

Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika

Ayşe Buğra
15 Kasım 2008



OSMANLI BANKASI
ARŞİV VE ARAŞTIRMA
MERKEZİ
Garanti Bankası kuruluşudur

http://www.obarsiv.com/cagdas_turkiye_seminerleri_0809.html

Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi'nde yapılan konuşma metni, araştırmacıların kişisel kullanımları için web sayfamıza konulmaktadır. Bu konuşma metinleri, ticari amaçlarla çoğaltılıp dağıtılamaz veya Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi'nin izni olmaksızın başka kurumlara ait web sitelerinde veya veritabanlarında yer alamaz.

Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika

Ayşe Buğra

Sosyal politikanın entelektüel açıdan son derece parlak bir alan olduğunu düşünüyorum. Bunun nedenlerinden biri, sosyal politikanın sosyal bilimcilerin hem siyaset felsefesiyle hem tarihle ilişkilerini sürdürülerek disiplinlerarası araştırma yapabilmelerine çok müsait bir alan olması. Disiplinlerarası çalışmalar çok anlamlı olmakla birlikte bazı zorlukları da birlikte getirebiliyorlar. İnsan dağılabiliyor, yüzeysel kalma tehlikesiyle karşı karşıya kalabiliyor. Sosyal politika alanı, konusu itibarıyla, bu tür bir dağılmayı ve yüzeyselleşmeyi önleyen bir yapıya sahip.

Sosyal politika, çalışma ilişkileri ve çalışma hayatıyla ilgili düzenlemelerle, sağlık ve emeklilik politikalarıyla, sosyal yardımlarla ilgili bir alan. Tarihsel olarak, sosyal politikanın kapitalizmle eşzamanlı olarak ortaya çıktığını görüyoruz. Herkes bu şekilde bakmaz ama ben sosyal politikanın 16. yüzyıl Avrupa’ında ortaya çıktığını düşünüyorum. Kapitalizmle birlikte toprağın ve emeğin metalaşması, hayatını kazanmak için emeğini satmak zorunda kalan, Marx’ın “özgür işçi” dediği işçi tipinin ortaya çıkışı, sosyal politika önlemlerini gündeme getiriyor. Emeğin metalaştığı ve özgür işçi tipinin olduğu 16. yüzyıl ortamında, sosyal politika “İş bulamadığı, çalışırken kazandığı paranın geçinmesine yetmediği ya da hastalık, yaşlılık, özürlülük gibi çalışmasının olanaksız olduğu durumlarda, çalışarak hayatını kazanmak zorunda

olan insana ne olur?” sorusunu temel alır. Bu soru bağlamında 16. yüzyıl Avrupa’ında “sadaka reformu” olarak adlandırılan çok ciddi bir tartışma sürdürülmüştür. Buna “sadaka reformu tartışması” denmesinin nedeni, geleneksel dayanışma ve sadaka ilişkileri yoluyla yoksulluğun yeni boyutlarıyla baş edilemez hale gelmesi, dolayısıyla yeni arayışlara ihtiyaç duyulmasıdır. Sosyal politika alanındaki ilk metnin bu dönemde yazıldığı kanaatindeyim. Yoksulluktan söz eden başka eserler mevcut olmakla birlikte, İspanyol hümanisti Juan Luis Vives’in kaleme aldığı *Yoksul Yardımı Üzerine* adlı kitap, doğrudan doğruya siyasi yetkililere hitap etmesi ve yoksulluk konusunun bu yetkililerin sorumluluğunda olduğunu ileri sürmesi açısından önemlidir. Bu döneme dek yoksullukla mücadele sadaka alanı olarak kabul edildiği ve büyük ölçüde kilisenin yetkisine bırakıldığı için, Vives’in savı önemli bir yenilik getirir. Kilisenin tepkisini almamak için olabildiğince dikkatli bir dille yazılan bu eserle birlikte, yoksulluk sorunu ve yoksul yardımı tartışması bağlamında sosyal politika gündeme gelmiştir.

16. yüzyılda başlayan sosyal politika tartışmalarında yoksul insan ile hayatını çalışarak kazanmak zorunda olan insan arasında belirgin bir ayrım yapılmadığını görüyoruz. 18. yüzyıla geldiğimizde bile Adam Smith’in dahi “yoksul” deyimini, “hayatını çalışarak kazanmak zorunda olan insan”ı anlatmak için kullandığına tanık oluyoruz. Bu durum 19. yüzyıldan itibaren değişmeye, “işçi” ve “yoksul” kavramları birbirinden belirgin biçimde ayrılmaya başlıyor. İşi olan insanın yoksul olarak kabul edilmediği 19. yüzyılın liberal ortamında, çalışandan “yoksul” olarak bahsetmenin neredeyse yasaklandığını görüyoruz.

Bugün de, yoksul dediğimizde başka işçi dediğimizde ise başka bir şey kastediyoruz. Oysa bu ayrım hiçbir zaman çok net olmamıştır. Burada küçük bir parantez açıp bir istatistik vermek istiyorum. Sorunun boyutlarını her zaman olduğundan daha küçük gösterdiği için çok güvenilir olmadığını düşündüğümüz Türkiye İstatistik Kurumu’nun verilerine göre, Türkiye’de yoksulluk oranı %18’dir; başka bir ifadeyle ülke nüfusunun %18’i yoksuldur. Aynı istatistikler bir işi olup çalışanların da %16’sının yoksul olduğunu gösteriyorlar. Özellikle yevmiyelilerin, kendi hesabına çalışanların, ücretsiz aile içi çalışanlarının durumuna bakıldığında, bu gruplar arasında yoksulluğun %18’in çok üstünde olduğunu görürüz. Bu ve buna benzer istatistikler, çalışan işçi ile yoksul arasında çok belirgin ve güvenilir bir ayrım olmadığını

gösteriyorlar, dolayısıyla politik önlemlerin de bunu dikkate alarak geliştirilmeleri gerekiyor.

19. yüzyılda yoksul yardımının yanında bizim bildiğimiz türden sosyal politika önlemleri de gündeme gelmeye başlar. Mesela Bismarck döneminin korporatist sosyal sigorta kurumları ortaya çıkar. Bu korporatist uygulama, çalışanlara işteki konumlarına ve çalışırken ödedikleri primlere dayanarak sağlık ve emeklilik hizmetlerinden yararlanma hakkı sağlar. 20. yüzyılda, özellikle de II. Dünya Savaşı sonrasında, Bismarck tipi eşitsiz korporatist yaklaşımdan daha farklı bir sosyal güvenlik, diğer bir deyişle sigorta yaklaşımı ortaya çıkar. 1942 ve 1944 yıllarında, Beveridge'in biri "Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler", diğeri "Özgür bir Toplumda Tam İstihdam" konularını kapsayan iki raporu yayımlanır. Sosyal politikayı başka bir açıdan ele alan bu raporlarda, insanları çalışırken ödedikleri primler karşılığında sosyal sigorta sahibi yapan yaklaşımdan farklı olarak, çalışma durumundan değil, vatandaşlık konumundan kaynaklanan haklar temel alınır. Burada vergilerle finanse edilen sosyal güvenlik önlemleri gündeme gelir ve sosyal haklardan bahsedilmeye başlanır.

20. yüzyılda, farklı sosyal güvenlik sistemleri arasındaki fark, çalışanların haklarına mı, yoksa vatandaşlık haklarına mı vurgu yapıldığından yola çıkılarak biçimlenmeye başlar. Bu iki yaklaşım arasındaki ayrım önemlidir çünkü vatandaşlık haklarına yapılan vurgu, çalışmayı yücelten, "Çalışmaya ekmek yok" anlayışını benimseyen kapitalist değerler sistemiyle bağdaşması zor olduğu için, çalışanların haklarına yapılan vurgudan daha radikal bir nitelik taşır. Söz konusu vatandaşlık hakları vurgusu, farklı refah devleti uygulanmaları içinde farklı ağırlıklar taşır, ama refah devletinin güçlü olduğu her yerde o da güçlenir.

Sözünü ettiğimiz konular, Batı dünyasında erken kapitalistleşmiş ülkelerdeki sosyal politika tarihi içinde öne plana çıkan konular. Türkiye gibi geç kapitalistleşen ülkelerde sosyal politikanın ve sosyal politika tartışmalarının çok geri planda kaldığını görüyoruz. Mesela Meksika, Kore ve Türkiye, sosyal harcamaların düzeyi ve sosyal güvenlik kurumlarının gelişmişliği bakımından diğer OECD ülkelerinden ayrılırlar. Bu farklılık sadece milli gelir düzeyiyle ilgili değildir. Örneğin Kore'nin milli geliri Portekiz'inkinden yüksekken, sosyal harcamalarının düzeyi çok daha

geridedir. Geç sanayileŐen, geç kapitalistleşen ülkelere özgü bir sosyal politika boŐluęunun yaŐandığı Kore’de bu boŐluk başka türlü mekanizmalarla doldurulur.

Türkiye, Meksika ve genel olarak Latin Amerika’ya baktığımızda, yaklaşık 1940’larda –Meksika’da bundan kısa süre önce– Bismarck tipi korporatist nitelikli sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkmaya baŐladığını görüyoruz. Bu sistem, devlet memurları ve formel sektör çalıŐanlarına ödenen primler üzerinden birtakım haklar sağlar. Emeklilik sistemleri genel olarak geliŐmiŐtir ama iŐsizlik sigortası çoğu zaman yürürlükte değildir. Bu ülkelerdeki korporatist nitelikli formel sosyal güvenlik sistemleri, genellikle ikili bir toplum yapısı içinde yer alırlar. Bu, Türkiye’de çok bariz bir Şekilde görülür. Türkiye’deki sistem 1940’larda oluŐmaya başlamıştır. Memurları ve formel sektörde çalışan iŐçileri kapsayan bu sistem, çalışan nüfusun çok büyük bir kısmını dıŐlamaktadır. 1950’lerde Türkiye’de bu konuda yazan önemli düŐünürlerden Cahit Talas, bu soruna dikkat çekmiŐ ve mutlaka ozlmesi gerektiğine iŐaret etmiŐti. Ama sistem yakın zamana kadar, çalışanların ancak çok kk bir kısmını kapsayarak varlığını sürdürdü. Son sosyal güvenlik reformu giriŐiminin de bu sorunu ortadan kaldırdığı söylenemez. 1971 yılında, kendi hesabına çalıŐanları sigorta kapsamına alan Bağ-Kur’un kurulması önemli bir aŐamadır. Fakat te yandan primlerini kendileri ödemek durumunda olan Bağ-Kurlular çoğu zaman bu primleri deyememekte, dolayısıyla haklarından mahrum kalmaktadır. 1992’de başlayan ve ihtiyaç tespiti yöntemleriyle yoksulların sağlık hizmetlerine ulaŐımını sağlayan YeŐil Kart uygulamasına rağmen, bugün Türkiye’de nüfusun aşağı yukarı %30’u sağlık sigortasından yoksundur. Bu da sadece sigorta kapsamı dıŐındaki yoksulların değil, primlerini ödeyemedikleri için sistem dışında kalan Bağ-Kurluların durumuyla da ilgilidir. Türkiye’deki bu ikili sistem bazı Latin Amerika lkelerinde de görülür; fakat bununla beraber geç kapitalistleşen ülkeler arasında Türkiye kadar sofistike ve geliŐmiŐ bir formel sosyal güvenlik sistemine sahip olan ülke sayısı azdır.

“Formel sistemin yapısı açısından Avrupa’ya çok yakın bir ülke olmasına rağmen, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin açıkta bıraktığı insan sayısının çok fazla olması nasıl açıklanabilir?” Bu soruya cevap vermeye çalışırken, geç kapitalistleşen ülkelerdeki sosyal politika boŐluęunu araŐtıran literatürden yararlanabiliriz. Bu literatürde genel olarak iki noktaya dikkat çekilir. Bunlardan birincisi, geç kapitalistleşmiş ülkelerde çalışma hayatının sadece zgr sözleşme ilişkisi temelinde

açıklanamayacağıdır. Kapitalist emek sürecinin tipik örneği olan işçi ile işveren arasındaki özgül sözleşme ilişkisi, bu ülkelerde çalışma hayatını açıklamakta yetersiz kalır; çünkü küçük köylülük, kayıt dışı istihdam, ücretsiz aile işçiliği, kendi hesabına çalışanlar ve küçük esnaf buralarda büyük önem taşır. Dolayısıyla böyle bir ortamda sosyal politikanın gelişme çizgisi farklıdır.

Vurgu yapılan ikinci nokta, geç kapitalistleşen ülkelerin çoğunda devlet-toplum ilişkilerinin farklı olmasıdır. Bu ülkelerde devlet-toplum ilişkisi, yasalara dayanan ve bürokratik süreçlerle işlerlik kazanan formel ilişkiden çok, daha kişisel, daha yüz yüze ve aile içi bağları andıran bir ilişki biçimini alır. Devlet-toplum ilişkilerini tanımlayan özelliklerle çalışma hayatını tanımlayan özellikler bir araya konulduğunda, sosyal politikanın gelişmemesinin nedeni ortaya çıkar. Zaten sosyal politika süreçlerine baktığımızda, aynı zamanda çalışma hayatının, bir başka deyişle devlet-toplum ilişkilerinin niteliği üzerine düşünmeye ve bireyin toplumdaki konumunu anlamaya başlarız. Bu açıdan, sosyal politika alanında gördüklerimiz ve görmediklerimiz, “Türk vatandaşı olmak gibi bir kavramın içeriği nedir ve nasıl dolar?” sorularına cevap bulmaya çalışırken bize yararlı olurlar.

Çalışma hayatı sözleşme ilişkisine dayanmıyorsa ve formel sosyal haklar önemli değilse, bireyin geçimi ve sosyal güvencesi başka tür ilişkilerle desteklenir ve bu ilişkiler sosyal politikanın yokluğunu telafi ederek anlam kazanırlar. Bu enformel ve kişisel nitelikli, yüz yüze ilişkilerin, aile ve hemşehricilik dayanışmasını içerdikleri gibi devletle fert arasındaki ilişkiyi de kapsayabildiklerini, yani devletle fert arasında da kurallara dayanmayan, yüz yüze bir ilişki biçiminin gelişebildiğini söyleyebiliriz.

Türkiye’de yakın zamanlara kadar önemini korumuş olan gecekondulu olgusu, gecekondulu yapıyı ya da yapılan gecekonduya imar izni sağlanaması veya belediye hizmeti getirilmesi süreçleri, devletle fert arasındaki bu tür ilişkilerin tipik bir örneğini oluşturur. Buradaki devlet-fert ilişkileri, sosyal hakların alanında yer almazlar; içinde yer aldıkları çerçeve, E.P. Thompson’un kullandığı anlamda ahlaki bir ekonomi çerçevesidir. Zor durumdaki bireyin varlığını sürdürebilmesi için gerekli olan mekanizmalar, formel haklar temelinde değil, başka unsurlara bağlı olarak biçimlenir. Bu ortamda, sigorta sahibi olmak ya da olmamak önemli konular

sayılmakla birlikte, çoğunluğun güvenliği temelde başka bir yerden, başka ilişkiler içinde sağlanmaktadır.

Bu ortam, Türkiye’de 1980’lere kadar geçerli olmuştur. 1980 sonrasında piyasa ekonomisine geçişle beraber, ekonomik ilişkiler ve devletin toplumdaki rolü değişmeye başlamış, dolayısıyla bireye güvence sağlayan sosyal politika dışı mekanizmalar da yetersiz kalmaya başlamıştır. Bu mekanizmalar, yeni oluşan bir piyasa toplumu içinde, kapitalizmin geliştiği bir ortamda, eski işlevlerini yerine getiremez hale gelmişlerdir.

Türkiye’de ilk defa 1980’lerde, biraz 16. yüzyıl sadaka reformu tartışmalarına benzer bir şekilde, sosyal politika konuşulmaya başlandı. “Bu yoksulları ne yapacağız? Sadece sadaka ve geleneksel dayanışma biçimleri yeni yoksullukla baş etmeye yetmiyor, bu konuda ne yapılabilir?” gibi kaygılarla birlikte birtakım yeni kurumlar ortaya çıkmaya başladı. 1986’da kurulan ve “Fak Fuk Fonu” olarak da bilinen “Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşmayı Teşvik Fonu”, yeni yoksullukla baş edebilmek için yeni yöntemler geliştirmek gerektiği gerçeğine tepki olarak ortaya çıkmıştır. Ancak adından da anlaşılacağı gibi, bu fon, formel bir sosyal güvenlik anlayışına değil, Osmanlı geleneksel vakıf sisteminin oluşturduğu tarihsel arka plana dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Bir anlamda devletin bu işe kaynak ayırmasından çok, bağış toplayıp bunların dağıtımını üstlenmesi gerektiği anlayışına dayanır. Bir başka deyişle, fonun ortaya çıkışıyla vergilerle finanse edilen sosyal yardımın gündeme gelmesi söz konusu olmamıştır.

1980’lerde ANAP döneminde ve 1990’larda çok ciddi bir işlevi olmayan fonun çoğu zaman başka amaçlarla kullanıldığını görüyoruz. Sistematik sosyal yardım uygulamalarına benzer bir şekilde ilk kez 1999 depreminden ve 2001 krizinden sonra, Ecevit hükümeti zamanında Fon’dan sorumlu Bakan Hasan Gemici döneminde kullanılmaya başlanan bu fonun işlevi, daha sonra iktidara gelen AKP hükümeti döneminde önem kazandı. Bu bağlamda, mesela, “şartlı nakit transferi” dediğimiz yeni bir sosyal yardım mekanizması ortaya çıktı. Çocuklu ailelerin çocuklarını okula göndermesi veya küçük çocukları sağlık kontrolünden geçirmesi gibi şartlarla yapılan transferleri içeren bu mekanizma da fon bünyesinde işlemeye başladı. Böylece

dünyanın pek çok yerinde yerinde çok iyi çalışan bir mekanizma gündeme gelmiş oldu.

Benim Türkiye’de sosyal politika üzerine çalışmaya başlamam birinci AKP hükümeti dönemine rastlıyor. Çalışmalarım sırasında, gelişmeye devam eden bir süreci takip etmeye uğraşıyordum. Yaptığım şey bir anlamda güncel tarih araştırmasıydı, dolayısıyla konuyu yakalamak bazen çok zor olabiliyordu, aynı zamanda bir o kadar zevkliydi. Kurumların oluştuğuna tanıklık ediyordum. Bu hükümet zamanında, hak temelli bir sosyal yardım anlayışının yerleşebileceğinden ve formel sosyal güvenlik sisteminin tüm vatandaşları kapsayacak şekilde yaygınlaşabileceğinden ümitliydim; mesela sağlık alanında genel sağlık sigortasından bahsedildiğinde herkesin sağlık hizmetlerine ulaşabilmesini vatandaşlık hakkı olarak sağlayan bir sistemin kurulmasının mümkün olabileceğini düşünüyordum. Ancak ümitlerim zaman içinde ortadan kalktı.

Bugün geldiğimiz noktada Türkiye’de sosyal politikaya, bu alandaki kurumsal, politik ve toplumsal ilişkiler açısından devlet-fert ilişkisindeki gelişmelere baktığımızda, şöyle bir manzarayla karşı karşıya olduğumuzu düşünüyorum: Formel güvenlik kapsamındaki vatandaşlar ile bunun dışında kalanlar arasındaki ayrıma dayanan ikili vatandaşlık durumundan, tekdüze bir vatandaşlığa doğru bir geçiş söz konusu. Fakat bu gelişmenin herkesi vatandaşlık hakları temelinde sosyal güvenlik kapsamına alarak değil, sosyal güvenliğin kapsamını daraltarak gerçekleştiği kanısındayım. Başka bir ifadeyle yukarıya değil, aşağı doğru bir eşitlemeden bahsediyoruz. Endişe verici bulduğum, bu sürece toplumdaki güçlü bir tepkinin gelmemesi. Formel güvenlik sistemine dahil olanlar kendi haklarının aşınmasına karşı direniyorlar; fakat sahip oldukları hakları korumak adına toplumun bütününün desteğine ihtiyaçları olduğu, bu desteği kazanmak için de sistemin dışladığı insanların sorunlarıyla da ilgilenmeleri gerektiğini çok da dikkate almıyorlar. Tartışmayı, sağlık sigortasının, emeklilik haklarının herkesi kapsayacak şekilde gelişmesi ve herkese bir asgari gelir garantisi verilmesi gerektiği gerçeğini vurgulayarak sürdürmüyorlar. “Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı yerinde dursun, hastanelerimizden başkaları faydalanmasın, biz kendi haklarımızı koruyalım” şeklinde yürütülen bir muhalefet de, hem sosyal hakların herkese yayılmasını, hem de mevcut hakların korunmasını engelliyor. Bu alanda bugün on sene öncesine göre daha duyarlı olan örgütlü kesimler var tabii. Ama

sosyal politika ve sosyal haklar alanında hala herkesin biraz daha ciddi düşünmesi, sosyal hak kavramının biraz daha ciddiye alınması gerekiyor. Yoksulluğun ve güvencesizliğin önüne ancak bu yolla geçilebileceğini düşünüyorum.