduğu fiziksel koşuldandan iyi olmamalıdır. Böylece çalışma evlerinin ağır fiziki koşullarını bilecek kabul edip orada bulunmayı tercih edenler yardımı gerçekten hak eden yoksullar olacaktır. Bu açıdan emek piyasasında çalışmak veya çalışma evlerinde yardım almak yoksul bireylerin kendi özgür tercihleri olacaktır. Bu ilke sonraları liberal 1834 Yeni Yoksul Yasasının çalışma evlerinde benimsediği temel prensip olmuş, ancak Bentham'ın ömrü bunu görece kadar uzun olamamıştır.

### **Adam Smith ve Temel Eleştirisi: Yerleşim Yasaları**

Yoksulluk sorunu Adam Smith'in de önemseyip değerlendirdiği bir konu olmuştur. Adam Smith insanların büyük bir çoğunluğunun açlık ve sefalet içinde olduğu bir toplumun gelişkin ve mutlu olamayacağını belirterek konuya dikkat çekmiştir. Smith 'Ulusların Zenginliği' isimli kitabında yoksul yasaları tartışmaları açısından diğer düşünürlerden farklı bir konumda yer almaktadır. Smith mevcut yoksul yardım sistemi üzerine eleştirilerini

<sup>11</sup> İngilizcede, 'Panopticon': Pan (tüm), Optic (görmeye ilişkin). Panoptic, her şeyi gören anlamına gelmektedir.

<sup>12</sup> Panoptikon yapının diğer önemli ayrıntıları için bkz. Himmelfarb (1968: 32-81)

ne yoksul yardımlarının bir bağımlılar kitlesi yaratacağı ne de yardımların nüfus artışını körükleyeceği noktaları üzerine inşa etmiştir. Smith'in bu bakışının arkasında büyük ölçüde toplumun ekonomik gelişme potansiyeline duyduğu güven yatmaktadır. Çünkü büyüyen ekonomiyle artan refah düzeyinden nihayetinde toplumun tüm tabakaları faydalanacaktır (Dean, 1991: 136). Bu açıdan Smith'in gelecek toplum beklentisi diğer kuramcılar göz önüne alındığında oldukça iyimserdir. Talepten yola çıkarak oluşturduğu teorisinde serbest ticaret, iş bölümü ve ardından gelen verimlilik, refah artışına giden yolda temel kurucu öğelerdir. Bu durumda Adam Smith yoksulluk sorununu ekonomik gelişmeyle çözüme kavuşacak ikincil bir sorun olarak görmektedir.

Smith'in iyimser bakışına göre yoksulların refah düzeyinde ortaya çıkacak bir artış onları tembelliğe veya aylaklığa sevk etmeyecektir. Smith aksine yüksek gelir düzeyini ulusal zenginliğin temel bir göstergesi olarak görmüştür. Özellikle parça başı üretimde emeğin geriye dönen arz eğrisi prensibinin geçerli olmadığını düşünmüştür (Smith, 1997: 75-76).<sup>13</sup> Büyüyen bir ekonomi beklentisi içinde Smith'in yoksul yardımlarıyla artacağı endişe edilen nüfus artışına da teorik olarak karşı olmadığı söylenebilir. Smith'e göre nüfus artışı tıpkı ücret artışı gibi refahın göstergelerinden biridir (Smith, 1997: 67,75).

Smith'in yoksul yasaları tartışmaları içinde asıl karşı olduğu yerleşim yasaları olmuştur. Çünkü üretilecek mal miktarı büyük ölçüde emeğe bağlı olduğundan emeğin dolaşımını engelleyen yerleşim yasaları aynı zamanda mal dolaşımını da engellemekteydi (Smith, 1997:118). Bu nedenle yapılması gereken piyasa sisteminin önünde engel olan unsurların kaldırılmasıdır. Aksi takdirde Smith'in iyimser toplum modeline ulaşılması ve toplumsal refahın tüm kesimler arasında dağılımı mümkün olmayacaktır (Smith, 1997:72 ).

### **Yeni Yoksul Yasası**

1830'lu yıllara gelindiğinde burjuvazinin siyasal olarak da güçlenişiyle birlikte mevcut yoksul yardımı sistemine yönelik eleştiriler en üst seviyeye

---

<sup>13</sup> İşgücünün geriye dönen arz eğrisi kuralına göre, yüksek ücret düzeyinde emeğin daha fazla çalışma yönünde istekli olması beklenirken, gelir düzeyi artışı bir noktadan sonra emek arzını artırmamaktadır. Smith, (1997:75-76) bu durumun teorik olarak mümkün olabileceğini ama işçilerin büyük bölümü için genellenemeyeceğini belirtir. Çünkü özellikle parça başı cömert ödemelerin yapıldığı durumlarda işçilerin fazla çalışması söz konusu olmaktadır.

ulaşmıştır. Whig hükümeti tarafından liberal düşünüşün yoksul yardımlarını düzenlemeye yönelik ilk adımı 1832 yılında bir komisyonun kurulması olmuştur. Mevcut yoksul yardım sisteminin sonuçlarını araştıracak olan komisyonun görüşü kompozisyonu itibariyle başından itibaren ön yargılıydı.<sup>14</sup> Bu durum komisyonun son raporuna da açıkça yansımıştı. Buna göre speenhamland sistemi "tembelliğe bir bağış" ve "yoksulluğun evrensel bir sistemiydi" (Deane, 1994: 133). Bu bakış nedeniyle komisyonda artan işsizliğin ve yoksulluğun sebebi, endüstriyel ekonomi ve çözülen kırsal kesimden çok mevcut yoksul yasasının olumsuz etkileriyle açıklanmaya çalışılıyordu (Novak, 1988: 37). Sonuç olarak komisyon raporu doğrultusunda hazırlanan 1834 Yeni Yoksul Yasasının parlamento tarafından kabulüyle birlikte yoksul yardımlarının verilecekse bunun mutlaka liberal emek piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda yapılması öngörülmüştür.

### Temel Düzenlemeler

1834 Yeni Yoksul Yasasının liberal bir sosyal politika açısından önerdiği en önemli düzenlemeler şöyledi:

a) Speenhamland sistemiyle çalışma evleri dışında verilen yardım uygulamasına son verildi (1834 Tarihli Yoksul Yasası: Madde 54): 1834 Yeni Yoksul Yasasının öngördüğü standart bir yardım biçimiydi. Bunun daha etkili ve denetim altında yapılabilmesi için bağımsız



*Huddersfield çalışma evi, 2001*

bir Merkezi Yoksul Yasası Komisyonunun kurulması istenmiştir. Yardımların merkezi denetime sokulması yolundaki istem 1835 Belediye Yasası ile birleşince, aristokrasinin kalesi konumundaki yerel yönetimler ayrıcalıklı konumunu kaybetmeye başlamıştır.

b) En az tercih edilebilirlik ilkesi hayata geçirildi: Bu ilke önceden de belirtildiği gibi çalışma evlerinde kimlerin yardım alabileceğini belirliyordu. Bu ilkeye göre çalışma evlerinin durumu dışarıda serbest çalışan bir işçinin fiziksel koşulundan daha iyi olmayacaktır. Bu ilke o dönemde serbest piyasa ekonomisinin 'görünmez eli' mantığına oldukça uygundu. Aynı za-

<sup>14</sup> Komisyon raporuna son halinin verilmesi temelde iki üyeye bırakılmıştı. Üyelerden ekonomi profesörü Nassau Senior, Malthus'un etkisindeyken, Edwin Chadwick, Bentham'ın öğrencilerindendi. Bu kompozisyonu nedeniyle komisyonun çalışmalarını oldukça liberal bir bakışın gölgesinde sürdürdüğü söylenebilir.

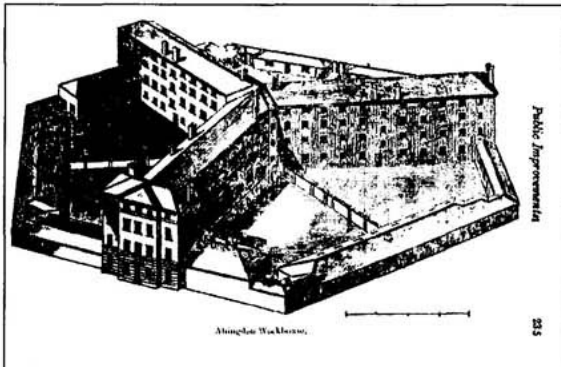
manda daha az masraflıydı. Çünkü bu ilke çerçevesinde yapılan yardım ki-min gerçek yoksul olduğunun tespiti için ayrıca bir soruşturmayı gerektir-miyordu. Zira yardımın kendisi bir test biçimindeydi. Artık düşkün olmak ya da emek piyasasında mevcut ücretten çalışıp çalışmama tercihi (veya tercihsizliği) işçinin kendisine bırakılmıştı.

Yeni Yoksul Yasası bu düzenlemelerle ücrete dayalı olan yaşamın ne ka-dar katlanılmaz olursa olsun ahlâki bir değer taşıdığını savunmuştur. Bu çerçevede liberal toplum modelinin kabul edebileceği tek yoksul tipinin ça-lışamaz durumda olan düşkünlere sınırlandırıldığı görülmektedir. Reform-cuların gözünde yeni düzenlemenin hedefi şu şekilde özetlenebilir: Emeğin bağımsızlığını arttırmak, yoksul yardımlarına bağımlılığı azaltmak, vergi yükünü azaltmak, çalışan yoksulların de-moralizasyonunu engellemek. Bu hedefler doğrultusunda 'gerçek' yoksulları bulmak ve emek piyasasını libe-ral pazar koşullarına göre düzenlemek 1834 Yeni Yoksul Yasasının temel amacıydı.

Bu düzenlemeleri göz önüne aldığımızda yoksul yasası reformunun şe-killenmesinde Malthus'tan daha çok Adam Smith ve Jeremy Bentham'ın etkili olduğu söylenebilir. Zira Malthus, yoksul yardımlarının tamamen kal-dırılmasını istiyordu. Oysa yeni düzenleme yardımların tamamen kaldırma-mış sadece emek piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda düzenlemişti. Bu açıdan Adam Smith reformun analitik düşünürüyken, Bentham yoksullukla mücadelede tedbirlerin nasıl alınacağı konusunda belirleyici bir rol oyna-mıştır.

### Victoria Dönemi Hayır Anlayışı ve Sınırları

Yeni Yoksul Yasası sonrası Victoria dönemi liberal ilkeler doğrultusunda



Abingdon çalışma evi, 1836

nın yoksulluğun boyutlarını azaltmakta yetersiz kaldığı görülmektedir. Yeni

bir sosyal yardım anlayışına sahip olmuştur. 'En az tercih edilebilirlik' ilkesi doğrultusunda işleyen yardım sistemini 'kendine yardım' ilkesi (self-help) tamamlamıştır.

Yoksulluğun ekonomik ve sos-yal belirleyicileri dışında daha çok birey bazında tanımlandığı bu dönem içinde Yeni Yoksul Yasası-



Yoksul Yasasının yoksulluğun temel dinamiklerini kavramadaki eksikliği göz önüne alındığında mevcut yaklaşım özellikle kırsal kesimde ortaya çıkan yoksulluğu, yoksul yardımlarının nedeni olmaktan çok onun bir sonucu olarak ele almaya devam etmiştir. Bu durum özellikle endüstrileşmeyle ortaya çıkan dönüşümün çalışanlar üzerindeki etkisini göz ardı etmiştir. Bu yetersizlikten dolayıdır ki reformu izleyen yıllarda İngiltere'nin birçok bölgesinde çalışabilir durumdaki yoksullara yardım uygulamasına devam edilmiştir (Digby, 1975: 69).

Yoksulluk sorununun 'hayır anlayışı' ve düşkünleri çalışma evlerine kapatarak çözüleceği düşüncesi bu dönem yükselen muhalif hareketlerinin de nefretini çekmiştir. Özellikle 1834 Yeni Yoksul Yasasını takip eden yıllarda öncelikle sendikalar, Chartistler, Hristiyan Sosyalistler, güneyde tarım işçileri, endüstrileşmiş kuzey bölgesinin işçileri yeni yasaya muhalefetin başını çekiyordu (Himmelfarb, 1984: 177). Yeni Yoksul Yasasının katılığı siyasal partilerin de gündemindeydi. Benjamin Disraeli 1837 yılında bir seçim konuşmasında İngiltere'de hiçbir belgenin ülkenin itibarını bu derece ayaklar altına almadığını ve yeni yasanın İngiltere'yi tüm dünyaya yoksulluğun bir suç olduğu bir ülke olarak tanıttığını belirtmişti (Himmelfarb, 1984: 182).<sup>15</sup> Öyle ki 1846 yılında bir çalışma evinde yaşananlar yoksulların karşı karşıya kaldıkları durumun ne derece ciddi boyutlarda olduğunu gösteriyordu.<sup>16</sup>

PUNCH'S PENCILINGS. — N° LXII.



THE "MILK" OF POOR-LAW "KINDNESS."

*Punch Dergisinden Yayınlanan  
Yeni Yoksul Yasası karşıtı  
bir poster: 'Yeni Yoksul  
Yasasının şefkati'*

<sup>15</sup> Endüstrileşme sürecinin yarattığı toplumsal ve ekonomik sonuçları dönemin yazarları da eserlerine konu etmiştir. Bunlar içinde Charles Dickens 1837 yılında yayınladığı "Oliver Twist" isimli romanında çalışma evlerinin yaşanması zor koşullarını ele almış ve o dönemin genel bir eleştirisini yapmıştır.

<sup>16</sup> 1834 Yeni Yoksul Yasası sonrasında bazı çalışma evlerinde gübre olarak kullanılmak üzere at kemiklerinin öğütülmesi işlemi yapılmaktaydı. Ancak 1846 yılında Andover çalışma evinde bazı yoksulların açlıktan bu kemikleri kemirdikleri belgelenmiştir (Webb ve Webb, 1929: 179).

Yeni Yoksul Yasasının katı yardım anlayışının sonuçları oldukça olumsuz olmuştur. Özellikle yoksullara verilen yardımın piyasada kazanılandan daha az olması nedeniyle çalışma evlerine girmek tercih edilecek bir durum değildi. Bu dönemde zaten düşük olan piyasa ücretlerinin de altında koşullarda bir çalışma evi yaşamı yetersiz beslenme ve ölme riski anlamına geliyordu. Bu açıdan bakıldığında liberaller açısından bir zamanlar emek piyasasının yokluğunun yarattığı tehlike şimdi bizzat bu liberal emek piyasasının varlığının bir sonucu olmuştu (Polanyi, 1986: 100).

### **Modern Sosyal Güvenlik Sistemine Geçiş**

İngiltere’de modern anlamda sosyal güvenliğe ilişkin ilk adımlar 20. yüzyılın başlarında atılmıştır. Bu süreçte düşkünlük sorununun yerini giderek yoksulluk sorununa bıraktığı ve artan siyasal muhalefetle birlikte liberal iktisat politikaları ile yoksulluğun azalacağı yolundaki beklentinin kaybolduğu gözlenmektedir. Bu dönem aynı zamanda yoksulluk sorununa ilişkin ilk çalışmaların ortaya çıktığı bir dönem olmuştur. Charles Booth ve Seeborn Rowntree’nin yaptığı ilk yoksulluk araştırmaları yoksulluğa bakışı o zamana kadar ki birey temelli değerlendirmelerin ötesine taşımıştır. Bu araştırmalarla ilk defa yoksulluğun görünmeyen boyutlarına dikkat çekilmiştir.<sup>17</sup>

20. yüzyılda devletin sosyal ve ekonomik yaşama ilişkin modern anlamda birtakım koruyucu düzenlemelere gittiğini görmekteyiz. Örneğin 1906 Eğitim Yasası yerel otoritelerce ilkokullarda yiyecek yardımı yapılmasını öngörürken, aynı tarihte kabul edilen Çalışanların Tazmini Yasası çalışma yaşamına yönelik koruyucu düzenlemeler getirmişti. 1908 tarihinde benimsenen Yaşlılık Aylığı Yasası ise yoksul yasası dışında yardım verebilmenin yolunu açmıştı. Bu düzenlemeyle ilk defa yaşlıların çalışma evlerinin dışına çıkarılması mümkün olmuştur.

Ulusal bir sosyal güvenlik sistemine giden sürecin diğer önemli durağı 1911 yılında kabul edilen Ulusal Sigorta Yasası olmuştur. L. George’un Bismarc Almanyasından esinlenerek İngiltere’de uygulamaya koyduğu Ulusal Sigorta Yasası sınırlılıkları bir tarafa içerdiği işsizlik ve sağlık sigortasıyla kapsayıcı düzenlemeler getirmiştir. Tüm bu düzenlemeler devletin

<sup>17</sup> Yoksulluğun sanılanın aksine dinamik bir süreç olduğu, bu çerçevede bir yoksulluk döngüsünden söz edilebileceği ve yoksulluğun ölçülebilirliği konularındaki ilk yaklaşımlar için Rowntree, B. Seeborn (1906) Poverty: A Study of Town, The Macmillan Company isimli çalışmaya bakılabilir.

bizzat aktif olarak katıldığı düzenlemeler olduğundan ilk defa yoksul yasaları dışında bir sosyal koruma mekanizmasının varlığından söz etmek mümkün olmuştur. Bu düzenlemelerle yoksulluğun sadece bireysel unsurlarla açıklanamayacağı, ulusal ölçekte düzenlemeler olmaksızın ekonomik ve sosyal korumanın sağlanamayacağı kabul edilmiştir. Sınırlılıkları bir yana bu düzenlemelerin ulusal refah devleti sistemi yolunda oldukça önemli adımlar olduğu belirtilmelidir.

20. yüzyılın başlarında atılan adımların tamamlanması II. Dünya Savaşı sonrası döneme rastlamaktadır. Dünya ekonomik bunalımının etkisini derinden hissettirdiği bu dönemde devlet, sosyal politika alanında daha aktif ve girişimci bir rol üstlenmiştir. Devletin sosyal politikaya yönelik bakışı Beveridge'in 1942 tarihinde meclise sunduğu "Sosyal Sigortalar ve Birleşik Hizmetler" isimli raporda belirtilmiştir. Bu raporda aile yardımı, her yurttaşı kapsayacak Ulusal Sağlık Şeması ve tam istihdam öngörülmüştür (Beveridge, 1942: 120). Raporun getirdiği düzenlemelere bakıldığında düzenlemenin İngiliz Yoksul Yasalarından şu noktalarda ayrıldığı gözlenmektedir:

**a) Standart geçim düzeyi:** Buna göre her yurttaşın gelir düzeyine bakılmaksızın asgari yaşam gereksinimleri devletçe garanti altına alınacaktır. Bu ilke uyarınca yoksul yasalarının aksine birey ihtiyaç içinde olsun veya olmasın hak olarak sosyal güvenlik yardımlarından faydalanacaktır.

**b) Standart prim esası:** Zorunlu katılımın esas alındığı sistemde finansman her bireyden toplanacak primlerle karşılanacaktır. Böylece bireylerin finansmana katılımı sağlanarak yoksul yardımlarına bağımlı olma tehlikesi azalacaktır. Katkı konusunda tek istisnai durum bu primleri ödeyemeyecek olanlarla ilgilidir. Bu durumda Kamusal Yardım Şeması devreye girecektir.

**c) Yönetimin merkezileşmesi:** Yardımları ulusal düzeyde etkin bir biçimde yapılması için Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulacaktır. Bakanlık, gönüllü girişimleri teşvik eden düzenlemelere gidecektir.

**d) Yardımların niteliği:** Yardımlar asgari geçim düzeyini karşılayacak, gereksinim testleri olmaksızın her bireye verilecektir. Bu çerçevede gereksinim testleri raporun oldukça önem verdiği bir konu olmuştur. Raporunda gereksinim testleri uygulamasında bireylerin bu testler yerine yoksul kalmayı tercih ettikleri görüldüğünden bu uygulamadan mümkün olduğunca uzak durulması önerilmiştir.

**e) Kapsayıcılık:** Sosyal sigortalar genel risk taşıyan alanlarda geçerli

olacaktır. Daha eşitlikçi bir toplum için gönüllü girişimler sadece bunun dışındaki alanlarda faaliyet göstermelidir (Beveridge, 1942: 121-122).

Beveridge raporu ilkelerinin yasal bir niteliğe kavuşması 1945 Aile Yardımı Yasası, 1946 Ulusal Sigorta Yasası, 1948 Ulusal Yardım Yasası ile gerçekleşmiştir. Özellikle bu son düzenleme ulusal sigorta şemsiyesi altında yer alamayanlar açısından oldukça önemliydi. Bu yasanın kabulüyle, yoksul yardımı ve işsizlik yardımı alanında o zamana kadar olmayan bir kapsayıcılık sağlandığından mevcut yoksul yasası da işlevini yitirmiş oluyordu. Zira yasanın diğer alt başlığı 'Mevcut Yoksul Yasalarını Sona Erdiren Yasa' ydı.

Görüldüğü gibi bu ilkeleriyle Beveridge Raporu bir sosyal devlet manifestosu niteliğindedir. Bu yasal düzenlemelerle Victoria dönemi hayır anlayışına son verilmiş, sosyal güvenlik sisteminden birey kadar devlet de sorumlu tutulmuştur. Bu açıdan modern sosyal güvenlik sistemleri ile yardımların hayır anlayışının ötesinde bir 'yurttaşlık hakkı' olarak tanımlanması yoksul yasaları felsefesinden tam bir kopuşu ifade etmekteydi.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

Sosyal politika düşüncesi her ülkenin kendine özgü sosyo-ekonomik koşulları içinde anlam kazanmaktadır. 19. yüzyıl İngilteresinde hakim olan liberal bakış doğrultusunda gerek yoksulluk sorununun tanımının gerekse de devletin bu soruna yönelik düzenlemelerinin kapitalist emek piyasasına duyulan ihtiyaç tarafından şekillendiği söylenebilir. Bu döneme kadar yürürlükte kalan Eski Yoksul Yasaları başvurulacak başka bir koruma mekanizması olmadığı göz önüne alındığında sınırlı oranda da olsa yoksullar yararına bir rahatlama sağlamış olmalıdır. Ancak bu durum onun bir refah devleti uygulaması olarak değerlendirilmesi için yeterli değildir. Çünkü yoksulların bakımını sadece kendisine bağımlı olduğu müddetçe üstlenen Eski Yoksul Yasalarının paternalist karakteri onu oldukça dar ve işlevsel sınırlar içine hapsedmiştir. Buna ek olarak yoksul yardımı sisteminin insani boyutu onu bir refah devleti uygulamasından uzak tutmaktadır. Sorunların yaşandığı yerde çözülebileceği yolundaki *yerellik* düşüncesi beklenenden farklı sonuçlar doğurmuştur. O dönemde her *parish*'in kendi yoksullarından sorumlu olması yerleşim yasaları altında dışarıdan gelen yoksullara istenmeyen misafir gözüyle bakılmasına neden olmuştur. Sonuç olarak yoksul yardımlarının *parish* üzerindeki mali yükünü azaltmak için katı şartlara bağlanması Elizabeth dönemi hayır kurumlarına insancıl olmayan bir karakter vermiştir.

İngiliz Yoksul Yasalarının tam anlamıyla liberal bir görünüm kazanması Yeni Yoksul Yasasının kabulüyle olmuştur. Bu yasayla yoksullara yaşamalarını kazanabilecekleri tek bir adres gösterilmiştir: Kendi kurallarına göre işleyen emek piyasası. Bu anlayış içinde liberal iktisadın katlanabildiği tek yoksul tipinin düşkünler olduğunu görmekteyiz.

Liberal iktisatçıların bu dönemde hayır anlayışından iki beklentisi olmuştur: İlk olarak gönüllülüğe dayalı olma, yardımların *hak* olarak algılanmasını engelleyecek ve yardımları yasal bir zorunluluk olmaktan çıkaracaktı. İkinci olarak böyle bir bakış ekonomi ve siyaset arasında varolduğu ifade edilen ayrımı koruyacaktı.

1834 Yeni Yoksul Yasası reformcuları açısından yoksulluk sorunu reformcu düzenlemelerle çözüme kavuşabilecek bir sorundu fakat pratikte ne kadar reformcu olursa olsun Yeni Yoksul Yasası kendi sınırlılıklarını aşmamıştır. Çünkü endüstriyel gelişmenin emek açısından neden olduğu sonuçlar Yeni Yoksul Yasasının hayır anlayışı ile çözüme kavuşacak nitelikte değildi. Ulusal bir emek piyasasını ilgilendiren konuların ele alınmasında *parish* küçük bir birimi temsil ediyordu. Nihayetinde artan yoksulluğun nedenlerini ekonomik ve sosyal dönüşümün kendisinde aramak yerine birey temelli değerlendirmeleri benimsemesi Yeni Yoksul Yasasının eskisini aratmayacak düzeyde baskıcı ve ayrımcı olmasına neden olmuştu.

Yeni Yoksul Yasası getirdiği liberal düzenlemelerle İngiliz sosyal politika tarihinin önemli dönemeçlerinden biri olmuştur. Ancak Yeni Yoksul Yasasını böylesine önemli yapan onun bir refah devleti uygulaması olması değil aksine refah devletinin bu liberal yasanın ilkelerinden uzaklaşmış olduğu ölçüde kurulabilir olmasıdır. Biliyoruz ki 20. yüzyılın ilk yarısında temelleri atılan refah devleti modeli çalışma ilişkilerinde yurttaş ve devlet arasında yeni bir ilişki ortaya çıkarmıştır. Bu ilişki piyasa ve refah programları arasında kurulan farklı kurgudan kaynaklanır. Sosyal güvenliğin bir vicdan konusu olmaktan çıkarılıp *hak* mertebesine çıkarılması bu farklı ilişkiyi vurgulamaktadır.

Refah devleti modeli yoksulluğa bakışta önemli değişiklikler getirmiştir. Öncelikle yoksulluk sorunu bireysel değerlendirmelerin ötesinde ele alınmaya başlanmış ve devletin istihdam yaratıcı ve gelir dağıtıcı boyutu olmaksızın yoksullukla mücadelenin başarıya ulaşamayacağı kesinlik kazanmıştır. Ayrıca yoksulluk sorununun yoksul yasalarının aksine ücretli çalışmayla ilişkilendirilmesi neticesinde refah harcamaları sadece düşkünlerle sınır-

lanmamış, çalışmasına karşılık geçimini sağlayamayan tüm yurttaşlar kapsama alınmıştır. Böylece yurttaşlığın medeni ve siyasal olduğu kadar sosyal boyutu da kurumsallaşmaya başlamıştır.

1970'lerden sonra, devletin sosyal adaleti sağlama yönündeki düzenleyici rolünün terk edilerek yerini piyasa sistemine bırakması gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin sosyal politikalarını derinden etkilemektedir. Neo-liberal politikalarla sosyal refah sistemine özgü örgütlü yapı terk edilmekte, devletin sosyal refaha yönelik ilgisi hızla önem kaybetmektedir. Bu ilgi kaybı sosyal politika açısından çok da yeni olmayan varsayımlara dayanmaktadır. Neo-liberal politikalar açısından refah devleti harcamalarının, yardıma bağımlılığı arttırarak yoksulluk kültürünü beslediği, çalışma isteğini azalttığı, suça eğilimi arttırdığı ve emek piyasasının etkin işleyişini önlediği ileri sürülmektedir. Bu açıdan benimsenen belli başlı politikalar; sosyal yardımların sadece düşkünlerle (hak eden, gerçek yoksullarla) sınırlandırılması, çalışabilir konumda olan yoksulların kuralsızlaştırılmış emek piyasasına yönlendirilmesi, yardımların süresinin kısaltılması, zorunlu çalışma (workfare) uygulaması içinde çalışma ve mesleki eğitim programlarına katılımın şart koşulması, bazı durumlarda çalışabilir bireylerin (able-bodied) sosyal yardımların dışında tutulması, özel sigortacılığın teşvik edilmesi, gönüllü kuruluşlar (genel olarak sivil toplum) aracılığıyla yardım ve kalkınma anlayışının merkezden yerele devredilmesidir. Sonuçta ortaya çıkan durum sosyal politika alanının giderek serbest piyasa ekonomisi ilkelere açılmasıdır. Bu durum sosyal yardımların 'hak' olmaktan çok ahlâk ve hayırseverlik çerçevesinde ele alınmasına zemin hazırlamaktadır.

Günümüzde neo-liberalizmin devletin koruyucu, düzenleyici ve gelir dağıtıcı işlevlerine yönelik eleştirilerini 19. yüzyılda çok farklı koşulların ürünü olan ekonomik ve toplumsal yaşamın temel unsuru olarak görmemiz, bize '*laissez-faire*' ilkesinin, kapitalizmin toplumsal ve ekonomik gelişmişlik seviyesi ne olursa olsun aynı kaldığını göstermektedir. Bu çerçevede özel olarak yoksulluk sorunu genel olarak da günümüz sosyal refah uygulamalarının evrildiği yön açısından İngiliz Yoksul Yasaları deneyiminden çıkarılması gereken önemli dersler olduğunu görmekteyiz.

## Kaynaklar

- BENTHAM, Jeremy (1970) **An Introduction to the Principles of Morals and Legislation**, J.H. Burns ve H.L.A. Hart (Ed.), Clarendon Press, Oxford.
- BENTHAM, Jeremy (1998) **The Works of Jeremy Bentham**, John Bowring (Ed.), cilt 1, UMI.
- BEVERIDGE, William (1942) **Social Insurance and Allied Services**, His Majesty's Stationery Office, London.
- BLAUG, Mark (1974) "The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New", **Essays in Social History**, Oxford, s. 113-121.
- BRUNDAGE, Anthony (1978) **The Making of The New Poor Laws**, Rutgers University Press, New Brunswick.
- DEAN, Mitchell (1991) **The Constitution of Poverty: Toward a Genealogy of Liberal Governance**, Rutledge, London.
- DEANE, Phyllis (1994) **İlk Sanayi İnkılabı**, Çeviren: Tefik Güran, 2. baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- DIGBY, A. (1975) "The Labour Market and the Continuity of Social Policy after 1834 : The Case of Eastern Counties", **Economic History Review**, cilt 27, no 1. s. 69-83.
- ESİN, Pars (1982) **İş Bölümü, Yabancılaşma ve Sosyal Politika**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- HIMMELFARB, Gertrude (1968) "The Haunted House of Jeremy Bentham", **Victorian Minds** içinde, Alfred A. Knopf, New York.
- HIMMELFARB, Gertrude (1984) **The Idea of Poverty: England in The Early Industrial Age**, Faber and Faber, London.
- HIMMELFARB, Gertrude (1996) **Darwin and the Darwinian Revolution**, Ivan R. Dee Publisher, Chicago.
- HIMMELFARB, Gertrude (1998) "Comment", Robert M. Solow (Ed), **Work and Welfare** içinde, Princeton University Press, New Jersey.
- HOBSBAWM, Eric (1998) **Sanayi ve İmparatorluk**, Çeviren: Abdullah Ersoy, 1.baskı, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
- JONES, Kathleen (1994) **The Making of Social Policy in Britain 1830-1990**, The Athlone Press, London,
- MALTHUS, T. Robert (1959) **Population: The First Essay**, (1798 Basımı), The University of Michigan Press.
- MANTOUX, Paul (1961) **The Industrial Revolution in The Eighteenth Century**, Harper and Row Publishers, New York and Evanston.
- MARSHALL, T. Humphrey (1965) **Social Policy**, Hutchinson &Co. London
- NOVAK, Tony (1988) **Poverty and The State**, Open University Press.

POLANYI, Karl (1986) **Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**, Çeviren: Ayşe Buğra, 1. baskı, Alan Yayınları, İstanbul.

QUIGLEY, P. William (2001) **"Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834: Regulating The Working and Nonworking Poor"**, <http://www.uakron.edu/lawrew/quigley1.html>, (30.11.2001), s. 1-31.

SMITH, Adam (1997) **Ulusların Zenginliği**, Çeviren: Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı, 2. baskı, Alan Yayınları, İstanbul.

STEPHEN, Leslie (1950) **The English Utilitarians**, cilt 1, Lund Humphries, London.

ŞENSES, Fikret (2001) **Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk**, İletişim Yayınları, İstanbul.

WEBB, Sidney ve Webb, Beatrice (1929) **English Poor Law History: Part II: The Last Hundred Years**, Longmans, Green and Co., London.

WOOD, Ellen Meiksins (1999) **The Origins of Capitalism**, Monthly Review Press, New York.

**Temel Yasal Düzenlemeler** (1950), 3. Baskı, 32 cilt, London.

43-44 Elizabeth I c.2 **"An Acte for The Releife of The Poore"** 1601, cilt 1, s. 546-551.

35 George III c. 101 **"An Act To removal of Poor Persons Until They Shall Become Actually Chargeable"** 22 June 1795, cilt 2, s. 692-695.

4-5 William IV c. 76 **"An Act For The Amendment and Better Administration of The Laws Relating To Poor In England and Wales"** 14 August 1834, cilt 5, s. 615-651.