

SOSYAL POLİTİKA

Sosyal politikanın kelime anlamına bakıldığında, Latince bir kelime olan “socius” ve “politika” kavramlarından türediği görülmektedir. Politika, “belirli bir amaca yönelik önlemler bütünü”, socius ise “ortak dost arkadaş” anlamlarını taşımaktadır.

Bu iki kelimenin bir araya gelmesiyle oluşan sosyal politika ise devletin belirlenen toplumsal amaç ve Hedeflere ulaşmak için aldığı kararlar ve yürüttüğü uygulamalar bütünü anlamı taşımaktadır. Bu çerçevede en genel anlamı ile bir sosyal politika tanımı yapmak gerekirse; bir ülkede devletin ülke insanının mutluluğu ve refahı hedefine yönelik olarak ülke insanının sağlığı, eğitimi, güvenliği, beslenmesi, korunması, barınması ve istihdamının sağlanması yönünde aldığı kararlar ve sürdürdüğü uygulamaların bütünü sosyal politika olarak tanımlanabilir.

Genel olarak sosyal politikanın kavramsal çerçevesini çizen ancak çok geniş bir tanım olan devletin belirli toplumsal amaç ve Hedeflere ulaşmak için aldığı kararlar bütünü tanımı, sosyal politika bilim dalını tanımlamakta yetersiz kalmaktadır. Sosyal politika açısından ulaşılmak istenen hedefin ne olacağı, kararların hangi yöntemler ile alınacağı gibi konular sosyal politika bilim dalının alt başlıklarını oluşturmakla beraber, tanımların içeriklerinde yer almaktadır. Bu anlamda sosyal politika literatüründe, sosyal politikanın bir bilim dalı olarak ortaya çıkış sürecine ve sosyal politikanın kapsamındaki farklılığa ilişkin olarak ikili bir tanıma gidildiği görülmektedir.

Dar Anlamda Sosyal Politika

Dar anlamda sosyal politika kavramı, bu bilim dalının ortaya çıktığı dönemde kendisine yüklenen anlam ve dönem itibarıyla incelediği konular temel alınarak yapılmış bir kavramdır. Bu tanıma göre dar anlamda sosyal politika, işçi statüsünde çalışanların iş ilişkileri ve çalışma yaşamında korunması amacıyla, devletçe alınan karar ve sürdürülen uygulamaları inceleyen bilim dalıdır.

Dar anlamda sosyal politika kavramı, sosyal politikaya olan bakış açısını ve sosyal politikanın sınırlarını çizmesi açısından incelenmelidir. Sanayi Devrimi sonrası ortaya çıkan kötü çalışma koşulları ve emek ile sermaye arasındaki tezatlar, benimsenen kapitalist ekonomik sistemin işleyebilmesi için önlenmesi gereken sorunlardı. Dar anlamda sosyal politika bu sebepler dolayısıyla, kapsamına sadece işçileri ve iş ilişkilerinden kaynaklanan sorunları alan ve amacı da getireceği uygulamalar ile kapitalist sistemin ve mevcut hukuki düzenin devamını sağlamak olarak tanımlanan dar bir çerçeveye sahipti.

Bu amaçlar doğrultusunda dar anlamda sosyal politika, “amacı sosyal adalet ve adil bir gelir dağılımı olan, ekonominin işleyişindeki aksaklıkları düzeltici rol oynayan, sınıf mücadelesinin ortaya çıkma nedenlerini azaltıcı önlemler olarak toplumsal bir denge gözetmeye çalışan, barış ve denge bilimi” şeklinde tanımlanmaktadır. Barış ve denge bilimi olarak tanımlanmasındaki temel neden, kapitalist ekonomik sistemin devamının sağlanmasının ekonomik büyümeyi, kalkınmayı ve refahı temsil etmesi ve bu sistemin devamının da korunacak denge ile mümkün olduğuna duyulan inançtır. Barış bilimi tanımı ise sosyal politikanın diğer bilimlerden ayrılan hümaniter bir bakış açısını ve yaklaşımını temsil etmektedir. Dar anlamda sosyal politikanın tanımı, sanayileşmenin ürünü olarak ortaya çıkmasının ve sanayileşmenin tetiklediği sosyal sorunlarla mücadele etmek için üretilen kamu politikaları olarak görülmesinin bir sonucudur. Ancak sosyal politika yasal- kurumsal düzenlemelerden önce ve öte bir politika olarak yasal düzenlemelere yön verdiğinden, bu politikaların belirlenmesinde toplumsal konumlanma ve güç ilişkileri oldukça önemlidir.

Sanayileşen dünyanın egemen sınıfı olan burjuvazinin bu süreçte sermaye birikimini hızlandırmak istemesi ancak işçi sınıfının ağır ve zor çalışma şartlarına olan tepkisi, devletlerin ilk olarak bu yönde sosyal politikalar üretmesini gerekli kılmıştır. Sosyal politikanın ilk uygulamalarının özellikle ağır çalışma şartlarına yönelik olması, kadın ve çocukları konu alması, toplumsal güç dengesinin bir sonucu olarak, sosyal politikaların en az seviyede ve sadece bu koşullara dayanamayacak durumdaki hassas sınıfları kapsamasına neden olmuştur.

Geniş Anlamda Sosyal Politika

Sosyal politikanın bir bilim dalı olarak ortaya çıkmasında büyük etkisi olan Sanayi Devrimi, sosyal politikanın yalnızca dar anlamdaki tanımına temel teşkil etmektedir. Bu tanımın günümüzdeki sosyal sorunlara çerçeve oluşturması mümkün değildir. Bu anlamda insanların birlikte yaşamaları ile başlayan sosyal sorunlar ve sosyal sorunlara çözüm bulma arayışı, Sanayi Devrimi'nin doğurduğu çalışma ilişkileri ve kapitalist ekonomik sistemin devamı amacıyla zaruri hâle gelmiş ve toplumun refahına hizmet edecek politikalar üretme gerekliliği dolayısıyla sosyal politika bilimi doğmuştur. Sosyal politikanın bir disiplin hâline gelmesi Sanayi Devrimi ile paralellik gösterse de kökeni insanlık tarihi kadar eskidir.

Sosyal sorunların değişiklik gösteren yapısı, sosyal politikanın dinamizmini açıklamaktadır.

Sosyal politika, genel anlamı ile refahın sağlanmasını hedef alan, sosyal sorunlara çözüm arayarak bu hedefe hizmet eden bir bilim dalıdır. Bu tanım ile sosyal politikanın, sosyal sorunlara müdahale etme nedeninin refahı arttırmak olduğu, ortaya çıkışındaki gerekliliğin ise toplumsal mekanizmaların, sosyal sorunların çözümünde yetersiz kalması olduğu söylenebilir. Özellikle piyasa mekanizmasının ortaya çıkışı ve piyasanın toplumsal ilişkilerin merkezine yerleşmesi ile birlikte, sosyal politika hem kapitalizmin vicdani yönünü temsil etmeye başlamış hem de hangi olguların piyasa dışında tutulması gerektiğine karar veren bir mekanizma hâline gelmiştir.

Geniş anlamda sosyal politika kavramı, birkaç şekilde tanımlanabilmektedir.

Kapsamının genişliği vurgulanmak istendiğinde; “toplumun bağımlı çalışan, ekonomik yönden güçsüz ve özel olarak bakım, gözetim, yardım, desteklenme gereksinimi duyan kesimlerinin ve grupların karşılaştıkları ya da karşılaşılabilecekleri risklere, olumsuzluklara karşı en geniş biçimde korunmalarına yönelik kamusal politikaları konu alan sosyal bilim dalı” tanımı yapılabilmektedir.

2

Topluma bakış açısının ideolojik sınıf kavramından farklı olduğu vurgulanmak istendiğinde “topluma bir bütün olarak bakan, toplum içinde bütün sınıfları ilgilendiren çok çeşitli konuları sınıf farkı gözetmeksizin ele alan bir disiplin” tanımı yapılabilmektedir.

Geniş anlamda sosyal politikanın toplumsal ve siyasi hayattaki durumu vurgulanmak istendiğinde ise varlığını liberal devlet anlayışına ve bu anlayışı değiştirmek isteyen mücadelelere, demokratik siyasi rejimlere, eşit oy hakkına borçlu bir bilim dalı tanımı yapılabilmektedir.

Tüm bu tanımlardan hareketle geniş anlamda sosyal politikayı, amacı sosyal adalet ve sosyal eşitlik ile birlikte sosyal refahı sağlamak olan, kapsamı sosyal sorunların kapsamı ile paralellik gösteren, ekonomi politikalarına sosyal boyut katma amacında olan ve ekonominin işleyişindeki aksaklıkları düzeltici politikaların oluşmasını sağlayan, bu yönüyle sosyal dengeyi arzulayan hümaniter bir bilim dalı olarak ifade etmek mümkündür.

Sosyal politikanın dar ve geniş anlamı tanımlandıktan sonra her ikisi arasındaki farkın analiz edilmesi, kavramların daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Buna göre dar anlamda sosyal politika ile geniş anlamda sosyal politika arasındaki farklar şu şekilde sıralanabilir;

Dar anlamda sosyal politika Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan sosyal sorunları ele alır ve temelinde çalışma ilişkilerinden kaynaklanan sorunlar vardır. Geniş anlamda sosyal politika ise Sanayi Devrimi'nden önceki sosyal sorunlardan, günümüzdeki sosyal sorunlara kadar uzanan geniş bir çerçeveyi ifade etmektedir.

Dar anlamda sosyal politika çalışma hayatındaki sorunlara emek- sermaye bağlamında yaklaşırken, geniş anlamda sosyal politika sosyal sorunlara bakış açısını sınıf perspektifinden daha geniş bir şekilde kurgular.

Dar anlamda sosyal politika, ekonomik sistemi kapitalist ekonomik sistem olarak kabul eder ve temel amacı bu sistemi sürdürmektir. Geniş anlamda sosyal politika ise ekonomi politikalarının sadece liberal politikalardan oluştuğunu varsaymaz.

Dar anlamda sosyal politika temeline işçileri alırken, geniş anlamda sosyal politikanın kapsamı bağımlı çalışanların da içinde olduğu geniş toplum kesimleridir.

SOSYAL POLİTİKANIN ORTAYA ÇIKIŞINI HAZIRLAYAN KOŞULLAR

Sosyal politikanın ortaya çıkışını hazırlayan koşullar temelde iki tarihsel gerçeğe dayanmakla beraber tarihin akışı içinde birçok olayla ilişkilendirilebilir. Sosyal politikanın ortaya çıkışına yol açan ilk olay Fransız İhtilali ve İhtilal sonrasının düşünce ortamıyken diğeri Sanayi Devrimi'dir. Fransız İhtilali ve Sanayi Devrimi yaklaşık aynı zamanlarda gerçekleşen ve birbirini tamamlayan etkilere sahip olan iki gelişmedir. Fransız İhtilali, Sanayi Devrimi ve sonrasındaki ekonomik ve toplumsal ilişkilerin gelişmesini sağlayan fikirlerin ortaya çıkmasını sağlamış, siyasal yapıları değiştirmiş ve Sanayi Devrimi'nin doğuşunu hızlandırmıştır. Sanayi Devrimi ise doğrudan doğruya teknolojik bir gelişim süreci ile hem ekonomik bir değişim yaratmış hem de sosyal politikanın doğuşunu, ortaya çıkardığı kavramlar üzerinden belirlemiştir. Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkardığı bağımlı çalışanlar ve kapitalist ekonomik sistem, sosyal politikanın kavramsal çerçevesinin çizilmesinde referans noktaları olmuştur.

Sanayileşme bu özellikleri ile toplum yapısını temelden değiştirmiş ve merkezileştirilmiş, bireyselliğin ön plana çıktığı sanayi toplumlarının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Sanayileşme yeni sosyal sınıf ve tabakaların doğmasına yol açmış, mevcut sosyal yapıların neredeyse tamamını etkilemiş, üretim ve çalışma ilişkilerini kökten değişikliğe uğratmıştır. Sanayi Devrimi bu yönüyle kendinden önceki birçok olguyu değiştiren bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır.

Sosyal politikanın bir bilim dalı olarak ortaya çıkışını hazırlayan Sanayi Devrimi, işçi sınıfını ve kapitalist ekonomik sistemi beraberinde getirmiştir. Ancak sosyal politika, Sanayi Devrimi öncesinde de var olan hatta piyasa olgusu ortaya çıktığı andan itibaren var olan, yasal kurumsal düzenlemelerden önce ve öte bir politikadır

Fransız İhtilali'nin değiştirdiği siyasal ortam ve düşünce akımları ile Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkardığı yeni iş ilişkileri dolayısıyla ve her iki değişimin arkasında yatan özgürlükçü ve liberal anlayış doğrultusunda yaşanan gelişmelerin bir bilim dalı olarak ortaya çıkardığı sosyal politika, bu gelişmelerden önce de piyasa olgusuna bağlı olarak varlığını sürdürmekteydi. Piyasa olgusunun ekonomileri kontrol ettiği bir toplumun günümüzden önce yalnızca ilkel olarak bile var olmadığı görüşü, sosyal politikanın da bir bilim olarak günümüz zaman dilimi ile birlikte ortaya çıkmasını açıklamaktadır. Piyasa olgusundan önce de sosyal politika varlığını korumaktaydı, insanların birlikte yaşaması gerekliliğin ortaya çıkması, çözülmesi gereken sosyal sorunların varlığına neden olmuştur. Sınıflı toplum yapısının belirgin bir şekilde ortaya çıkması, sosyal sorunların hızla artması ve sanayileşmenin etkisi ile birlikte sosyal politika bir bilim dalı olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca yaşanan gelişmeler sosyal politikanın, kapitalist ekonomik sistemin devamını sağlayacak bir mekanizma olarak tanımlanmasını ve ilk etapta Sanayi Devrimi'nin ürünü geniş işçi sınıflarının haklarını koruyacak düzenlemeler uygulayarak toplumsal birlikteliği sağlaması hedefine yönelik olarak biçimlenmesini sağlamıştır.

SOSYAL POLİTİKANIN KAPSAMI

Sosyal politikanın kapsamı, bütün toplum kesimleri ve toplumun refahını ilgilendiren bütün sosyal sorunlardır. Ancak üzerine eğildiği konular ve toplum kesimleri, sosyal politikanın kapsamını ifade etmektedir. Sosyal politikanın kapsamı konu ve kişi bakımından iki ayrı başlıkta ele alınacaktır. Sosyal sorunlar ve sosyal sorunlara maruz kalanlar değiştikçe sosyal politikanın konuları ve kapsamı da genişlemekte ve değişim göstermektedir.

Kişi Bakımından Kapsamı

Sosyal politikanın kişi bakımından kapsamı, sosyal sorunların farklılaşmasına paralel olarak dinamik bir gelişim göstermiştir. Sosyal politikanın bir bilim dalı olarak ortaya çıktığı süreçte, sanayileşmenin ortaya çıkardığı bir sınıf olan işçi sınıfı, sosyal politikanın kişi bakımından kapsamını oluşturan tek kesimdi. Ancak çalışma yaşamının değişimi, kamu kesimi ve hizmetler sektörünün gelişimi ile birlikte sadece işçi kesimi değil, kamu görevlileri de kapsama girmiştir. Ayrıca, sosyal adaletin ve sosyal barışın sağlanması açısından özel bir önem taşıyan ekonomik yönden güçsüzler yanında özel olarak korunması gereken toplum kesimleri de sosyal politikanın kapsamını belirlemede önemli bir yere sahip olmuştur.

Bağımlı Statüler Altında Çalışanlar

Bağımlı statüde çalışma kavramının içine yalnız işçiler değil, sözleşmeli çalışanlar, kamu görevlileri, memurlar ve başka statüler altında bağımlı olarak çalışanlar da girmektedir. Bağımlı çalışanların statülerindeki farklılıktan bağımsız olarak ortak yönleri, üretim araçlarına sahip olmamaları ve emeklerini bir işverenin emrine vererek ücret veya maaş olarak adlandırılan bir gelir elde etmeleridir.

Bağımlı çalışmanın hukuk sistemlerinde düzenlenen üç unsuru söz konusudur.

Buna göre teknik bağımlılık, çalışanın işverene işin yapılması ve yürütülmesi, yöntemi ve koşulları bakımından bağlı olmasını, hukuki bağımlılık, çalışanın işverenin emir ve otoritesine tabi olmasını ve işin yürütülmesi ile ilgili olarak işverene denetim ve yaptırım anlamında bağlı olmasını, ekonomik bağımlılık ise yaptığı iş karşılığında düzenli ve sürekli bir gelir elde etmesini ve ekonomik yönden işverene bağımlı olmasını ifade etmektedir.

Bağımlı statüler altında çalışanların korunma gerekliliği, emeğin niçin korunması gerektiği sorusunun cevabı ile paraleldir. Emeğin yani bağımlı çalışanın geliri olan ücret veya maaş çoğunlukla kişinin tek geliridir ve kapitalist ekonomik sistem içerisinde sermaye birikimi öncelikli amaç olduğu için genellikle düşük bir seviyededir. Emek diğer üretim faktörlerinden farklı olarak saklanabilen bir üretim faktörü olmadığı ve onu sunan kişiden ayıramadığı için en kısa zamanda geliri ödenmesi gereken ve sadece bir obje olarak nitelendirilemeyen bir üretim faktörüdür. Bu özellikleri dolayısıyla emek diğer üretim faktörlerinden ayrılır ve bağımlı statüler altında çalışanlar, sosyal politikanın kapsamı içerisinde korunan gruplardandır.

Ekonomik Yönden Güçsüz Kesimler

Ekonomik yönden güçsüz kesimler, sosyal politikanın doğrudan ilgi alanındaki bir diğer kesimdir. Ekonomik yönden güçsüz kesimler toplumda yeterli, düzenli ve sürekli bir gelir güvencesinden yoksun kesimler olarak tanımlanabilir. Bu tanıma göre bireyin piyasa ilişkileri içerisinde gelir elde etmesini sağlayacak bir üretim faktörüne sahip olmaması veya üretim faktörüne sahip olmasına rağmen bunu piyasa içerisinde değerlendirememesi, ekonomik yönden güçsüz olarak nitelendirilmesine yol açmaktadır. İşsizler, sermayeleri olmayan ya da sınırlı olan küçük esnaflar, bir sanatı ve becerisi olmasına rağmen yeterli kaynağa sahip olmayan ve gerekli pazarlara ulaşamayan sanatkârlar, topraksız köylüler veya yeterli arazisi olmayan küçük çiftçiler ekonomik yönden güçsüz kesimler içerisinde yer almaktadır.

Ekonomik yönden güçsüz kesimleri korumanın gerekliliği, sosyal devlet ilkesi içerisinde kendisine hukuki zemini bulmuştur. II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan sosyal devlet veya refah devleti anlayışı, bireyin ekonomik faaliyetleri dolayısıyla korunması ve piyasa mekanizması dışında gelir güvencesi sağlanması anlayışı dolayısıyla ekonomik yönden güçsüz kesimlerin korunmasında önemli rol oynamıştır.

Özel Olarak Korunması Gereken Kesimler

Toplumsal hayatta bazı kesimler özel olarak korunma gereksinimi duymaktadırlar.

Toplum içerisinde var olmaları ve toplumla bütünleşmeleri özel uygulamalarla mümkün olabilecek bu kesimlere ilişkin sosyal politikalar üretilmek durumunda kalınmaktadır. Bu kesimler çocuklar, yaşlılar, tüketiciler, özürlüler, eski hükümlüler, gençler, kadınlar, göçmenler olarak sınıflandırılabilir.

Çocuklar, topluma uyum sağlama noktasında eğitimleri ve çalışma hayatındaki koşullar dolayısıyla; yaşlılar, çalışma yaşamından ayrıldıkları andan itibaren ekonomik olarak ve yaşlılıkları süresince bakım ve gözetim olanakları itibarıyla sosyal anlamda; tüketiciler, doğru bilgilendirme zorunluluklarına bağlı olarak ekonomik anlamda; özürlüler, yetersizlikleri dolayısıyla toplumla bütünleşmelerini zorlaştıracak her türlü konuda; eski hükümlüler, topluma uyumları noktasında; gençler, işgücü piyasasına girişleri anlamında ve eğitimleri noktasında; kadınlar, fiziksel durumları ve kadın olma durumları nedeniyle hiçbir ayrımcılığa uğratılmama noktasında; göçmenler de çalışma koşulları anlamında özel olarak korunmalıdırlar. Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde bütün bu kesimler, bazı özel uygulamalar ve politikalar ile korunma altına alınmaktadır. Sosyal politikanın genel anlamda kapsamı bütün toplumdur.

Ancak sosyal politikanın kapsamındaki kişiler, bazı koşullar dolayısıyla kapsam altına alınmışlardır.

Kapsamda olmayan kişiler, ekonomik yönden kapsamda olan kişilerle aynı koşullarda olmadıkları gibi, özel olarak korunması gereken kesimde veya bağımlı çalışan statüsünde de olmayanlardır. Ancak ekonomik yönden avantajlı olan veya sosyal anlamda korunma gereksinimlerini kendi imkânları ile karşılayabilecek varlıklı, zengin toplum kesimleri, sosyal politikalardan yararlanmak noktasında talepte bulundukları andan itibaren sosyal politikanın kapsamı içerisinde yer alabilirler.

Konu Bakımından Kapsamı

Sosyal politikanın kapsamındaki kesimlerin hangi konularda korunacağı, sosyal politikanın konu bakımından kapsamını ifade etmektedir. Sosyal politikanın bir bilim dalı olarak doğuşunu hızlandıran Sanayi Devrimi sonrası, sosyal politikanın ilk konusu çalışma ilişkilerinde işçilerin korunmasıydı. Ancak sosyal politikanın kapsamı genişledikçe konuları da genişlemiştir. Bu bağlamda toplumun refahını ilgilendiren tüm konular, sosyal politikanın da konularıdır.

Sosyal politikanın konularına tarihsel akış içerisinde bakıldığında, koruyucu iş hukuku mevzuatının oluşturulması, örgütlenme özgürlüğünün elde edilmesi, çalışma hayatındaki risklere karşı sosyal sigortaların oluşturulması ve ücretin korunması sosyal politikanın ilk konuları olarak ifade edilebilir.

Ortaya çıktığı yıllarda toplumun önemli bir kesimini ilgilendiren çalışma ilişkilerindeki aksaklıklar, bir gereklilik olarak sosyal politikanın bu alana daha çok eğilmesine yol açmıştır. Ancak daha sonraları sadece çalışma ilişkileri değil, yoksulluk, istihdam edilebilme, gelir dağılımındaki adaletsizlikler, sosyal dışlanma, yoksunluk, çevre sorunları da sosyal politikanın kapsamına girmiştir.

5

Daha doğru bir ifade ile sanayileşme sonrası ortaya çıkan yapı, öncelikle çalışma hayatındaki sorunları yaratmış, daha sonra yoksulluk, işsizlik gibi sorunları üretmiş ve toplumların refahı ile ilgili bir bilim olan sosyal politika da yeni sosyal sorunlar ile kapsamını genişletmiştir.

Sosyal politikanın konularında bir genellik olabileceği gibi, oldukça özel kesimleri ilgilendiren konular da söz konusudur. Örneğin, işsizlik en genel anlamıyla insan faktörünün üretim sürecinde yeteri kadar kullanılamamasıdır ve toplumdaki bireyin hem ekonomik hem de psikolojik anlamda sorunlar yaşamasına neden olur. Ancak eğitilmiş işsizlik ve genç işsizliği, sosyal politikanın işsizlik konusu altında özel olarak ilgilendiği konulardandır. Eğitilmiş insanların işsizliği, sonuçları bakımından tazmin edilse dahi, bireyin toplumla olan bağlarının kopmasını hızlandırabilecek özelliklere sahiptir. Genç işsizliği de özellikle toplumsal hareketlerin temelini oluşturabilecek kadar tehlikeli bir sosyal sorun niteliği taşımaktadır.

Günümüzün sosyal politikasının ilgilendiği konular ise işsizlik, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, düzgün iş, yoksulluk, yoksunluk, göç, sosyal dışlanma, çevre sorunları, konut sorunu, ayrımcılık, çocuklar ve yaşlıların bakımı, kadınlara karşı ayrımcılığın her türünün önlenmesi, çok uluslu şirketler, gelir dağılımındaki adaletsizlikler, ırkçılık ve tüm bu riskleri önleyecek bir sistemin kurulabilmesidir.

Sosyal Politikanın Özellikleri

Sosyal politikanın özelliklerini, bu kapsamında üretilmiş düzenlemelerin nitelikleri belirlemektedir. Sosyal politikanın özellikleri, sözü edilen politikaların yürütücüleri ve politika üreticileri bakımından kamusal niteliği ve mutlaka evrensel bir nitelik taşımasından hareketle iki başlıkta incelenecektir.

Sosyal Politikanın Kamusal Niteliği

Sosyal politika en genel anlamındaki tanımından hareketle değerlendirildiğinde devlet eliyle yürütülmesi gereken politikalar bütünüdür. Sağlık, eğitim, savunma, bayındırlık ve işgücü piyasası politikalarının oluşturulması, ilke olarak devletin görev tanımı içerisinde yer almaktadır. Kamu yararı gözetilerek devletçe yapılan müdahaleler sosyal politikanın çalışma alanını oluşturmaktadır.

Sosyal politika bu özelliği dolayısıyla kamuya ait politikalar ve yürütücüsü devlettir.

Ancak sosyal politikaların oluşturulması sürecinde etkili olan tek unsur kamu değildir. Demokratik siyasal rejimlerin benimsendiği ülkelerde meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri, üniversiteler, sosyal örgütlenmeler ve sendikalar sosyal politikaların oluşturulma aşamasında önemli rol oynayan kurumlardır. Sosyal politika devlet tarafından uygulanır ve yine denetlenmesi de devletin sorumluluğundadır.

Ancak, yerel yönetimler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ile toplumdaki örgütlü tüm kurumların sosyal nitelikli faaliyetleri, sosyal politikaları destekleyici ve güçlendirici niteliktedir.

Sosyal politika uygulamaları devlet eliyle yürütülebildiği gibi, toplum kesimlerinin bir araya gelerek oluşturdukları sendika, kooperatif, dernek, vakıf gibi sivil toplum örgütleri eli ile toplumu tehdit eden ekonomik ve sosyal tehlikelere karşı tedbir ve politika geliştirmesi amacıyla da oluşturulabilir. Ancak bu yolla oluşturulan tedbirlerin nasıl uygulanacağı, sınırlarının ne olacağı, kimler tarafından bu hakkın kullanılabileceği gibi konular yasal düzenlemelerin çerçevesi içerisinde belirlenmektedir. Bu şekillenme, politikayı üreten kurumlar tarafından yapılabileceği gibi devlet tarafından da yapılabilmektedir ancak sınırları yine yasal mevzuat ve hukuk kurallarının çizdiği sınırlardır.

Devamlılığı olmayan, acıma, merhamet, yardım ve dinî duygularla yapılan uygulamalar, özellikleri itibarıyla bireyleri başka bir bireyin insafına bırakmaktadır.

Bu tip yardımlar nasıl, ne zaman ve kimlere yapılacağına ilişkin kamusal bir çerçevenin bulunmaması nedeniyle, sosyal politika tedbiri olarak değerlendirilemez. Bir uygulamanın sosyal politika tedbiri olarak değerlendirilmesi için; düzenli, sürekli olması bununla beraber, tesadüfi ve bir defalık olmaması gerekmektedir. Bu noktayı vurgulamak adına zekât, fitre ve sadaka şeklinde yapılan yardımlar bu özellikleri dolayısıyla sosyal politika tedbiri olarak değerlendirilemez.

6

Sosyal Politikanın Evrensel Niteliği

Sosyal politika ilke olarak yürütücülüğünü devletin yaptığı, kapsamının da o ülkenin sınırları ile şekillendiği bir düzenlemeler bütünüdür. Bu anlamda bir ülkenin uyguladığı sosyal politikaların karakteristiğini, o ülkenin içinde bulunduğu koşullar belirlemekte ve bir devletin sosyal politikaları o ülkeye has özellikleri içerisinde barındırmaktadır.

Ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarındaki farklılıklar, ülkenin benimsediği yönetim biçimi, ülkede hâkim olan ekonomi anlayışı, demografik özellikler, aile yapısı, gelenekler ve kültürel yapı sosyal politikaların belirlenmesinde ülkelere has özelliklerin ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Bu anlamda sosyal politikaların ulusal niteliğinden bahsetmek mümkündür.

Sosyal politikaların ulusal niteliğine yön verip, biçim kazandıran etkenler iç etkenler ve dış etkenler olarak iki grupta sıralanabilir. İç etkenler içerisinde yönetim biçimi, hukuk düzeni, ekonomik düzen, demografik yapı ve özellikleri, sosyo- kültürel özellikler, endüstri ilişkileri sistemi ile sosyal güvenlik sistemi sayılabilir.

Dış etkenler ise sosyal politikaya evrensel nitelik kazandıran unsurlardır.

Sosyal politikanın evrensel niteliği anlamında ilk örnekler, sosyal güvenlik sistemlerindeki farklılıkların önüne geçilmesi ve bireylerin emeklilik hakkına sahip olmalarını engelleyici düzenlemelerin ortadan kaldırılmasına yönelik ikili anlaşmalardır. Uluslararası göçlerin hız kazanması ve ülkeler arasındaki işgücü hareketliliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan ikili anlaşmalar bu anlamda sosyal politikanın evrensel niteliğinin ilk göstergesidir. İlerleyen zaman içerisinde başta Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Birliği olmak üzere, sosyal politikaların evrensel ve bölgesel anlamda bazı standartlara kavuşturulması amacını taşıyan örgütlerin, sosyal politikaları geliştirmek amacıyla bildireler, kararlar ve sözleşmeler ürettiği görülmektedir.

Sosyal politikaların evrensel niteliği, uluslararası sosyal politika düzenlemelerinin genişlemesi ve dünyanın tek bir pazar hâline dönüşmesi ile kendisini hissettirmektedir. Sosyal politikaların hedefinin evrenselleşmesi, düzenlemelerin de evrensel boyut kazanmasını sağlamıştır.

SOSYAL POLİTİKANIN HEDEFLERİ

Sosyal politikanın ilk ve en genel hedefi, refah seviyesinin yükseltilmesi ve refahın toplumsallaşmasıdır. Sosyal politikanın konularını oluşturan sosyal sorunlarda yaşanılacak olumlu gelişme, sosyal politikanın hedefidir.

Örneğin işsizliğin azaltılması, yoksulluk oranının düşmesi ve özürliülerin toplumsal hayata katılmasında yaşanılacak her olumlu gelişme sosyal politikanın vazgeçilmez hedefleridir.

Sosyal politikanın ortaya çıktığı dönemdeki hedefleri daha çok çalışma hayatı ile sınırlıyken, kapsamındaki konuların çeşitlenmesi ile sosyal barış, sosyal adalet ve sosyal refah hedeflerinin yanında özel hedefleri de değişime uğramıştır.

Örneğin gelir dağılımındaki bozuklukların düzeltilmesi, kadın, genç ve eğitimli işsizliğin önlenmesi, yoksulluğu önleyici politikaların üretilmesi, eğitim politikalarının işgücü piyasası ile bağlantısının kurulması ve eğitimin toplumun bütününe yaygınlaştırılması, sosyal politikanın konuları ile paralel özel hedefleridir.

Sosyal politikanın sosyal barış hedefi, toplumu oluşturan unsurları ayrıştırmak yerine, birleştirmek olarak ifade edilebilir. Sosyal anlamda barışın sağlanması, sosyal sorunların üretilmesini engelleyici bir unsurdur. Sosyal barışın etkili olarak ve sürekli bir şekilde sağlanması ise doğrudan toplumun içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi faktörlere bağlıdır.

Etkili ve sürekli bir sosyal barışın sağlanması, toplumu sosyal sorunlardan uzak tutacağı gibi ekonomik anlamdaki kayıplardan koruyarak, ekonomik ve sosyal gelişmeye uygun ortamı da sağlayacaktır.

Sosyal politikanın bir diğer hedefi olan sosyal adalet, bütün insanların bağımlı olmadan yaşamlarını sürdürebilmesi, kendilerini geliştirebilme ve sosyal hizmetlere ulaşmasında eşit fırsatlara sahip olabilmesi olarak tanımlanabilir

7

Sosyal politika açısından sosyal adalet, toplumdaki kesimlerin yaşam seviyeleri arasındaki farkın, sosyal hizmetlere ulaşabilmek noktasındaki aksaklıkların ve ekonomik haklara erişmedeki eksikliklerin giderilmesi olarak ifade edilebilir. Bu hedefin gerçekleştirilmesi, sadece sosyal anlamda değil, ekonomik anlamda da toplum kesimleri arasındaki farklılığın azaltılmasını sağlayabilir.

Sosyal politikanın en önemli hedefi ise sosyal refahın sağlanması ve geliştirilmesidir. Sosyal hizmetlerin seviyesinin yükseltilmesi ve yaygınlaştırılması ile sosyal refahın sağlanması hedeflenmektedir. Sosyal refah, ekonomik sistemin sonuçlarının eşitlenme çabası olarak ifade edilebileceği gibi, toplum kesimlerinin sosyal haklarının eşitliği doğrultusunda tüm sosyal hakların yükseltilmesi olarak da ifade edilebilir. Eğitim, sağlık, barınma, sosyal güvenlik alanlarında daha çok kişinin, daha yüksek seviyede yararlanması sosyal refahın amaçlarındandır.

Eğitim imkânlarının yaygınlaştırılması, öğretmen başına düşen öğrenci sayısı gibi eğitimin kalitesini gösteren göstergelerdeki iyileşme, sosyal harcamaların gayrisafi millî hasıla içerisindeki payının yükselmesi, hastane sayısı ve sağlık hizmetlerinde kalitenin yükselmesi, konutlardaki elektrik kullanımı gibi göstergeler sosyal refahın artışı ifade etmektedir. Sosyal refahın en önemli göstergesi ise sosyal harcamaların artış göstermesi ve toplum kesimlerinin sosyal refaha ulaşmasının kolaylaşmasıdır.

SOSYAL POLİTİKANIN FİNANSMANI

Sosyal politikanın finansman kaynakları, sosyal politikanın yürütücüsü olarak ifade edilen devletin bütçesi ve bu bütçeye gelir olarak yazılan bütün kalemler olarak ifade edilebilir. Sosyal politikanın yürütücüsü temel olarak devlettir. Bu anlamda sosyal politikanın ana finansman kaynağı devlet bütçesidir. Devlet bütçesinin gelir kalemleri, sosyal politikanın finansmanındaki unsurlar olarak belirtilebilir. Devlet bütçesinin zenginliği, sosyal politikanın da finansman kaynaklarının zenginliğini ifade ettiği için, sosyal politikaların gelişmişlik düzeyi ile devlet bütçesinin zenginliği arasında yakın bir ilişki söz konusudur.

Devlet bütçesinin en önemli gelir kaynağı, halktan toplanan vergilerdir. Bu çerçevede ülke insanının geliri veya serveti oranında, ülkedeki sosyal politikaları finanse ettiği söylenebilir. Buna ek olarak, işçi ve işverenlerden alınan sigorta katkıları ile bizzat devletin sigorta fonlarına yaptığı katkı, sosyal politikanın finansman kaynağıdır. Yerel yönetimlerin bütçeleri, parasal nitelikli tüm yaptırımlar, belirli amaca yönelik düzenlenmiş tüm vergiler, harçlar, şans oyunlarının gelirlerinden özel olarak ayrılan paylar, bağışlar ve uluslararası kuruluşlardan alınan yardımlar sosyal politikanın finansman kaynaklarıdır.

Sosyal politikanın finansman kaynakları ve bu kaynakların büyüklüğü ile devlet bütçesinden sosyal nitelikli harcamalara ayrılan pay, devletin sosyal niteliğini belirleyen oldukça önemli bir unsurdur. Sosyal harcamaların, gayrisafi yurt içi hâsıla içerisindeki payı ölçütü, sosyal politikaların gelişmişlik düzeyini yansıtan önemli bir göstergedir. Ayrıca bu oran, ülkenin yaşam kalitesi hakkında da fikir vermektedir. Refah devleti tanımı içerisinde değerlendirilebilecek ülkeler için bu oran oldukça yüksektir. Örneğin, Norveç ve Danimarka'da bu oran sırasıyla %22,9 ve %30,8'dir. Bu iki ülke insani gelişmişlik endeksinde de üst sıralarda yer almaktadır. Bu ülkelerde sosyal politikanın finansmanı genellikle devlet tarafından yapılmaktadır. Bu nedenle devlet tarafından yapılan sosyal harcamaların gayrisafi yurt içi hâsıla içerisindeki payı oldukça yüksektir. Amerika Birleşik Devletleri'nde bu oran %20,0 olmakla beraber, ülkenin insani gelişmişlik endeksindeki yeri 3.'lüktür. Amerika Birleşik Devletleri'nde, sosyal harcamalardan pay alan kesimlerin ve özel fonların sosyal harcamalara katkısı yüksek olduğu için gayrisafi yurt içi hâsıla içerisinde devlet tarafından yapılan sosyal harcamaların payı düşükse de ülkenin insani gelişmişlik endeksindeki sıralaması yüksektir.

Türkiye'de ise bu oran %12,8'dir. Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) üyesi ülkelerin ortalaması olan %21,9'un altında olan bu oran, sosyal harcamaların yeterli büyüklüğe ulaşmadığını göstermektedir. Bu yorumu destekler bir diğer gösterge de Türkiye'nin insani gelişmişlik endeksinde 90. sırada yer almasıdır.

8

Sosyal politikanın finansman kaynakları ülkelerin refah sistemleri çerçevesinde değişiklik gösterebilmektedir. Bazı ülkelerde sosyal harcamaların önemli bir bölümü devlet tarafından yapılırken, bazı ülkelerde özel kesimin payı ve bizzat sosyal hizmetlerden yararlananların katılımı söz konusu olabilmektedir.

SOSYAL POLİTİKANIN ÖNEMİ

Sosyal politikanın önemi, başlı başına toplumun refahını hedef alması ile ilgilidir.

Ancak bununla beraber, sosyal politikanın kapsamındaki kişilerin sayısal çokluğu ve niteliği, sosyal politikanın hedeflerinin aynı zamanda devletin hedefleri ile paralellik göstermesi, özellikle sosyal politikaların gelişmişlik düzeyinin o ülkenin ekonomik gelişmesini, refahını yansıtması ve sosyal devlet olmanın göstergesi niteliğini taşıması açısından sosyal politikanın önemi ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda sosyal politikanın önemi üç başlıkta açıklanabilir.

- ✓ Sosyal Politikalarla Konu Olan Kesimlerin Sayısal Çokluğu
- ✓ Sosyal Politikalarla Konu Olan Kesimlerin Niteliği
- ✓ Sosyal Politikaların Sosyal Devlet ilkesinin Bir Göstergesi Olması

Sosyal Politikalarla Konu Olan Kesimlerin Sayısal Çokluğu

Sosyal politikanın kişi bakımından kapsamındaki bağımlı çalışanlar, ülkelerin nüfusu içerisinde önemli bir paya ulaşmışlardır. Günümüzün dünyasında bu pay, genel oy hakkının sağlanmış olması ve demokratik yönetim biçimlerinin benimsenmesi dolayısıyla oldukça önemli hâle gelmiştir. Genel oy hakkının sağlanması ile işçiler siyasal örgütlenme imkânını bulmuşlar ve devletin toplumsal bir anlam kazanması için çaba sarf etmişlerdir.

Demokrasi ile işçi sınıfı ve bugünkü anlamıyla bağımlı çalışanlar arasında böyle bir ilişki söz konusudur. İşçi sınıfının önderliğini üstlenen siyasal örgütler, siyasal yelpazede bir alternatif olarak bulunma lüksüne, bu sınıfın sayısal çokluğu dolayısıyla sahip olabilmektedir. Ayrıca bu mevcudiyet, sosyal politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında diğer siyasal partileri de zorlayıcı bir etki yaratmaktadır.

Sosyal politikanın kişi bakımından kapsamını oluşturan bağımlı çalışanların sayısal çoklukları hakkında istatistiki bilgiler bize daha net bir çerçeve çizebilecektir.

Endüstrileşmiş ülkelerde bağımlı çalışanların toplam nüfus içerisindeki oranları oldukça yüksektir. Danimarka'da bağımlı statüde çalışanların nüfusa oranı %72,4, Japonya'da %71,8, Norveç'te %75,4, İsveç'te %74,5, İngiltere'de %70,8 iken bu oran Türkiye'de sadece %49,2 ile OECD ortalaması olan %65,2'nin oldukça altındadır.

Bağımlı çalışanların sayısının ülke nüfusu içerisinde yüksek olması, sosyal politikaların yararlanıcılarının sayısının artmasını ve bir baskı grubu oluşturarak taleplerine erişmelerini kolaylaştırıcı bir etki yaratmaktadır.

Bağımlı çalışanlar, sosyal politikanın kişi bakımından kapsamındaki sadece bir kesimdir. Ekonomik yönden güçsüz kesimler, özel olarak korunması gerekenler ve bu kişilerin aileleri birlikte düşünüldüğünde sosyal politikanın kapsamındaki kişilerin sayısal çokluğu daha üst seviyelere yükselmektedir.

Sosyal Politikalara Konu Olan Kesimlerin Niteliği

Sosyal politika sadece kapsamındaki kişilerin sayısal çokluğu ile değil, bu kişilerin nitelikleri ile de önem kazanmaktadır. Sosyal politikalara konu olan kesimlerin nitelikleri, eğer sosyal politikalar yeterince uygulanmazsa, sağlıklı bir toplum yapısının ortaya çıkmasını engelleyebilir.

Örneğin, sosyal politikanın konu bakımından kapsamındaki işsizlik sorunu çözülmeden, ekonomik anlamda dinamik bir yapıya erişmek mümkün olmadığı gibi, sosyal anlamda huzursuzlukların engellenmesi de söz konusu değildir. Ayrıca işsiz birey topluma olan güvenini kaybedecek ve toplumun düzenini bozacak davranışlara yönelebilecektir.

Geçmişte yaşanan büyük toplumsal çalkantıların, sosyal sorunların odağındaki toplum kesimlerinin hareketleriyle ortaya çıktığı bilinmektedir. Ayrıca yoksulluk sorunu sadece yoksullukla yüz yüze kalmış bireyin sorunu olamayacağı gibi, birey eğer sosyal politikaların koruması altında değilse, başka bazı sosyal sorunların ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

Ülkenin önemli zenginlik kaynağı olan insanın korunmasına yönelik önlemler alınması, sağlıklı bir toplum yapısının oluşturulması bakımından önemlidir. Desteğe ve korunmaya ihtiyaç duyan kesimler başta olmak üzere, toplumun tamamına yönelik olarak verilecek daha iyi sağlık, eğitim, beslenme, barınma, korunma, ücret, istihdam, yoksulluk ve işsizlikle mücadele ve benzeri alanlardaki hizmetler, bireylerin refah seviyesini yükseltecek, yurttaşlık bağlarını güçlendirecek, hak arama bilincini artıracak, devletin fonksiyonları üzerinde baskı grubu hâline getirecek ve en önemlisi daha iyi ve daha güvenli ortamlarda yaşamasını sağlayacaktır.

Sosyal Politikaların Sosyal Devlet ilkesinin Bir Göstergesi Olması

Sosyal politikaların gelişmişlik düzeyi, sosyal devlet ilkesi ile yakından ilgilidir. Bir ülkede sosyal politikaların çeşitliliği ve düzeyi, o ülkenin sosyal devlet ilkesi ile olan ilişkisini ifade etmektedir.

Devlet sosyal politika alanındaki yükümlülüklerini yerine getirebildiği ve sosyal politika uygulamalarının başarı düzeyini yükseltip ülkenin refahını arttırabildiği ölçüde sosyal devlet niteliğini kazanabilecektir.

Sosyal politikanın kişi bakımından kapsamındaki kesimlerin korunma düzeyi, sosyal hizmetlere ulaşması ve elde ettikleri sosyal hizmetlerin kalitesi, devletin sosyal niteliğini göstermektedir.

Sosyal devlet olmanın gerekliliği ise sosyal politikanın kapsamına giren kesimlerin önemli bir niteliğe sahip olması ve ekonomi politikalarının yıpratıcı etkilerinin önüne geçilmesi açısından önemlidir. Bu doğrultuda birçok ülkenin anayasasında sosyal devlet ilkesine yer verilmekte ve bu amaca ulaşma isteği beyan edilmektedir.

Sosyal politika bilimine önem kazandıran bu özellikler, sosyal politikaların hedeflerinin sadece duygusal, insancıl ya da ahlaki değil, somut ve akılcı gerekçelere dayalı olduğunu göstermektedir. Sosyal politika bu anlamı ile sadece hümaniter nedenlerle değil, akılcı ve somut nedenlerle yürütülmesi gereken politikalar bütünüdür.

SOSYAL POLİTİKA İLE DİĞER SOSYAL BİLİMLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Sosyal politikanın bir bilim dalı olarak temelleri, diğer sosyal bilimler kadar eski değildir. Sosyal politika, bilim dalı olarak değerlendirilmeden önce, diğer sosyal bilim dalları kapsamında irdelenmiştir. Ancak sosyal politikanın bilim dalı olarak diğer sosyal bilim dallarından temel farkı, toplumsal refahı konu edinmesidir. Bu yönüyle farklılaşan sosyal politika, analizlerinde kullandığı yöntemler ve diğer sosyal bilim dalları ile olan yakın ilişkisi sebebiyle de disiplinler arası bir yaklaşıma sahiptir.

Sosyal politika süreç içerisinde konuları belirlenen, hedefleri oluşan, finansman kaynakları geliştirilen, kendine has araçlara sahip ve uluslararası niteliğe kavuşan bağımsız bir bilim dalı hâline gelmiştir. Sosyal politika, sosyal bir bilim ve kamusal niteliğe sahip olması gibi nedenlerle diğer sosyal bilim dalları ile kesişen özelliklere sahiptir. Temel farklılığından ayrı olarak bu benzerlikler ile sınırlar, ayrı başlıklar hâlinde incelenerek açıklanmaya çalışılacaktır. Sosyal politikanın diğer sosyal bilimlerle ilişkisinde incelenen bilim dalları, sosyal politikaya yakın olan tüm bilim dalları değildir. Ancak bu kitabın konusu itibarıyla en yakın ilişkiye sahip olduğu düşünülen bilim dalları seçilerek incelenmiştir.

Sosyal Politika ve Ekonomi

İnsan gereksinimlerinin sonsuz ancak bu gereksinimleri karşılayacak kaynakların sınırlı olması kavramı, ekonomi biliminin temel konusunu oluşturmaktadır. Ekonomi bilimi, ekonomik nitelikli olaylar ve bunların etkileşimi konusu üzerinde çalışmaktadır. Sosyal bir bilim olması dolayısıyla ekonomi bilimi de insan odaklıdır.

Ancak ekonomi insan davranışlarının ekonomik yönü ile ilgilenir ve insanın davranışları sadece ekonomik yönü ile ekonomi biliminin konusu içerisindedir. Ekonomi bilimi bu özelliği ile amacı toplumların refahı ve bu refahın yükseltilmesi olan sosyal politikadan ayrılır.

Ekonomi bilimi ile sosyal politika arasındaki bir diğer önemli fark, ekonominin işleyişinden kaynaklanan bazı sorunlar, ekonomi biliminin ilgi alanını oluşturmazken, sosyal politika ekonominin işleyişinden kaynaklanan sorunların odağındadır.

Ekonominin iyi işleyip işlemediği, ekonomi bilimi açısından gayrisafi yurt içi hasıla ile ölçülebilirken, sosyal politikaların gelişmişlik düzeyi hakkında gayrisafi yurt içi hasıla tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Gayrisafi yurt içi hasılanın artırılması ekonomi biliminin hedefiyken, transfer ödemelerinin ve sosyal harcamaların artış göstermesi ve artan gayrisafi yurt içi hasılanın toplum kesimleri içerisindeki bölüşümü sosyal politikanın konusunu oluşturmaktadır.

Ekonomi biliminin bir alt dalı olarak çalışma ekonomisi, üretim faktörü olarak insanı ele alarak işgücü piyasasında istihdam ve ücret konularını incelemektedir.

İşgücü piyasalarının yapıları, işsizlik ve nedenleri çalışma ekonomisinin konularını oluşturmaktadır. İşsizlik sorununa ilişkin oluşturulacak özellikle kamusal nitelikli politikalar ise sosyal politikanın ilgi alanındadır. Çalışma ekonomisi işsizliğin nedenleri ve oluşumunu incelerken sosyal politika işsizlik sorununun toplum kesimleri üzerindeki etkilerini ve bu etkileri önlemeye yönelik politikaların yine çalışma ekonomisi ile etkileşimli bir biçimde oluşturulmasını konu edinir.

Sosyal Politika ve Sosyoloji

Geçmişte üniversitelerin örgütlenmesi içinde sosyal politikanın sosyoloji bölümü ile birlikte aynı bölüm içerisinde örgütlendiği görülmüştür. Bazı görüşlere göre de sosyal politika sosyolojinin alt dalı olarak ifade edilmektedir

“Sosyoloji en geniş anlamıyla insan davranış ve ilişkilerini ele alan bilim dalıdır”.

Sosyal kesimler arasındaki ilişkileri ve bu ilişkilerin nasıl kurulup geliştiğini incelemektedir. Sosyal kesimler arasındaki ilişki sosyal politikanın ortaya çıkışı noktasında oldukça önemlidir. Güç ilişkileri yaklaşımı çerçevesinde işçi - işveren ilişkilerinde sosyal politikanın doğuşundaki mücadele gerçekleşmeseydi, sosyal politikanın bilimsel temellerinin atılması söz konusu olmayabilirdi. Bu çerçevede sosyal kesimler ve aralarındaki ilişki, sosyal politikanın önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Ancak sosyal politika ve sosyoloji arasındaki temel farklılık, sosyal politikanın bu ilişkileri düzenleyici fonksiyonları üretici politikalar ortaya koyabilmesi ve bu yolla toplumsal refahın ve barışın sağlanmasına çabalamasıdır.

Sosyal Politika ve Hukuk

Hukuk, toplumda yaşayan insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen, uyulması zorunlu kurallar bütünü olarak ifade edilmektedir. Sosyal politika ile hukuk arasındaki ilişki ise sosyal politikanın en önemli aracı olarak hukuki düzenlemelerin kabul edilmesi ve bu aracın, hukuk sistemi tarafından üretilmesidir.

Sosyal politika ile hukuk arasındaki ilişki, “dün sosyal politikanın bir konusu olan sosyal sorunun, bugün hukuki düzen çerçevesinde bazı kanunlar içerisinde yer bulmuş ve bazı normlara bağlanmış bir konu olması” şeklinde ifade edilmektedir.

Hukuk ile sosyal politika arasındaki bu iş birliği, sosyal politikanın tanımından da güç almaktadır. Hatırlanacağı üzere sosyal politikanın hedeflerinden birisi de ortaya koyduğu politika ve uygulamalarla mevcut hukuki düzenin devamını sağlamaktır.

Sosyal Politika ve İnsan Kaynakları Yönetimi

“İnsan kaynakları yönetiminin temel amacı, insan kaynaklarının diğer kaynaklarla birlikte nasıl sağlanacağına, nasıl istihdam edileceğine ve nasıl yönlendirileceğine ilişkin bir çerçeve sunmaktır”. Bu amaç, işgücü piyasasından nitelikli işçi sağlanması, istihdam şartlarının işletmenin yararına olarak nasıl geliştirilebileceğini ve işletmedeki personelin nasıl motive edileceğini düzenlemeyi gerektirmektedir. Sosyal politika ise insan kaynaklarının amaçlarının yöneldiği işgücü piyasası ve hukuki mevzuatın çerçevesinin çizilmesinde ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda sosyal politika ile insan kaynakları yönetiminin hedefleri çelişir görüntüdedir. Bu çerçevede insan kaynaklarının insan unsuruna yaklaşımı ile sosyal politikanın yaklaşımı oldukça farklıdır. Sosyal politika daha hümanist bir karakter taşırken, insan kaynakları yönetimi, konulara daha teknik bir rasyonellikle yaklaşmaktadır.

11

SOSYAL POLİTİKANIN ARAÇLARI

Fransız ihtilali ve Sanayi Devrimi sonrasında ortaya çıkan klasik demokrasi ve iktisadi liberalizm anlayışı, barışın ve adaletin sağlanmasında yeterli olamamıştır. İktisadi liberalizmin ticari kapitalizme dönüşmesi memnuniyetsizliği daha da derinleştirmiş, sömürü artmış, ücretler düşmüş, çalışma koşulları kötüleşmiş, çalışma süreleri uzamış, aile birliği bozulmuş, yoksulluk ile kadın ve çocuk emeğinin istismarı artmıştır. Bunun sonucu, çalışma barışı ve gelir dağılımı bozulmuş, toplumsal huzursuzluklar artmıştır.

Ulus devletler, artan çatışma ve sürtüşmelerin azaltılabilmesi, barışın ve adaletin kurulabilmesi, sömürünün ve istismarın önüne geçilebilmesi ve nihayet gelir dağılımında adaletin sağlanabilmesi için ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmeye başlamışlardır. Bu müdahaleler, bazen yasal, bazen kurumsal, bazen politika düzenlemeleri ile bazen de hepsinin birlikte uygulandığı yöntemlerle olmuştur.

Bu müdahale yöntemleri, sosyal politika disiplininin ve araçlarının ortaya çıkışını sağlamıştır. Ulusal düzeyde geliştirilen yöntemler ve araçlar, ulusal sosyal politika araçlarını oluşturmaktadır.

Ulus devletler, ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bazen isteksiz davranabilmekte, bazen de yaşanan ekonomik ve sosyal sorunların büyüklüğüne bağlı olarak, tek başlarına bu sorunları çözme gücüne sahip olamamaktadırlar. Ülkeler arasında, 19. yüzyıldan itibaren artan ekonomik ve sosyal ilişkiler, yaşanan sorunların, ilişki içerisinde olunan diğer ülkelere yansımaya neden olmuş ve bir ülkede bozulan sosyal barış ve adaletin diğer ülkeleri tehdit etmesine yol açmıştır. Ayrıca, Sanayi Devrimi’nin hemen sonrasında, artan sorunların çözümüne yönelik olarak düşünce alanında gelişmeler yaşanmaya başlamış ve kapitalist anlayış ağır eleştirilere uğramıştır. Devletleri ve izledikleri sistemleri tehdit eden bu gelişmeler karşısında, sistemi kurtaracak çözüm ve politika arayışlarına gidilmiş ve ilk uluslararası iş birlikleri gerçekleştirilmiş ve uluslararası sosyal politika araçları ortaya çıkmıştır.

Ulusal ve uluslararası sosyal politika araçları özellikle 20.yüzyılda yaşanan değişime bağlı olarak toplum hayatında giderek önem kazanmış ve sosyal politikanın teorik amaçları olan, barışın ve adaletin toplum hayatına uygulanabilmesi için vazgeçilmez araçlar hâline gelmiştir.

Ulusal Araçlar

Sosyal politikanın teorik amaçları içerisinde, devleti ve hukuk sistemini sürdürme amacı öne çıkmaktadır. Ulus devletler, bu amaca ulaşabilmek için, toplumun eğitimi, sağlığı, güvenliği, beslenmesi, barınması ve istihdamı ile ilgili sorunları ortadan kaldırmaya ve azaltmaya yönelik tedbir almak durumundadır. Bu yapılabildiği takdirde sosyal barış, sosyal adalet ve toplumun dengeli kalkınması sağlanmış ve farklılıklar, tezatlar ve çatışmalar en aza indirilmiş olur. Böylece devletin ve hukuk düzeninin devamlılığı sağlanmış olur. Sanayi Devrimi sonrasında, kapitalist sistemin yol açtığı toplumsal sorunları aşabilmek için ulus devletler birtakım yasal, politik ve hukuki düzenlemeler yapmıştır. Ekonomik ve toplumsal gelişmeye bağlı olarak ilerleyen dönemlerde, ulus devletlerde, klasik demokrasinin yerini ekonomik demokrasi almıştır. Bunun sonucu olarak, toplumların sosyal sorunlarını aşabilmek için kamunun aldığı tedbirler yanında, toplumların kendilerinin ürettiği sendikalar, kooperatifler, vakıflar ve dernekler gibi sivil toplum kurumlarının da öne çıktığı görülmüştür. Birinci grupta yer alan araçlar, Kamu Müdahalesi aracını, ikinci grupta yer alan araçlar ise Kollektif Kendi Kendine Yardım araçlarını oluşturmuştur.

Kamu Müdahalesi Araçları

Kamu müdahalesi, devlet gücü ile ekonomik ve/veya sosyal bir gelişmenin ortaya çıkardığı sorunların giderilmesi demektir. Kamu müdahalesi, sanayi kapitalizminin neden olduğu, bozulan işçi işveren ilişkilerinin devlet eli ile düzenlenmesine yönelik yasal düzenlemeleri, kamunun kurduğu kurumları ve yaptığı politikaları kapsamıştır. Ancak zaman içerisinde kamu müdahalesi araçlarında önemli ölçüde değişim yaşanmıştır. Devlet anlayışında yaşanan değişim, siyasal partiler arasında yaşanan rekabet, devletin (kamu sektörünün) büyümesi, piyasa başarısızlıklarına kamunun müdahale etmesi gerektiği düşüncesi, katılımcı demokrasi anlayışının benimsenmesi, bölgeler arasındaki gelişmişlik farkları, korunmaya muhtaç kesimlerin (dezavantajlı gruplar) büyümesi, hümaniter, kültürel ve dinî nedenler, kamu müdahalesindeki değişimin temel nedenleridir.

12

Yasal Düzenlemeler (Mevzuat)

Kamunun sosyal sorunları gidermede kullandığı en önemli araç, yasal düzenlemelerdir. Başlangıçta sadece işçileri ve işverenleri kapsayan yasal düzenlemeler, günümüzde bütün toplum kesimlerini hatta yabancıları da kapsar hâle gelmiştir. Aynı şekilde, başlangıçta çalışma hayatının temel sorunlarını kapsayan yasal düzenlemeler, günümüzde ayrımcılık, sosyal dışlanma, çevre ve yoksulluk gibi toplumun korunmaya muhtaç kesimlerinin tamamını kapsamına almıştır. Yasal düzenlemeler hiyerarşisi içerisinde yer alan düzenlemeler, başta anayasa olmak üzere, kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge ve yargı kararlarını kapsamaktadır. Gücü ve meşruiyeti yasalara dayanan kamu müdahalesinin sınırlarını da yasalar belirler.

Yasal düzenlemeler şeklinde ortaya çıkan kamu müdahalesinin en tepesinde “Anayasa” yer almaktadır. Türkiye’de sosyal politika alanına giren sorunlar ve bu sorunlara yönelik tedbirler, 1982 Anayasası’nın üçüncü bölümünde, 41 ila 65.nci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Ailenin korunması, eğitim ve öğrenim hakkı, çalışma ve sözleşme hürriyeti, sendika kurma hakkı, toplu pazarlık hakkı, grev hakkı, ücret adaletinin sağlanması, sağlık, çevre, konut ve sosyal güvenlik gibi alanlar, temel sosyal politika alanları olarak kabul edilmiş ve devlete görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Bu özellikleri ile Anayasa, en önemli kamu müdahalesi aracıdır.

Kamu müdahalesinin diğer önemli araçları olan kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, yönergeler ve yargı kararları, yasal düzenlemeler hiyerarşisi içerisinde, Anayasa ile verilen ve güvence altına alınan hakların nasıl kullanılacağını ve sınırlarını belirler.

Türkiye’de sosyal politikanın temel yasal düzenlemeleri içerisinde, 4857 sayılı İş Kanunu ilk sırada yer almaktadır. İlk olarak 1936 yılında düzenlenen ve en son şeklini 2003 yılında alan İş Kanunu, çalışma hakkı ve sözleşme hürriyeti yanında ücreti, kıdem tazminatını, işçinin haklarını, borçlarını ve korunmasını düzenleyen bir kanun olarak en önemli sosyal politika aracıdır. Diğer önemli kanunlar arasında, Sendikalar, Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt ve Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunları yanında, temel eğitimi, sağlığı, çevreyi ve yoksullukla mücadeleyi amaçlayan kanunlar yer almaktadır.

Anayasa ve kanunlardan sonra gelen tüzükler ve yönetmelikler ise kanunların uygulamasını gösteren hukuki metinler olarak, sosyal politika açısından önem taşırlar. Asgari ücretin belirlenmesi, işçi sağlığı ve güvenliği, fazla çalışma ve iş süreleri gibi tüzükler ve yönetmelikler bunların en önemlileridir.

Kamusal Politikalar

Sosyal politikanın kapsamına giren toplum kesimlerinin korunması, anlık tepkilerle ve ekonomik, sosyal ve hukuki altyapısı olmayan yasal düzenlemelerle yapılamaz. Bütün bu risk alanları ile ilgili olarak devlet, kısa, orta ve uzun vadeli politikalar üretmek zorundadır. Devletin sosyal politikalar alanında ürettiği yasal ve kurumsal düzenlemelerin dayanağı, bu politikalarlardır. Türkiye’de çalışma hayatı, sağlık, eğitim, yoksullukla mücadele, sosyal güvenlik, vergi, istihdam ve işsizlikle mücadeleye ilişkin yasal ve kurumsal düzenlemeler, önemli birer kamu müdahalesi aracı olarak, izlenilen kamusal politikaları yansıtmaktadır. 1961 Anayasası’ndan itibaren planlı kalkınma anlayışını benimseyen Türkiye’de, sayılan kamusal politikaların kaynağı, kalkınma planlarıdır. Kalkınma planı, ait olduğu döneme ilişkin izlenilecek kamusal politikaların genel çerçevesini belirler.

Kamusal Kurumlar

Kamu müdahalesinin en önemli araçlarından biri de kamusal kurumlardır. Gerek yasal düzenlemeleri gerekse de kamusal politikaları uygulayacak ve denetleyecek kamusal kurumlara ihtiyaç vardır. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, ücret, istihdam, sosyal yardımlar gibi alanlarda çıkartılan yasal düzenlemeler ve başta 5 yıllık planlar olmak üzere ilgili alanlardaki kamusal politikalar, oluşturulan kamusal kurumlar eliyle uygulanır. Bunların bir kısmı doğrudan sosyal politika kurumudur. Bir kısmı ise kuruluş amacı sosyal politika olmamasına rağmen, bazı alanlarda verdiği hizmetler sosyal politikayı ilgilendirdiği için, dolaylı sosyal politika kurumudur.

Türkiye’de, Aile ve Sosyal Politikalar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları doğrudan sosyal politika bakanlıklarıdır. Milli Savunma ve İçişleri gibi bakanlıklar, verdikleri savunma ve güvenlik hizmetleri ile halkın güven duygusunu yükselttikleri için dolaylı sosyal politika bakanlıklarıdır. Ayrıca, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü gibi kurumlar da doğrudan sosyal politika kurumu olarak önemli birer kamu müdahalesi aracıdır.

Kollektif Kendi Kendine Yardım Araçları

Sanayi Devrimi sonrasında yaşanan sosyal sorunlardaki artış ile birlikte bozulan sosyal barış ve adaleti sağlamak üzere devletlerin gösterdiği çabaların yetmemesi, hükümetlerin politika üretmek noktasındaki gönülsüz davranışları, toplumsal kesimlerin kendi sorunlarını çözmek üzere harekete geçmelerine neden olmuştur.

Aynı zamanda şehirlerde artan nüfusa bağlı olarak artan duyarlılık, ücretli sayısında görülen artışlar, kapitalist uygulamaların ortaya çıkardığı olumsuz gelişmelere tepki olarak doğan düşünce akımlarının hız kazanması ve katılımcı demokrasi anlayışına geçiş, kolektif kendi kendine yardım araçlarının, önemli birer araç hâline gelmesine neden olmuştur. Bu araçların en önemlileri “sendikalar” ve diğer kolektif kendi kendine yardım araçları olarak kooperatifler, vakıflar ve derneklerdir.

Sendikalar

Kollektif kendi kendine yardım araçlarının en önemlisi sendikalardır. Çok önemli bir sivil toplum kuruluşu olan sendikalar, aynı zamanda bir mesleki dayanışma örgütüdür. Çalışma hayatının demokratikleşmesinde ve sosyal politika alanına ilişkin ilk koruyucu düzenlemelerin yapılmasında, sendikaların etkisi diğer unsurlardan daha fazladır. Sanayi Devrimi sonrası yaşanan sömürü ve istismara karşı ilk tepkileri gösteren toplum kesimi, işçiler olmuştur. İşçiler, mücadelelerini daha etkin bir şekilde yerine getirebilmek için günümüzün modern sendikaların kaynağını oluşturan işçi birlikleri ve koalisyonlarını oluşturmuşlardır. Hatta sonraki yıllarda işçiler, diğer ülkelerin işçileri ve onların kurdukları dayanışma örgütleri ile kurdukları ilişkilerle ilk uluslararası dayanışmanın örneklerini de vermişlerdir. Günümüzde işçiler yanında kamu görevlileri ve işverenler de sendikal örgütler kurmak suretiyle, üyelerinin ekonomik ve sosyal durumlarını koruma ve geliştirme çabası içerisinde.

Ancak sendikaların, üyelerinin ekonomik ve sosyal durumlarını koruma ve geliştirme doğrultusunda etkili olabilmeleri için, sendikal hak ve özgürlüklerin tanınmış ve güvence altına alınmış olması gerekir. Başlangıçta

işçilere verilen ancak ilerleyen dönemlerde kamu görevlilerinin ve işverenlerin de kavuştuğu sendikal hak ve özgürlüklerin, demokratik toplumlarda bir sosyal politika aracı olarak anlam taşıması ancak bu hakların ülkelerin anayasaları ile güvence altına alınması ile mümkün olur.

Sendikal hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, çalışanların önceden izin almaksızın serbestçe sendika kurabilmesi, kurulmuş sendikalar üye olması/olmaması ve üyelikten ayrılma hakkının tanınması ile mümkündür. Bireysel özgürlükler olarak kabul edilen bu özgürlüklere ek olarak, toplu pazarlık, toplu sözleşme yapma, üst kuruluşlar kurma ve uluslararası benzer kuruluşlara katılma ve ilişki kurma hakkının da tanınmasını kapsayan Kollektif özgürlükler, sendikal hak ve özgürlüklerin ikinci önemli ayağını oluşturmaktadır.

Türkiye’de ilk defa 1961 Anayasası ile kazanılan sendikal özgürlükler zaman zaman kesintiye uğramış ise de 1982 Anayasası’nda da varlığını sürdürmektedir. Türkiye’nin Batı ülkeleri ile ilişkileri geliştikçe ve uluslararası organizasyonlara katılımı arttıkça, sendikal hak ve özgürlükler gelişmiş ve çalışanların önemli bir kısmı sendikal hak ve özgürlüklerden yararlanmaya başlamıştır. Batı ülkelerinden farklı olarak ülkemizde, hâlâ tarım kesimindeki yoğun istihdam, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın büyüklüğü ve küçük ölçekli işletmelerin yaygın oluşu sendikaların ve sendikalaşmanın önündeki en önemli engellerdir. Günümüzde, küresel gelişmelere ve sendika karşıtı düşüncelerin yükselmesine bağlı olarak sendikalar, güç kaybetmekte ise de diğer sosyal sorunlarla ilgili geliştirdikleri politikalarla güçlerini korumaya devam etmektedirler.

Diğer Kollektif Kendi Kendine Yardım Araçları

Toplumsal değişim kesimlerinin, kendi ekonomik ve sosyal durumlarını korumak ve geliştirmek amacıyla oluşturdukları örgütler, diğer kolektif kendi kendine yardım araçlarıdır. Kâr amacı gütmeksizin, gönüllülük esasında ve yardım amaçlı olarak faaliyet gösteren kooperatifler, vakıflar ve dernekler bu araçların en önemlileridir.

14

Yapı, üretim, tüketim ve emek kooperatifleri, mensuplarının küçük tasarruflarını, çabalarını ve emeklerinin karşılığı olarak elde ettikleri ürünlerinin ya da kazançlarının en iyi şekilde değerlendirilmesi amacı ile oluşturulan örgütler olarak kolektif kendi kendine yardımın en önemli aracıdır. Toplumda özel olarak korunmaya muhtaç kesimlerin, doğal hayatın, çevrenin ve sosyal dışlanmaya en kolay uğrama ihtimali olan kesimlerin korunması amacı vakıfların varlık nedenidir. Varlık ve güç sahibi insanların varlıklarını ve güçlerini yardım amaçlı ve ebedi olarak tahsis etmesinden oluşan vakıflar, verdikleri burslar, yaptıkları aynı ve nakdi yardımlar ile tipik bir kolektif kendi kendine yardım aracıdır.

Toplumsal faydanın artırılması için oluşturulan derneklerin en temel amaçları, yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamaktır. Temel insan haklarının en önemlilerinden biri olan dernek kurma hakkı ve özgürlüğü, toplumlarda ekonomik ve sosyal hayata ilişkin kararların, sadece siyasi otorite tarafından değil, dernekler aracılığı ile alınmasını sağlar. Bu durum sivil toplumun gücünü açıklar. Dernek kurma hakkı aynı zamanda, kişilerin kendilerini geliştirmeleri ve düşüncelerini rahatça açıklamaları anlamına gelir.

Kooperatifler, vakıflar ve dernekler sendikalarla birlikte katılımcılığın, demokrasinin ve sosyal devlet olmanın niteliğini belirler. Bu özellikleri ile bu kurumlar sosyal barışın ve sosyal adaletin sağlanmasında büyük önem taşır. Aynı zamanda toplumun dengeli kalkınması, yoksulluğun azaltılması ve kişiler ile toplum gruplarının devlet ve güçlü kesimler tarafından istismar edilmesini önlemede önemli roller oynarlar.

Uluslararası Araçlar

Sanayi Devrimi sonrasında, artan üretim ve gelişen teknolojiye bağlı olarak ülkeler arasındaki ticari ilişkiler gelişmiş, iç ve dış göçlerde önemli artışlar yaşanmış ve bunlara bağlı olarak, ülkelerin yaşadıkları ekonomik ve sosyal sorunlar, ilişki içerisinde olduğu diğer ülkelere de yansımıştır. Sanayi Devrimi ve ticari kapitalizmin neden olduğu, işçi sınıfının ve diğer toplum kesimlerinin ve hatta diğer ülkelerin de sömürü ve istismarını kapsayan toplumsal sorunlar daha da artırmıştır. Artan sorunlar karşısında, işçilerin önderliğinde başlayan direniş hareketleri, uluslararası ilişkilerde ve düşünce alanında yaşanan gelişmelere bağlı olarak güç kazanmış ve direniş uluslararası bir boyut kazanmıştır.

Bozulan sosyal barışın sağlanmasında, ulusal sendikal hareketlerin uluslararası boyut kazanması ve uluslararası baskıyı artırması, kapitalist anlayışa karşı düşünce hareketlerinin güç kazanması, siyasal barışın sosyal adaletle desteklenmediği sürece kalıcı olamayacağı düşüncesinin öne çıkması ve uluslararası rekabetin eşitlenmesi düşüncesi, uluslararası sosyal politika araçlarının doğumunu ve gelişimini hazırlayan temel nedenlerdir.

Uluslararası sosyal politika arayışlarına yönelik ilk adımlar, İngiltere’de Robert Owen’ın 1830-1840, Fransa’da Daniel Le Grand’ın 1840-1855 yılları arasındaki çabaları ile atılmıştır. Ancak ilk resmî girişimler, 1881 yılında İsviçre’de başlatılmıştır.

Bu girişimler, sosyal politika sorunlarının ve çözümlerinin uluslararasılaştırılması anlamında önemlidir.

Bu girişimlere rağmen uluslararası sosyal politika alanındaki asıl gelişmeler I. Dünya Savaşı sonrası döneme denk gelmektedir.

Uluslararası sosyal politika aracı olarak ilk akla gelen kurum, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’dür. ILO ile aynı yılda kurulan ve sonradan yerini Birleşmiş Milletlere (UN) devreden Milletler Cemiyeti, Avrupa Birliği (AB), iktisadi iş Birliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) gibi ulus devletlerin oluşturduğu kurumlar da bu alanda önem taşımaktadır. işçi sendikaları ve konfederasyonlarının kurduğu, Dünya Sendikalar Federasyonu ve Milletlerarası Hür işçi Sendikaları Konfederasyonu, Üçüncü Yol, Yeşiller ve Feminist hareketler gibi sivil toplum hareketleri ve bölgesel ve uluslararası alanda faaliyet gösteren çok sayıdaki örgüt bu alandaki önemli araçlardır. Ülkeler arasında imzalanan ikili ve çok taraflı anlaşmalar da diğer uluslararası sosyal politika araçları kadar önemlidir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

Sosyal politikanın uluslararası araçlarının en önemlisi ILO’dur. I. Dünya Savaşı sonrasında imzalanan Versay Barış Antlaşması ile 1919 yılında kurulmuştur. Milletler Cemiyeti ile eş zamanlı olarak kurulan ILO’nun kuruluşunda, siyasi barışın ancak sosyal barış ve sosyal adaletin sağlanması ile kalıcı olacağı düşüncesi etkili olmuştur. Bu düşünce, Versay Barış Antlaşmasının girişinde yer bulmuştur. Milletler Cemiyeti’nin dağılması ile Birleşmiş Milletlerin bir uzmanlık kuruluşu olarak faaliyet gösteren ILO’nun, 1944 yılında yapılan Uluslararası Çalışma Konferansı’nda kabul edilen Fildelfiya Bildirgesi ile amaçlarını yeniden tanımlanmıştır. Özellikle çalışma hayatına ilişkin sorunlara çözüm bulunması ve ücretlilerin durumunu yakından etkileyen ekonomik sorunlarla uğraşılması benimsenmiştir. Bildirge ’de ayrıca, emeğin ticari bir mal olmadığı, dernek kurma ve ifade özgürlüğünün ilerlemenin vazgeçilmez bir şartı olduğu, yoksulluğun herkesin refahını tehdit eden bir tehlike olduğu ve her ulusun sorunlarının sosyal diyalog içerisinde ve üçlü katılım yolu ile çözülmesi gerektiğine işaret edilmiştir.

ILO’nun hâlen 183 üyesi bulunmaktadır. Üçlü temsil anlayışı ile yönetilen ve bu özelliği ile tek olan ILO, bugüne kadar 189 Sözleşme ve 201 Tavsiye Kararı kabul etmiştir. Bu sözleşmelerden 8’i temel insan haklarını ilgilendiren sözleşmeler olarak özel bir öneme sahiptir. Bunlar, 29 Sayılı Zorla Çalıştırma Sözleşmesi, 87 Sayılı Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 Sayılı Örgütlenme Hakkı ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi, 100 Sayılı Eşit Ücret Sözleşmesi, 105 Sayılı Zorla Çalıştırmanın Yasaklanması Sözleşmesi, 111 Sayılı Ayrımcılık (istihdam ve Meslek) Sözleşmesi, 138 Sayılı Asgari Yaş Sözleşmesi ve 182 Sayılı Çocuk işçiliğinin En Kötü Biçimleri Sözleşmesi’dir. ILO’nun yaptığı diğer sözleşmeler üzerinde ayrıca durulmayacaktır. Bu temel sözleşmeler bile, ILO’nun sosyal politika açısından taşıdığı önemi anlatmaya yetmektedir. ILO’nun kabul ettiği sözleşme ve tavsiye kararları, çalışma hayatına ilişkin olarak, üye ülkelerin tamamında, benzer sorunlar karşısında benzer uygulamalar yapılması amacını taşımaktadır. Diğer bir ifade ile amaç, standart oluşturmaktır.

ILO’nun Uluslararası Çalışma Konferansı, Yönetim Kurulu ve Çalışma Bürosu olarak 3 temel organı bulunmaktadır. Ayrıca çok sayıda komisyon, komite ve merkez gibi alt organları vardır. Türkiye, 1932 yılında ILO’ya üye olmuş ve bugüne kadar 56 sözleşmeyi onaylamıştır. Türkiye’nin ILO’ya üye olması, çalışma hayatına ilişkin konulara Devlet’in yaklaşımını değiştirmeye yetmiştir. Bunun sonucu olarak, çalışma hayatının temel sözleşmelerine ek olarak, diğer sözleşmeleri de onaylama süreci hız kazanmıştır.

Diğer Araçlar

Uluslararası Sosyal Politikanın diğer önemli araçları arasında, ulus devletlerin oluşturduğu uluslararası ve bölgesel organizasyonlar önemli bir yere sahiptir. Bu örgütlerin başında, Birleşmiş Milletler Teşkilatı gelmektedir. I. Dünya Savaşı sonrasında kurulan Milletler Cemiyeti'nin dağılması üzerine, 1946 yılında kurulan Birleşmiş Milletler, kabul ettiği sözleşmeler ve diğer belgeler ile sosyal barış ve sosyal adaletin sağlanmasına önemli katkılar yapmaktadır. Bu belgelerden önemlisi, insan Hakları Evrensel Bildirgesidir. Ayrıca çocuk hakları, ırk ayrımcılığının kaldırılması, göçmen işçilerin sorunları gibi, önemli alanlarda kabul ettiği sözleşmeler evrensel barışın sağlanması için gerekli adımlardır.

İkinci önemli araç, Avrupa Birliği'dir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra, yıkılan Avrupa'yı yeniden kurmak ve siyasi barışın, yanında kalıcı bir sosyal barışı gerçekleştirmek isteyen Avrupa ülkeleri, Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nu kurmuştur. Kurulması sırasında, ekonomik endişelerin öne çıktığı topluluk, izleyen yıllarda ekonomik topluluk olmaktan daha çok Sosyal Avrupa'yı oluşturmaya çalışmış, ismini Avrupa Birliği'ne dönüştürmüş ve önemli sosyal politika görevleri üstlenmiştir.

Avrupa Birliği'nin sosyal politikaya ilişkin faaliyetleri arasında, iş hukuku düzenlemeleri, sosyal diyalogun sağlanması, istihdam politikaları ve Avrupa Sosyal Fonu önem taşımaktadır. Bu faaliyetlerin tamamı, AB ülkeleri içerisinde ücret, çalışma ortamı, insan hakları, iş sağlığı ve güvenliği, ayrımcılıkla mücadele, eşit haklar, sendikal haklar ve dernek kurma hakkı gibi alanlarda ortak standartlar oluşturmaktadır.

Türkiye, kurulduğu yıldan itibaren AB'ye üye olmayı istemiştir. Günümüzde önemli mesafeler kat edilmiş olmakla birlikte, üyelik sürecine ilişkin müzakereler devam etmektedir.

Birleşmiş Milletler Teşkilatı'na bağlı diğer kuruluşların yanında diğer uluslararası ve bölgesel kuruluşların da sosyal politika alanına ilişkin faaliyetleri olmaktadır.

Uluslararası sosyal politika araçları içerisinde Üçüncü Yol, Yeşiller ve Feminist hareketler gibi sivil toplum hareketleri de önemli bir yer tutmaktadır. Bu hareketler ulus devletlerin organize ettiği hareketler değildir. Bu özelliği ile bu türden hareketler hem sivil iradeyi temsil etmek hem de sivil toplumu sosyal olaylara karşı daha duyarlı hâle getirmek için önemli görevler üstlenmektedir.

Ülkelerin imzaladığı ikili ya da çok taraflı işgücü anlaşmaları veya sosyal güvenlik sözleşmeleri de önemli birer sosyal politika aracıdır.

Uluslararası sosyal politika araçları içerisinde, uluslararası sendikal organizasyonlar ve meslek örgütleri de ayrı bir yere sahiptir. Küresel gelişmelere bağlı olarak sendikalar, bütün dünyada ve Türkiye'de önemli güç kayıpları yaşamaktadır.

Buna rağmen, sendikal organizasyonlar ve meslek örgütleri, çalışma hayatının temel sorunları yanında diğer toplumsal sorun alanlarında da ulus devletlerin, işletmelerin ve güç merkezlerinin daha sorumlu ve duyarlı davranmaları ve çözüm geliştirmeleri konusunda önemli bir baskı grubu olma özelliğini sürdürmektedir.

Uluslararası Sendikal örgütlerin en önemlileri, Uluslararası Hür işçi Sendikaları Konfederasyonu (ICFTU) ve Dünya Sendikalar Federasyonu (WFTU)'dur. Bu örgütler, amaçlarına ulaşabilmek için diğer uluslararası örgütlerle ilişkiler kurmaktadır.

Sonuç olarak, evrensel barışın ve sosyal adaletin sağlanmasında, uluslararası sosyal politika araçlarının önemli roller üstlenmeye devam ettiğinin belirtilmesi gerekir.

SOSYAL POLİTİKANIN TARİHSEL GELİŞİMİ

SANAYİ DEVRİMİ ÖNCESİNDE SOSYAL POLİTİKA

Modern anlamda sosyal politikanın doğuşu ve gelişimi 18. yüzyıl ve onu takip eden dönemde ele alınmaktadır. Toplum refahını sağlamak amacı ile iktisadi faaliyetlerin varlığı ise bunun çok öncesine dayanmaktadır.

Bugünkü uygulamalarından farklı olsa da iktisadi faaliyetin söz konusu olduğu ve emek unsurunun varlığından söz edilebilecek beşerî uygulamaların insanlık tarihi kadar eski olduğunu söylemek mümkündür.

Ekonomik yapının tarıma dayandığı ilk çağlarda toplum yapısının aile ekonomisi ve kölelik düzenine dayalı bir yapıda olduğu görülmektedir. Bu toplum yapısında beden gücüne dayalı olarak çalışmak ve üretmek, köleler ve tutsaklar için geçerli bir çalışma anlayışıdır. Çalışma hür insanlar için onur kırıcı kabul edilmiş ve bu grubun askerlik, sanat, felsefe ve devlet işleri ile ilgilendikleri görülmüştür.

Eflatun ve Aristo gibi ilk çağların ünlü düşünürlerinin öngördükleri demokratik düzende; vatandaşların fikri çalışmasının ürünü olan sanat, felsefe ve politika gibi faaliyetlerde bulunmaları, kölelerin ve halkın alt tabakalarının ise toplumun maddi ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla ağır işlerde çalışmaları öngörülmüştür. Bu anlayışın üstün sınıflar ve ezilen halklardan kurulu bir imparatorluk kuran Romalıların hukuk düzenine yansıdığı da görülmüştür. İlk çağlarda kölelik düzenine yönelik mücadelelerin, bu düzeni meşru kılan düşünce ve felsefe akımlarının hâkim etkisi ile başarıya ulaşamadığı bilinmektedir.

Dönemin koşulları altında, aile üyelerinin ve kölelerin iş ilişkileri ise aile başkanı (aile reisi) tarafından, onun otoritesi altında düzenlenmiştir. Hemen hemen tümü ile tarımsal faaliyetlere dayalı olan ekonomik yaşam, çoğu kez ailelerin birbirlerinden köle kiralamalarını da gerekli kılmıştır. Ancak bu sözleşmenin bir hizmet sözleşmesi değil kira sözleşmesi olması, taraflar arasındaki iş ilişkisinin eşya hukuku kapsamında ve özel hukuk çerçevesinde düzenlenmesine neden olmuştur.

Orta Çağ'ın sosyal, ekonomik, siyasal ve hukuki düzenini belirleyen sistem feodalitedir. Feodal ekonomik düzen genellikle kapalı tarım ekonomisi olarak tanımlanmıştır. Orta Çağ'da gerek istilalar gerekse de İslam egemenliğinin etkisi ile ticaret yollarının kesilmesi Avrupa'da kendi içinde kapalı bir ekonomik düzenin oluşmasına neden olmuştur. Ticaret ve şehir hayatının sönmesi insanların kırsal alanlara yönelmesine ve büyük malikâneler etrafında toplanmalarına neden olmuştur. Feodal düzende sosyal yapıyı belirleyen özellik kişilerin toprakla olan ilişkileridir.

Feodal ilişkiler sisteminin; kilisenin, toprak sahiplerinin, geleneklerin ve kutsallıkların egemen olduğu bir yapıdan meydana geldiği görülmektedir. Feodalite, mülkiyet ve egemenliğin birbirine katıldığı siyasal iktidar ile ekonomik iktidarın aynı kişide birleştiği ve dönemin üretim yapısı kadar yönetim yapısını da ifade eden bir kavramdır. Toprağın toprak sahipleri arasında bölünmesi siyasal iktidarın da bölünmesine yol açmış ve sıkça siyasal istikrarsızlıkların yaşanmasına neden olmuştur.

Feodal düzen geçerliliğini 10. ve 15. yüzyıllar arasında sürdürmüştür. Bu dönemde senyör, şövalye, derebeyi gibi adlarla ifade edilen kişilerin egemenliği altında, daha çok tarımsal faaliyetlerde ailece çalışan serflerle karşılaşmaktadır. İşledikleri toprak ve üretim araçları üzerinde sadece kullanım hakkına sahip olan serfler, çalışmaları karşılığında elde ettikleri tarımsal ürünün bir bölümünü kendi ihtiyaçlarına yönelik tüketirken, büyük bir bölümünü ise güvenlik gereksinimlerini de karşılayan senyörlere aktarmışlardır.

Toplumun asıl büyük bölümünü oluşturan köylülerin toprağa sahip olamamalarından kaynaklanan yoksulluğun, asillerin adaletsiz uygulamaları ile daha da derinleştiği, bu sınıfların çalışmalarının kölelik sistemi ile özdeş bir görüntüye sahip olduğu görülmüştür.

Toprağın tek ve en büyük zenginlik kaynağı olduğu feodal düzende toplumsal yapının da çeşitli sınıflardan oluştuğu görülmektedir. Bu sınıflar içinde asiller (aristokratlar) krala vergi vermeleri ve elde ettikleri imtiyazlar ile önemli bir gücün sahibi durumunda olmuşlardır. Para ekonomisinin çok sönük kaldığı Orta Çağ'da, esas zenginlik kaynağı toprak olduğundan, özgür insanlar arasında da görülen hizmetlerin karşılığı toprak üzerinde sözleşme ile tanınan bir hak olarak ödenmektedir. Toplumun siyasal yönetiminde, aristokratlar ve onlar arasındaki hiyerarşinin etkili olduğu görülmüştür.

Kilise ve din adamları da eğitim ve sosyal yardım kuruluşlarını ve toplumun manevi hayatını yönetmek gibi sorumluluklara sahip olduğundan ayrıcalıklı konumlarını Orta Çağ boyunca koruyabilmişlerdir.

Dindar Hristiyanların bağışları ve toplanan sadakalarla manastırlar çok zenginleşmiş, zamanın en büyük ve güçlü toprak sahipleri olmuşlardır. Kilise, bunun yanında soylulara sağladığı uhrevi güç ile siyasal etkisini artırırken, soylular da bu hizmetlerinden dolayı kilisenin üretilenden pay almasına göz yummuştur. Avrupa’da devlet yönetimi üzerindeki din hakimiyeti yüzyıllarca sürmüş, soylular soylu olmayanlara karşı korunmuştur.

Orta Çağ’ın ilerleyen dönemlerinde Avrupa merkezli kölelik düzeninin katılığını yavaş yavaş kaybetmeye başladığı görülmüştür. İlk Çağ’ın köle iş gücüne dayanan iktisadi düzeninin yerini Orta Çağda loncaların aldığı görülmektedir. Geniş çapta tarım ekonomisine dayalı olan Avrupa ekonomisinde, Avrupa ile Uzak Doğu’yu, Orta Asya ve Orta Doğu’yu bağlayan İpek ve Baharat Yollarından gücünü alan ticaret şehirleri gelişmeye başlamıştır. Orta Çağ’da, ticaret merkezi olan şehirlerin canlanması ve şehir ekonomisinin gelişmesi esnaf kuruluşlarının yaygınlaşmasına destek olmuştur.

Farklı meslek sahiplerinin mesleki kuruluşlar içinde organize oldukları yapılar, Orta Çağ egemen siyasi düşüncesinin kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bütün yönleri ile yönetim hakkını elinde bulunduran siyasi otorite teşkilatlanmamış dağınık düzende yaşayan fertler üzerinde bir baskı aracı hâline gelmekte idi. Siyasi otoritenin mutlak egemenlik hakkının etkisi altında kalarak baskıya maruz kalmamanın yegâne yolu fertle siyasi otorite arasında kalacak sosyal grupların oluşturulması olmuştur. Bu gruplar zamanla ferdin sadece siyasi hayatının değil aynı zamanda iktisadi, sosyal, dinî ve kültürel hayatının da en büyük düzenleyici unsurlarından biri olarak gelişmiştir.

Orta Çağ’ın emek – sermaye ilişkilerini atölye – dükkân çerçevesi içinde karakterize eden korporasyonlar, esnaf kuruluşları olarak kendilerine özgü bir üretim tarzı ve bir sosyal teşkilatlanma biçimi olarak gelişmişlerdir. Şehir ekonomilerinin temeli hâline gelen bu yapılar muhafazakâr ve koruyucu özellikleri ile yaşadıkları çağın sosyo – ekonomik hayatına önemli katkılar sağlamışlardır. Toplum hayatı içerisinde emek – sermaye, üretici – tüketici ve fert – devlet ilişkilerini düzenlemek gibi çok yönlü bir fonksiyona sahip olmuşlardır.

18

17. yüzyıla kadar zanaat yaşamının sınırlı sermaye kullanımı, el emeği ve becerisine dayalı olma özelliğinde çok önemli bir değişim yaşanmamıştır. Ancak üretimde kullanılan araç ve gereçler sürekli geliştirilmiş, bazı yeni mekanik düzenlemelerden de yararlanılmaya başlanmıştır. Bu değişim 17. yüzyılın ortalarında, farklı zanaatkârlar tarafından, farklı işyerlerinde üretilen parçaların bir araya getirilerek son ürün hâline getirildiği merkezi imalathanelerin kurulup, çoğalmasına yol açmıştır. Ölçekleri giderek büyüyen bu işletmelerin çoğu, aynı yüzyıl sonlarında yaşanılacak olan Sanayi Devrimi ile birlikte üretimde makinelerin ilk kez kullanılacağı fabrikalar hâline dönüşecektir.

SANAYİ DEVRİMİ VE SOSYAL POLİTİKA

18.yüzyılın ikinci yarısında bilimsel ve teknolojik gelişmelerin ortaya çıkardığı üretim anlayışı, toplumsal yapının ve tüm kurumlarının da değişimini beraberinde getirmiştir. Üretim faaliyetlerini basit araç ve gereçlerle sağlayan insanoğlunun, devamlı hareketliliğe dayalı bir üretim anlayışına sahip olması ancak Sanayi Devrimi ile gerçekleşebilmiştir. Bu tarihe kadar elindeki basit araç, gereç ve makinelerin insan gücünün dışındaki enerji kaynakları ile harekete geçirilmesini hayal eden insan özellikle hayvan gücünden, su ve rüzgâr enerjisinden yararlanma konusunda önemli gelişmeler de kaydetmesine karşın üretimde sürekliliği sağlayabilmesi ancak Sanayi Devrimi ile mümkün olmuştur.

Sanayi Devrimi en basit ifadesi ile küçük zanaat üretiminin yerine fabrika üretiminin geçmesi ve makinelerin insan, hayvan, rüzgâr, su kuvvet ve kudretinin yerini alması şeklinde anlaşılmalıdır. Makinelerin çoğalması ve bu alandaki tekniğin hızla yenilenmesi, sermayeye duyulan ihtiyacın ve üretim içinde sermayenin değerinin artmasına neden olmuştur. Bu teknik gelişmelerin yaşama ve çalışma şartları üzerinde etkili olması gecikmemiştir. Şehirlerin nüfusları hızla artmış, gayri insani çalışma koşulları yaygınlaşmış, ücretler sefalet düzeylerine düşerek adaletsizliklerin arttığına şahit olunmuştur. Bu bağlamda Sanayi Devrimi’nin esas niteliği, insanlar ve makineler arasında yaratmış olduğu yeni ilişkiler içinde yatmaktadır.

Sanayi Devrimi’nin başlangıcına ilişkin kesin bir tarih verilebilmesi mümkün değildir. Buna karşın dünya tarihinde en önemli değişimlerden biri olarak görülen bu olayın 18. yüzyılın öncesine dayanan bir tarihsel arka planının olduğu da açıktır.

Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkmasında rol alan unsurlar daha önceki dönemlerde ortaya çıkmış, çeşitli safhalardan geçerek ve birbirini tamamlayarak biriken bilimsel ve teknolojik bilgiler, iktisadi ve sosyal hayatı etkileyen bir güç hâline gelebilmiştir.

Bu çerçevede Haçlı Seferleri, Coğrafi Keşifler ile deniz ticaret yollarının keşfedilmesi, Rönesans ve Reform Hareketleri 18. yüzyıldaki dönüşüme altyapı hazırlayan ve birbirini tamamlayarak ilerleyen bazı gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

Teknolojik Yapı

Sanayi Devrimi olarak adlandırdığımız oluşum önce buhar daha sonra elektrik ve gaz gibi yeni enerji güçlerinin bulunması, bu enerji güçlerinin uygulandığı makinelerin yapılması ve bu makinelerin üretimde kullanılması gibi bir dizi teknolojik gelişmeyi içermektedir. Sanayi Devrimi'ni başlatan teknolojik gelişmelerle üretim süreci, ilk kez yeterli, düzenli ve sürekli bir güç kaynağına kavuşmuştur. O güne kadar insan, hayvan ve doğa gücüne dayanan mekanik düzenlemelerin yerini, bu- har ve elektrik gücüyle çalışan makineler almıştır. Öncelikle dokuma sektöründe başlayan fabrikalaşma sanayinin gelişmesi ile paralel olarak diğer sektörlerde de giderek yaygınlaşmıştır.

Teknolojik gelişmelerin 18. yüzyılda kısa sayılabilecek bir süreçte büyük bir hızla yayıldığı görülmektedir. 1750 yılına girilirken İngiltere'de az sayıda da olsa buhar makinesinin kullanıldığı bilinmektedir. İngiliz Newcomen ve Savery'nin üzerinde çalıştıkları buhar makinesi 1750'li yıllara kadar gelişerek basit bir pompa şekline dönüşmüştür. 1750-1800 yılları arasında Sanayi Devrimi'nin temelini teşkil edecek buluşların birbiri ardına ortaya çıkışına şahit olunmuştur. Franklin 1752'de paratoneri, 1754'te Black karbonik asidi bulmuş, 1764'te Hagreaves dokuma sanayinde büyük bir dönüşüm yaratan otomatik mekik mekanizmasını üretime uyarlamıştır. 1769 yılı buhar makinesinin en gelişmiş formunun sanayi üretiminde kullanılmaya başladığı yıl olmuştur. İskoçyalı mucit James Watt tarafından geliştirilen buhar makinesi, sanayi üretiminde o güne dek kullanılanların en başarılısı olmuştur. 1770 yılında Robert Owen'ın ortağı Arkwrighe tekstil sanayinde su gücü ile işleyen makineyi üretime sokarken, Priestley 1774'te oksijeni, Volta 1800 yılında pili bularak teknolojik gelişmelerin belirleyicisi olmuşlardır.

Yeni makineler ve iş organizasyonlarının oluşturduğu çalışma yaşamı ve onun etkisinde gelişen sosyal yaşam, günümüzde bile çözülememiş sorunların doğmasına neden olmuştur. Üretim yapısındaki gücünü sürekli olarak artıran sermaye, dönemin her türlü müdahaleyi reddeden anlayışlarının da etkisi ile üretimin hâkim belirleyicisi olmuştur. Bu durum çalışma hayatında sermaye ile yeni üretim sisteminin emekçileri arasındaki gerginliklerin giderek tırmanmasına zemin hazırlamıştır.

Ekonomik Yapı

18.Yüzyıl boyunca matematik, fizik, kimya, biyoloji ve hatta astronomi alanında kaydedilen büyük gelişmeler toplumların ve sosyo-ekonomik olayların evrensel doğal kanunlar sisteminin bir sonucu olarak değiştiği tezinden hareketle, iktisatçılar ve sosyologlarda da etkili olmaya başlamıştır. İktisatçılar fiyat, maliyetler, ücretler, rant ve kârlar gibi piyasa ekonomisi konularının, birbirleriyle tam bir bağımlılık içerisinde olduğunu ileri sürerek, belirli düzene ve kanunlara sahip bilimsel bir anlayışı işlemeye başlamışlardır. Yeni dönemde iktisat biliminin işlevi, ekonomik hayatın ayrıntılı olaylarının birbirleriyle olan ilişkilerini düzenli bir yapıda ortaya koymak, servet ve gelir üretim ve dağıtımını yöneten kuralların milletlerin zenginleşmesi ve ekonomik kalkınmaları yönünde kullanılmasını sağlamak şeklinde olmuştur. Bu yaklaşımın feodalizm ve Orta Çağ uygulamalarının sert müdahalelerine değil, doğal kanunlara, insanların özgürlüklerine ve tam rekabet sistemine dayandığı görülmüştür.

Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan yeni üretim düzeni ve yeni sınıflar ekonomik hayatı yönlendiren düşünürlerin de ortaya çıkmasına yol açmıştır. "Bırakınız yapsınlar Bırakınız geçsinler" sloganı ile özdeşleşen liberal iktisadi düşünce; piyasa dengelerine saygı duyulması, bunu zedeleyecek her türlü müdahalenin piyasa güçlerince cezalandırılacağı ve rekabetçi ortamda fertlerin kendi menfaatlerini gerçekleştirirken aynı zamanda toplumunda zenginleşeceğine ilişkin tezlerle ekonomik yapıyı belirlemeye çalışmıştır.

1776 yılında Adam Smith liberal doktrini açıklayan ve kısaltılmış adı ile "Milletlerin Zenginliği" adlı ünlü yapıtını yayınlarken, İngiltere'de Sanayi Devrimi başlamış ve geride birkaç aşama da bırakmıştı.

17 ve 18. yüzyıllar Avrupa’da sömürgeler yoluyla ticari faaliyetlerin geliştiği bir dönem olmuştur. Bu ticaret, ülkeleri zenginleştirmiş ve yeni sanayi kollarının kurulmasına yardımcı olmuştur. Gelişen ticaret, yeni ihracat sanayinin yeni pazarlar bulmasına yol açarken, sömürgelerden yapılan ucuz ithalat da rekabet edebilmenin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır.

Tarımda yaşanan dönüşümün bir sonucu olarak köylülerin topraklarını bırakarak ya da satarak şehirlere yöneldiği görülmüştür. Tarım nüfusunun köylerden kentlere hareketi kentlerde yeni doğmakta olan sanayi sektörü için yüksek düzeyde iş gücü kaynağını oluşturmuştur.

Toplumsal Yapı

Sanayi Devrimi öncesi Avrupa toplumlarının asiller ve din adamları dışında, geniş halk kitlelerinin en zengin ve güçlü tabakasını temsil eden burjuva sınıfı, zenginlikleri sayesinde köylü ve esnaf tabakasını da çevresine alarak büyük bir toplumsal güç oluşturabilmiştir. Tasarruf ve ticaret yolu ile zenginleşen burjuva sınıfı iktisadi zenginliklerinden faydalanarak ülke yönetimlerinde kralların önemli dayanakları hâline de gelmiştir.

Avrupa toplumlarının sınıfları arasında kurduğu ilişkilerle saygın, etkili ve güçlü bir sosyal sınıf olarak doğmuştur. Bunun yanında dönemin düşünürlerini, bilginlerini, fikir ve aksiyon adamlarını yetiştiren ve koruyan burjuva sınıfı, Avrupa’da Sanayi Devrimi’ne giden yolun sosyal, siyasi ve teknolojik şartlarının da hazırlayıcısı olmuştur.

Teknik ve ekonomik alanda 18. yüzyıl boyunca devam eden gelişmeler Avrupa’nın sosyal yapısının da önemli ölçüde değişmesine neden olmuştur. Tarım tekniğindeki gelişmeler üretimin artması, daha kalabalık kitlelerin beslenmelerine olanak sağlamıştır. Ekonominin tüm sektörlerde kazanç sağlanmasına elverişli bir ortam yaratması sanayi faaliyetlerinin, şehirlerin ve limanların, ticaretin ve denizciliğin gelişmesini sağlamıştır.

Özgürlük ve ticaret zenginliklerinin karşılıklı etkileşimleri devleti güçlendirmiş, bu ortamda burjuvazi sınıfının daha da güçlenmesi mümkün olmuş. Ekonomik bir güç olan burjuvazi, ilerleyen dönemde siyasal iktidarda da hak iddia etmeye başlamıştır.

Avrupa’da değişik gruplardan oluşan burjuva sınıfının, güçlü bir hiyerarşi duygusuna sahip olmasına karşın evrensel bir doktrin kurmaya çalıştığı ve kendi davasını insanlığın davası ile aynı gösterebilme becerisine sahip olduğu görülmüştür.

Servetin kaynağının topraktan ticarete geçmesi, pazarların büyümesine, para dolaşımının artmasına ve sömürgelerden yapılan ticaret ile Avrupa’ya zenginliklerin akmasına neden olmuştur. Topraktan çözülmenin etkisiyle sürekli büyüyen kent yapıları, bununla paralel iş yaratamamış ve kentsel sefaletin de aynı düzeyde büyüdüğüne şahit olunmuştur.

Asillerin ekonomik güçlerini kaybetmeleri kralların, tüccarların parasal desteğine ihtiyaç duyar gelmelerine neden olmuştur. Yükselen burjuva sınıfı, feodalizmin parçalı iktidar yapısını temsil eden Katolik kilisesine karşı Protestan reformunun ulusal kiliselerini; feodalizme karşı da merkezi otoriteleri destekleyerek ulus devletlerin kurulmasında önemli bir rol oynamıştır.

Avrupa’da önemli bir güce ulaşan burjuvazi kendi gelişimini sürdürmek için bir yandan üretimde ve ticarete serbestlik talep etmiş, diğer yanda ekonomik gücünün siyasal güce dönüştürmenin yollarını aramıştır.

Bu arayışta “doğal haklar” prensibinden yararlanılması, liberalizmin varlık bulmasında büyük bir role sahip olmuştur. Mülkiyet hakkı ve girişim özgürlüğünün korunmasının burjuvazi için özel bir anlam ifade ettiği ancak Fransız İhtilali sonrasında yapılan düzenlemelerin emeği değil mülkiyeti koruyacak şekilde geliştiği görülmüştür.

Sanayi Devrimi’nin üretim yapısını ifade eden fabrikalarda bu fabrikaların sahibi olan burjuvazi ile emek sınıfını oluşturan işçiler arasında da yeni bir çalışma ilişkisinin oluştuğuna şahit olunmuştur.

Fabrika sahiplerinin ad ve hesabına, onlara bağlı olarak sürekli ve düzenli ücret geliri karşılığında çalışan bu kişiler işçi olarak adlandırılmış ve sanayi üretiminin artmasına bağlı olarak bu grubun da büyüdüğü görülmüştür.

Tarımda çalışan ve herhangi bir deneyime sahip olmayan bu grup fabrika üretiminin vasıfsız kesimini; küçük zanaat kollarının kalfa ve ustalarının ise yarı vasıflı kesimini oluşturmuştur.

Sanayi Devrimi'nin Çalışma Koşulları

Sanayi Devrimi ortaya çıkardığı değişimlerle yeni bir toplumsal yapının da ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu yapılanma işletmelerin aileden kesin olarak ayrıldığı, teknolojik iş bölümünün zaruri olduğu ve sermaye birikiminin esas olduğu özellikler arz eder. İşletme sahiplerinin yatırımlarını genişletmek amacı ile maliyet hesaplarına sıkı sıkıya bağlı olması ve üretimin işyerine toplanan işçiler eliyle yürütülmesi, sanayi toplumunun diğer belirgin özellikleridir. Sanayi Devrimi'nin oluşturduğu çalışma ilişkilerinin ilk ve en önemli ögesi, üretim sahasında emeği ile geçinen ve üretimin araçlarından biri olarak tanımlanan emek sahipleri- nin yani işçilerin ortaya çıkmasıdır.

Ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmelerin bir sonucu olarak gelişen sanayi sektörü, ihtiyaç duyduğu insan gücünü önemli ölçüde tarım kesiminden koparak kentlere yönelen gruptan temin etmiştir. Ancak bu ilişki dönemin hâkim ekonomik ve siyasal düşünceleri ile uyumlu olarak, her türlü müdahalenin reddedildiği bir yapıda gerçekleşmiştir. Emeği ile geçimini sağlayan bu yeni sınıf sanayi toplumlarının işçi sınıfını oluşturmuştur. Sanayi Devrimi'nin ilk döneminin kurlsız ortamı bu sınıfların ağır çalışma şartları altında önemli zararlar görmelerine neden olmuştur.

Dönemin tek yanlı özgürlük anlayışı, sermaye sınıfı için öngördüğü özgürlüğü çalışan sınıflar için buna itaat olarak ele almıştır. Sermaye sınıfının hiçbir sınırlama olmaksızın bol emek gücünü kullanma hakkı, kısa sürede büyük bir istismara ve sömürüye dönüşmüştür.

Liberal yaklaşımların özgürlükler ve zenginleşmeye yönelik belirledikleri kuralların bu zenginliğin dağıtımı noktasında büyük bir adaletsizliğe dönüştüğü görülmüştür. Ortaya çıkan zenginliklerden en düşük pay emek kesimine düşerken, bu zenginliklerden en çok yararlanan grup ise burjuva sınıfı olmuştur.

Emek sınıfı için ortaya çıkan düşük gelir düzeyi de birçok ekonomik teori ile desteklenmeye çalışılmıştır.

Ücret artışının hızlı nüfus artışından dolayı mümkün olamayacağı, bir an için mümkün olsa dahi işsizlik etkisi ile ücretlerin yeniden azalacağı ifade edilmiştir.

Yaygın bir sefalet ve yoksullukla aşırı kapital birikimi arasında oluşan ekonomik dengesizliklerin 19. yüzyılın ortalarına doğru daha da belirginleştiği görülmüştür. Ağır çalışma koşulları ve işsizlik, kadın ve çocukların sanayide acımasızca kullanılmaları, aile birliği ve düzeninin bozulması ve fabrikalarda yaşanan çatışmalar bu dengesizliğin görüntülerinden birkaçıdır. Benzer sorunların İngiltere başta olmak üzere sanayileşmede onu izleyen tüm ülkelerde küçük farklılıklarla sergilendiğine şahit olunmuştur.

Sanayi Devrimi ile birlikte kentlere akın eden grupların çalışmak zorunda olmaları emeklerini satarak geçinmeleri durumunu ortaya çıkarmıştır. Emeğin arz ve talep kanunları çerçevesinde bir mal sayılması düşüncesi ve arzin yüksek olması yeni emekçi sınıfın bu yasaların oluşturduğu kurallar bütününe kabul etmesini zorunlu kılmıştır.

Devletin koruyucu düzenlemelerinin olmadığı, örgütlenme hakkının yasaklandığı bu ortamda işçi, kendisine teklif edilen ücreti kabul etmek zorunda kalmıştır.

Rekabetin yeni buluşlarla desteklenen sanayi sektöründe yoğunlaşması, ücretlerin giderek düşmesine ve sefalet ücretlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Sanayi Devrimi'nin çalışma ilişkilerinde yarattığı bir diğer sorun da **uzayan çalışma süreleridir**. Üretimde yeni buluşların hızı ile paralel makine teknolojilerinin ilerleme göstermesi, bu yapının işsiz bıraktığı emek sınıfının sürekli büyümesine neden olmuştur. İşsiz kalanlara yönelik sigorta ve benzeri devlet korumalarının bulunmayışı, bu grubun kendi içerisindeki rekabeti artırmış ve çalışma sürelerinin 15- 18 saate kadar uzadığı görülmüştür.

Sanayi üretiminin yüksek, seri ve ucuz üretim anlayışının sermayeye tanınan ekonomik özgürlükler ile güvence altına alınması, çalışmanın insani karakterinin yok olmasına neden olmuştur. Uzun çalışma sürelerine 19. yüzyılın başından itibaren kadın ve çocukların da muhatap olması toplumsal yapıda kısa zamanda olumsuz etkiler ortaya çıkarmıştır.

Üretim maliyetleri içinde iş gücünün payının azaltılması çabaları çalışma sürelerinin uzamasının yanında **daha düşük ücretlerle** çalışmaya talip kadın ve çocukların da fabrika ortamına girmesine neden olmuştur.

Üretimin Sanayi Devrimi sürecinde basitleşmesi önceki dönemlerde olduğu gibi **bedensel güç ve üstünlük gereksinimini ortadan kaldırmış** üretim, kadın ve çocukların iş gücünden de yararlanılabilecek düzeyde basitleşmiştir.

Bu nedenlerle Sanayi Devrimi'nin başlangıcından itibaren kadın, çocuk ve genç iş gücünün üretimde kullanılma düzeyinin sürekli arttığı hatta bazı kesimlerde yetişkin erkek işgücü oranını dahi aştığı görülmüştür.

Bu değişimde kadın, çocuk ve genç iş gücünün, fabrika sahipleri tarafından daha kolay yönetilebilir olmasının da etkisi olduğu açıktır. Kadın, çocuk ve genç işgücünün sanayide yoğun kullanılması yetişkin erkek işçilerde işsizlik sorununun ortaya çıkmasına ve giderek derinleşmesine neden olmuştur.

Ailenin tüm fertlerinin işsizlik ve kötü çalışma şartları içinde bulunması, toplumun temelini oluşturan aile yapılarının zarar görmesine ve toplumsal tepkilerin güçlenmesine neden olmuştur.

Toplumsal yapıdaki huzursuzlukların derinleşmesi ekonomik ve siyasi yapının mevcut şekliyle sürdürülmesini imkânsız hâle getirmiştir.

Emek faktörünün diğer üretim faktörlerinden ayırt edilmeksizin arz ve talep kanunlarına konu edilmesi ve bu kanunların düzenlenmesinde her türlü koruyucu anlayışın reddedilmesi toplumsal yapıda huzursuzlukların artmasına ve sisteme yönelik eleştirilerin yoğunlaşmasına neden olmuştur.

SINIF BİLİNCİ VE SENDİKAL HAREKET

İnsan emeği ile ilgili derin gelişmelerin Sanayi Devrimi ile birlikte olduğu görülmektedir. Sanayi Devrimi ile oluşan fabrika üretim sisteminin en kalabalık grubunu yarı vasıflı ya da vasıfsız olarak bu sürece dâhil olan emek sahipleri oluşturmuştur.

Sanayi Devrimi; nüfusun artması, topraktaki çözülme ile buradaki nüfusun sanayi merkezlerine yönelmesi ve fabrika üretimi ile başa çıkmayan zanaatkarların faaliyetlerini terk etmesi ile gittikçe büyüyen bir işçi sınıfının oluşmasına neden olmuştur.

Fransız İhtilali'nin eşitlikçi ve liberal karakterine karşın sonrasında yaşanan gelişmelerin tümünün işçilerin örgütlenmesinin önüne geçmeye yönelik olduğu görülmektedir. İhtilalin hemen sonrasında korporasyonların kaldırılması, her türlü işçi örgütlenmesinin de yasaklanması ile birlikte ele alınmıştır.

Sanayi Devrimi ile birlikte, çalışma ilişkilerinin o güne değin düzenlendiği kurumlar olan loncaların ortadan kalkması, çalışma yaşamında hiçbir kurum ve kuralın bulunmadığı bir yapıyı beraberinde getirmiştir.

Makineli üretime geçişle birlikte ortaya çıkan yoğun üretim, çok sayıda işçinin çalıştığı büyük işletmelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu işletmelerde emek – sermaye ayrışması yaşandığı gibi işyeri yönetimi ile çalışanlar arasında da giderek büyüyen bir hiyerarşi ortaya çıkmıştır. Özellikle köyden kente gelerek büyük sanayi merkezlerinde ağır çalışma koşullarında çalışan vasıfsız iş gücü giderek büyümüştür.

Gerek devletin emek sınıfına yönelik olumsuzluklara kayıtsız kalması gerekse de sermaye grubunun işçilerin çalışma şartlarını tartışmaktan kaçınmaları, çalışma hayatında emek ve sermaye sınıfları arasındaki gerginliğin daha da derinleşmesine neden olmuştur.

Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkışından itibaren yaşam koşulları olumsuz yönde ilerleyen işçi sınıfı, bozulan iktisadi ve sosyal dengeyi yeniden sağlamanın, yoksulluk ve sefaletle son vermenin yolunun kendi aralarında örgütlenmekten geçtiğine inanmaya başlamıştır.

18. yüzyılın sonlarında başlayan örgütlenme düşüncesinin 19. yüzyılın ilk çeyreğinde kurumsal yapılara dönüştüğü görülmüştür.

İşçilerin örgütlenmesine ilişkin çalışmaları iki kategoride değerlendirmek mümkündür.

Bunlardan ilki örgütlenmenin yasak olduğu Fransa gibi ülkelerde hayırsever örgütlenmeler yoluyla kurulan yapılardır. İşsizlik ve hastalık gibi konularla ilgilenen bu kuruluşların bazı taleplerde bulunmasına da göz yumulmuştur. Bu kuruluşların zaman içinde kurdukları gizli örgütlenmelerle etkilerini artırdıkları ve çalışma hayatının tüm sorunlu alanlarında faaliyetlerini yaygınlaştırdıkları görülmüştür.

İşçilerin örgütlenmesine ilişkin bir diğer çalışma da İngiliz işçilerinin 1824 yılında parlamentolarından birleşme hakkını elde edebilmeleri olmuştur. Sanayileşen tüm ülkelerde dağınık bir yapıda başlayan işçi hareketlerinin, uluslararası karakteri 1864 yılında Londra’da yapılan Birinci Enternasyonal ile ortaya çıkmıştır.

Belirli bir sosyal ideale inanma temelinde güçlenen sınıf bilinci, çalışanların kurdukları sendikalar eliyle, mevcut düzen içerisinde ekonomik ve sosyal durumlarını düzeltme hareketi olarak güç kazanmıştır. Çalışanların kendi gelecekleri üzerinde söz sahibi olmaları ve amaçlarının gerçekleşmesine katkı sağlamaları, modern toplumun bir unsuru olarak da değer görmüştür.

İlerleyen süreçte sendikaların toplu pazarlık, grev ve toplu sözleşme hakları ile donatılması, çalışma hayatının güçlü bir aktörü olarak ortaya çıkmalarına ve sosyal politikaları şekillendiren etkin bir unsura dönüşmelerine neden olmuştur.

SOSYAL POLİTİKAYA YÖN VEREN DÜŞÜNCE AKIMLARI

Orta Çağ’ın feodal yapısının ortaya çıkardığı kapalı tarım toplum yapısı, 18. yüzyılda büyük bir değişime uğramıştır. Toprağın temel değer ifadesi olduğu Orta Çağ ekonomik yapısı ve onun şekillendirdiği sosyal yapı Sanayi Devrimi etkileri ile hızlı bir dönüşümün içerisine girmiştir. Yeni ticaret yollarının bulunmasından itibaren Avrupa’da nüfuzunu sürekli artıran burjuva sınıfı, Fransız İhtilali ile bu gücü siyasal alana taşıma imkânına da sahip olmuştur. Bilim ve teknolojiye gelişmelerin de yine bu sınıf tarafından himaye edilmesi, Sanayi Devrimi’nin ortaya çıkışı ile birlikte düşünce dünyasındaki çabaların da mevcut durumu izahta yoğunlaşmalarına neden olmuştur.

Bu yaklaşımlar başlangıçta zenginliklerin elde edilmesinin tek yolu olarak üretim maksimizasyonunu öngören liberal öğretiler şeklinde ortaya çıkarken, ilerleyen süreçte toplumsal yapıda meydana gelen sorunlar, sosyal protesto akımlarının güçlenmesine ve sistematik bir yapıya dönüşmesine neden olmuştur.

Liberalizm

XVIII. yüzyıldan itibaren yaşanan iktisadi ve sosyal gelişmeler tüm dünyada önemli değişmelerin yaşanmasına neden olmuştur. Temel felsefesini “tabiatçılık” ve “bireysellik” üzerine kuran liberal düşünce, toplumu devletin ve diğer kuruluşların müdahalesinden kurtarmayı amaçlayan “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” şeklinde özetlenen sloganları ile iktisadi düşüncelerine uygun bir sosyal yapılanmayı hedeflemiştir. Sanayi Devrimi sürecinde, teknolojik gelişmenin iktisadi liberalizm üzerindeki en önemli etkisi, **liberalizmin kapitalizme dönüşümü** olmuştur.

Bu dönüşüm temelde iki sosyal değişimi de beraberinde getirmiştir.

Bunlardan ilki, sabit sermaye yatırımlarının önem kazanması ve bunu sağlayamayan işverenlerin çalışan grubuna katılması olmuştur.

İkincisi ise işçi için gelir, işveren için maliyet olan ücretlerin bu iki grup arasında sürekli bir çatışma konusuna dönüşmesidir.

“İnsanın özgürlüğüne ulaşma çağı” olarak da ifade edilen XVIII. yüzyıl Aydınlanma Çağı, kilise hâkimiyetinin kırıldığı ve dogmatik vaazların yerine bilimselliğin tercih edildiği bir dönüşümü ifade etmektedir. Başta A.Smith olmak üzere aydınlanma düşünürleri, iyi tanımlanmış bir toplumsal hiyerarşinin gerekliliğine inanmış, toplumsal barış ve düzenin sağlanmasını, yoksulluğun giderilmesinden daha çok önemsemişlerdir.

Platon’dan beri tartışılan insanın ruhsal doğasının maddi çevre ile olan ilişkisi, aydınlanma düşünürlerinin liberal felsefelerini, materyalist temele dayandırmaları ile sonlanmıştır. Bu anlayış, liberalizme ekonomik işleyişi açıklayabilmek ve sonuçları değerlendirebilmek açısından büyük kolaylık sağlamıştır.

Ancak materyalist anlayışın şekillendirdiği, bireysel fayda tatmininin olumlu toplumsal sonuçlar oluşturacağı iddiası doğru çıkmamış, liberal uygulamalar, büyük toplumsal sorunlara yol açmıştır.

Liberalizmin politik olduğu kadar ekonomik bir teori olması da ekonomik yapıda ortaya çıkan sorunlarda liberalizmin yeni görünümüleriyle kendisini ifadesine yol açmaktadır. Temelde özel mülkiyet ve piyasa ekonomisi ayakları üzerinde duran liberalizm, tarihsel süreç içinde yaşadığı krizlerden yeni bir yapı ile çıkmayı başarmıştır.

18. ve 19. yüzyıllar arasında yaşanan dönem, klasik liberalizm olarak ifade edilirken dünya savaşları, faşizm deneyimleri, sosyalizmin varlığı liberalizmde özgürlüğün korunması yönünde bir endişe ortaya çıkarmış ve müdahaleci Keynezyen anlayışın kabul edildiği sosyal liberalizm döneminin doğmasına yol açmıştır.

1970’li yıllarla birlikte tüm dünyada etkili olan ekonomik krizler liberalizmin yeniden bir kırılma yaşamasına ve Neo liberal anlayış şeklinde ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Liberalizm, temelleri A. Smith tarafından atılan ve daha sonra D. Ricardo ve T. Malthus tarafından geliştirilen düşünce sistemidir. Ekonomik ve toplumsal yaşantıyı yarattığı varsayılan doğal düzene her türlü müdahaleyi reddeden yaklaşım, bireysel çıkarların toplum yararına sonuçlar sağlayacağı düşüncesindedir. Klasik liberal düşüncede piyasa mekanizması ve fiyatlar sistemi her türlü ekonomik ve sosyal sorunu kendiliğinden çözümleyen “gizli bir el” işlevi görmektedir.

Girişimcilerin çıkarları ile toplumun çıkarları aynı yönde bir uyuşma içinde olacağından, sosyal sorunla karşılaşmayacak ve devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesine gerek kalmayacaktır.

Klasik liberallerin devlet müdahalelerinin sınırlı olmasını ifade eden düşünceleri, piyasanın ortaya çıkan geçici yoksulluk durumunu uzun vadede ortadan kaldıracağı iddiasına dayanmaktadır. Dolayısıyla A. Smith yoksulluğu, kapitalist toplumun sürekli bir niteliği olarak görmemektedir.

Tekelleşmeden, kartelleşmeden ve hantal devlet uygulamalarından uzak bir piyasa işleyişinin tüm toplumun refahını sağlayacağı düşüncesi hakimdir. Spencer ve Malthus ise fakirlere yapılacak yardımları reddederek, toplumsal yaşama uyum sağlayamayanların yok olmasını ifade eden “**doğal ayıklanma**” sürecini savunurlar. Ancak doğal ayıklanma süreci karşısında olan hatta sınırlı devlet müdahalesini savunan J.S. Mill gibi klasik liberaller de mevcuttur.

Liberal geleneğin devlet anlayışı, sözleşmecî teoriler tarafından geliştirilmiştir. Hobbes, Locke ve Rousseau gibi geleneksel sözleşme teorisyenleri, siyasal yükümlülüğün temellerini ve modern devletin varlığını sözleşme teorileri ile açıklamaya çalışmışlardır. Sözleşme yöntemi, insanların tabi olacakları her çeşit kuralın, bizzat kendilerince seçilmiş olması düşüncesine dayanır. Bu durum birey – toplum ilişkisi açısından ele alındığında, bireyleri toplumdan bağımsız kabul eden sözleşme yaklaşımı, bireylerin toplum ve onun temsilcisi sayılan devlet tarafından haklarından yoksun bırakılamayacağı düşüncesine dayanır. Sosyal sözleşme teorileri, sınırlı devlet anlayışı yönündeki siyasal çabalara büyük katkı sağlamıştır.

Klasik liberal düşüncenin her türlü devlet müdahalesini reddeden ve piyasayı temel belirleyici kabul eden anlayışı, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayan ekonomik olumsuzluklar, büyüyen işçi sınıfı ve onun temelini oluşturduğu Marksist ve kolektivist hareketlerin etkisiyle yeni bir yapılanmanın içine girmek zorunda kalmıştır.

Klasik liberalizmin uygulama sahasında, yeni alt sınıf olan işçilerin ağır çalışma koşullarında olumsuz hayat şartlarına maruz kalmaları, korunmaları ve sisteme katılımları sorunlarını gündeme getirmiştir.

Klasik liberal anlayışın piyasa mekanizması ve bireycilik esaslarını kabul eden sosyal liberaller, piyasada oluşan eşitsizliklerin önlenmesi gereken bir durum olduğu düşüncesini savunurlar. Bireyin topluma ve diğer bireylere karşı sorumluluğunu ifade eden sosyal liberaller, daha çok insanın mutlu olacağı bir sistemi hedeflemektedir. Sosyal liberal düşüncenin popüler hâle gelmesi 1929 ekonomik bunalımının ardından Keynes tarafından dile getirilmiş olsa da ilk olarak İngiltere’de 1908 Asquith Hükümeti’nin ve 1932’de ABD’de Roosevelt Hükümetlerinin programlarında yer almıştır.

Sosyal liberalizm özellikle II. Dünya Savaşı ile 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizlerine değin, Avrupa’da sağlanan uzlaşının temelini oluşturmuştur. Kapitalist ekonomik sistem bir yandan serbest işleyişi ile zenginliklerin kaynağını oluştururken diğer yandan yaşanan aksaklıklar devlet müdahaleleri ile bertaraf edilmeye çalışılmıştır.

II. Dünya Savaşı’ndan itibaren başarılı bir uygulama alanı bulan sosyal liberalizmin, 1970’lerde yaşanan krizlere yönelik çözümlerinin yeterli olmaması, yeni bir liberal sürecin başlangıcını oluşturmuştur. Küreselleşme etkilerinin hâkim olduğu yeni dönem, birçok yazar tarafından klasik liberalizme dönüş olarak adlandırılmıştır.

Neo liberalizm, liberal gelenekteki “sosyal liberalizm” ve “refah devleti” sapmalarına karşın, liberal tezlerin yeniden canlanmasını ifade etmektedir. Bu canlanma serbest piyasanın işletilmesi ve toplumdan bireye yönelik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle Neo liberalizm, iktisat teorisinin bir restorasyonu ve aslına dönüş hareketi olarak da görülebilir. Ancak bu süreçte devletin rolü, klasik işlevlerin yanında eğitim ve sağlık gibi başka alanları da kapsayacak şekilde genişlemiştir.

Sosyalizm

Liberalizmin ekonomik ve sosyal etkilerine karşı bir fikir olarak ortaya çıkan sosyalizm, özellikle Sanayi Devrimi'nin sonuçlarına yönelik olarak gelişme göstermiştir. Sanayi Devrimi'nin başlangıcında emek – sermaye ilişkisinde emeğin zayıf konumu (ücretlerin düşüklüğü, ağır çalışma koşulları, kadın ve çocukların çalıştırılması vb.), sefaletle mahkûm olarak yaşayan büyük bir sınıfın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sosyalist düşünce, liberal düşüncenin temelinde yer alan bireycilik düşüncesine karşı, toplumun bireye üstünlüğü düşüncesini geliştirmiştir.

Sosyalist düşünce sistemi içinde farklı ekollerden bahsetmek mümkün olsa da genel ilkeler itibarıyla bir ortaklık söz konusudur. Üretim araçlarının bireylere ait olmasının emek sahipleri için bir sömürü unsuru olacağı düşüncesinden hareketle, özel mülkiyet anlayışı reddedilmekte, yerine kolektif mülkiyet hakkı ikame edilmektedir.

Bireyciliğin yerine toplumun önceliği, rekabet fikri yerine kolektif ya da devlet teşebbüsü ve işçi sınıfının çıkarlarına uygun bir yapılanmanın kurulması, sosyalist düşünce sisteminin yaklaşımları içerisindedir.

Temel ortaklıklar esas alındığında birçok sosyalist yaklaşımdan söz edebilmek mümkündür. Bunlar içerisinde ilk grubu **ütöpik sosyalistler** olarak da ifade edilen ve üretim araçlarının ortak kullanımına dayanan bir ekonomik sistemi hedefleyenler oluşturmaktadır. Onlara göre üretim ekonomik planlamaya dayanacak ve yaratılan servet üreticilerin ihtiyaçlarına uygun dağıtılacaktır. Ütöpik sosyalistler ideal toplumu şiddet ve ihtilal yolu ile değil, ikna ve eğitim yöntemi ile gerçekleştirmeyi amaçlamışlardır. Her türlü sınıf savaşını ve diktatörlüğünü reddeden anlayışın önemli temsilcileri arasında Saint Simon, Charles Fourier ve Robert Owen sayılabilir.

19. yüzyılın liberalizm öğretisine en ciddi ve tutarlı eleştiri **Bilimsel Sosyalizm** olarak da ifade edilen ve Karl Marks tarafından geliştirilen yaklaşımdır. 1848 yılında Marks ve Engels tarafından yazılan “Komünist Manifestosu” adlı eserin düşünce sisteminin temelini teşkil etmesinden dolayı, yaklaşım Marksizm ya da Komünizm olarak da ifade edilmektedir.

Toplumsal gelişimin sosyolojik temellerini, ekonomik nedenlerini ve özel şartlarını bir dizi tezlerle inceleyerek, önerdiği çözümleri bilimsel gerçekler ve tarihsel bir yorumla sunabilme becerisinden dolayı bilimsel Sosyalizm olarak nitelendirilmiştir.

Bilimsel sosyalizm tarihi materyalizm, diyalektik, sınıf çatışması, artık değer teorisi ve kapitalizmin proletarya tarafından ortadan kaldırılacağı tezleri üzerine kuruludur. Toplumsal düzenin köklü biçimde, gerekirse devrim yoluyla değiştirilmesini, üretim araçları üzerindeki özel mülkiyet hakkının devlete geçmesini ve proleterlerin egemen olduğu bir devlet düzenini hedeflemektedirler.

Sosyal reformcu sosyalistler ya da **revizyoncu sosyalistler** olarak da ifade edilen **reformistler** ise sosyal sorunların demokratik parlamenter yöntemlerle, kapitalist düzeni aşan sosyal reformlarla çözümleneceğine inanmaktadır. I. Dünya Savaşı sonrasında güç kazanan reformist sosyalizm, kapitalist iktisadi düzenin olumsuzluklarının şiddet kullanılmadan ve antidemokratik yöntemler uygulanmadan düzeleceğini savunmaktadır. Reformistleri, bilimsel sosyalistlerden ayıran bir diğer özellik de üretim mallarının kamulaştırılması noktasındadır. Bilimsel sosyalizmin topyekûn bir kamulaştırma düşüncesi karşısında reformistler, daha sınırlı ve özel mülkiyeti reddetmeyen bir yaklaşımı benimsemektedirler.

KAMU MÜDAHALESİNİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

18. yüzyılın son çeyreğinden itibaren büyük bir hızla gelişen kapitalist sanayi, geniş ölçüde sömürü hareketlerinin de konusunu teşkil etmiştir. Tarihin hiçbir döneminde görülmeyen bir hızla büyüyen işçi sınıfı yine tarihin hiçbir döneminde görülmeyen bir şekilde sefaletle sürüklenmiştir. Çocuk ve kadınların başta olmak üzere, farklı toplum kesimlerinin sömürsü kentlerde derinleşen sefaletle ve toplum hayatında huzursuzluklara neden olmuştur.

Başlangıçta yaşananlara iktisadi ve teknik ilerlemeyi durduracağı endişesi ile kayıtsız kalan devlet anlayışının, ilerleyen süreçte toplumsal temellerin sarsılmasına kadar uzanan bu duruma müdahale etme yönünde hareket ettiği görülmüştür. Salgın hastalıkların ortaya çıkması, yoksulluğun tüm toplumda yaygınlaşması ve emek istismarının düzeyinin artması toplum hayatının geleceğine ilişkin endişelerin de artmasına neden olmuştur.

Sanayileşen toplumlardaki müdahalenin zamanı ve etkinliği farklı olsa da devleti müdahalelerde bulunmaya iten nedenlerin dinî, insani, askerî, ekonomik, siyasi ve sınıf yapısının baskısından kaynaklanan nedenler olduğunu ifade edebilmek mümkündür.

İngiltere’de 1802 yılında sanayide çalışan çocukların çalışma ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin basit bir uygulama ile başlayan müdahale anlayışı çok kısa bir sürede geniş bir müdahale ağına dönüşmüştür. Devlet sanayi toplumlarında ekonomik ve sosyal düzenlemelerin temel belirleyicisi hâline gelmiştir. Devletin ekonomik ve sosyal fonksiyonları anayasalarda da yerini almış ve sosyal refah devleti anlayışı güç kazanmıştır. Liberal devlet anlayışında toplum, devlet ve iktidar anlayışı bireye ve birey iradesine dayanır. Buna göre birey; toplumun, devletin ve iktidarın kaynağıdır. Bu anlayış çerçevesinde devletin hedefi bireyin doğuştan sahip olduğu ve devlete devredemediği hak ve özgürlükleri korumak olmuştur.

Sanayi Devriminin ortaya çıkardığı olumsuz toplumsal görüntü liberal devletin birey – devlet anlayışının yavaş yavaş terk edilmesine neden olmuştur. Bu gelişmelere paralel olarak Fransız İhtilali’nin özgürlük ve eşitlik anlayışı da değişmiş, yasa önünde eşitlik anlayışı 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren sosyal devlet anlayışı içerisinde fırsat ve olanak eşitliği ile tamamlanmaya çalışılmıştır.

Sosyal devlet gerek siyasal gerek ekonomik yapısı gerek hak ve özgürlükler anlayışı ile liberal devletin temel yapısını ve kurumlarını korumuş değişen ve gelişen sosyal ve ekonomik koşulların liberal devletin kurallarında ve kurumlarında yapılmasının zorunlu kılındığı değişiklikleri yapmıştır.

19. yüzyılın son çeyreğinde başta Bismarck Almanya’sı olmak üzere görülen sosyal sigorta uygulamaları ile kendini gösteren sosyal politika anlayışı, 20. yüzyılın başında sanayileşme ve kentleşmenin yol açtığı kötü çalışma koşullarının önlenmesi, ücretlerin iyileştirilmesi ve sosyal güvenliğin sağlanmasına yönelik düzenlemelerle devam etmiştir.

Bu dönemde sanayileşen ülkeler, bir yandan çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesine çalışırken diğer yandan sosyal güvenlik hizmetlerine de öncülük etmiş, devletin ekonomik ve toplumsal hayata sınırlı da olsa müdahalesi başlamıştır.

I. Dünya Savaşı ve sonrasında yaşanan durgunluk, liberalizmin piyasanın tek düzenleyicisi olmasını öngören düşüncenin yerine, devletin bireyleri toplumsal ve ekonomik hayatın öngörülemez değişimlerine karşı güvence altına alması fikrini ön plana çıkarmıştır.

Ekonomiye dolaylı bir müdahale yolu olan para politikalarını tam istihdama ulaşmak için yetersiz bulan Keynes, doğrudan nitelikli maliye politikalarıyla gerçekleşecek müdahaleleri savunur. Tam istihdama erişmek için yatırımların sosyalleştirilmesinin tek yol olabileceğini savunan Keynes, devletin çeşitli önlemlerle tüketim eğilimlerini etkileyebileceğini ifade etmektedir.

Devletin müdahale alanının genişletilmesinin, bireyselci liberal düşünceler tarafından şiddetli eleştirilere maruz kalmasına karşın Keynes, iktisadi yapının yıkılmasını önlemek ve bireysel girişimin başarıyla çalışabilmesi için bu müdahaleyi gerekli görmektedir.

Keynes, liberal bir iktisatçı olmasına karşın, 1936 yılında yazdığı “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” adlı eserinde, klasik iktisat anlayışına önemli eleştiriler getirmiş ve liberal çizgiden ödünler vermiştir. Ekonomik dengenin her zaman tam istihdamda oluşamayacağını, eksik istihdam durumunun da bir denge durumu olduğunu ifade eden Keynes, devletçe yapılacak müdahaleleri de gerekli görmüştür. Ekonomik krizlerin nedeninin, fiili talep yetersizliğinden kaynaklandığını savunan Keynes, üretim hacminin, tüketim ve üretim mallarına öngörülen **efektif talep** tarafından belirlendiğini iddia etmiştir.

Sir William Beveridge’in 1942 yılında bir İngiliz sosyal güvenlik sistemi kurulması hakkında hazırladığı rapor, II. Dünya Savaşı sonrasında tüm ülkelerdeki sosyal reformların da esin kaynağı olmuştur. Bu rapor **modern refah devleti** kuruluşunun temel ilkelerinin ilk defa dile getirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

Beveridge Raporu’nda öngörülen sosyal güvenlik rejimi, 1930’lu yıllarda ABD’de ya da Avrupa’da yapılan kısıtlayıcı sosyal sigorta anlayışından farklılık göstermektedir. Sosyal risk ve devletin rolü hakkında yeni bir anlayış getiren rapor, sosyal güvenliğin amacını, gelir güvenliğinin garanti edilerek insanı gereksinimden kurtarmak olarak tanımlar. Beveridge’nin sosyal güvenlik rejimi; nüfusun tamamını kapsayan, tek primle sosyal risklerin ulusal telafisini öngören, tek ödenekli, merkezî bir sistemdir.

Beveridge, raporunda **üç amaçlı** bir sosyal devlet politikası önermiştir.

Bunlar

Aile ödenekleri ile

Ailelere yardım,

Ulusal sağlık merkezi kurularak kamu sağlığının iyileştirilmesi ve istihdamın düzenlenmesidir.

Devletin sosyal niteliğinin gelişiminde rol oynayan önemli etmenlerden biri de demokrasinin güçlenmesidir.

Sanayi Devrimi'nin getirdiği ekonomik sorunlar kadar tetiklediği toplumsal dinamiklerin de modern sosyal politika anlayışının güç kazanmasında etkili olduğu bilinmektedir.

Önce sermaye sonra da işçi sınıfı, verdikleri mücadelelerle insan hakları ve demokrasinin ilerlemesine katkı sağlamış ve aynı zamanda bu yolla kendi sorunlarını siyasete taşıyabilmişlerdir. İşçi sınıfının büyümesi ile emek ve sermaye arasındaki güç dengesizliği önemli bir ölçüde değişirken demokrasinin işçi sınıfları tarafından etkin kullanımı dengesizliğin giderilmesinde önemli bir fonksiyon icra etmiştir.

Refah devleti kavramının ilk kez Almanya'da 19. yüzyılın sonunda sosyal güvenlik alanındaki önlemleri ifade etmekte kullanıldığı görülmüştür.

Kavramın gelişimi ve yaygın kullanımının ise II. Dünya Savaşı sonrasına rastladığı görülmektedir.

Refah devleti anlayışının gelişmesinde siyasal haklarda yaşanan gelişmelerin ve devletin toplumsal güçler arasında dayanışmayı güçlendirme fonksiyonunun önemli bir rolü vardır.

Sosyal sigorta düzenlemelerinin kurumsal gelişimi incelendiğinde, refah devleti uygulamalarının dört aşama geçirdiğini ifade etmek mümkündür.

Birinci aşama 1888 yılındaki ilk sigorta düzenlemelerinden 1914 yılına kadar olan aralığı kapsamaktadır ki bu dönem sigorta uygulamalarının Avrupa ülkelerinde düzenlenmeye başladığı dönemdir.

İkinci aşama, sigorta uygulamalarının yayılmaya başladığı iki dünya savaşı arasındaki dönemi kapsar.

II. Dünya Savaşı sonrası sosyal güvenlik konusunda önemli reformların yapıldığı **üçüncü aşama** 1950'lere kadar uzanmaktadır. **Bu aşamada** tüm ülkelerde iş kazası, yaşlılık, hastalık, işsizlik gibi temel sigorta kollarında kapsayıcı uygulamalara geçilmiştir.

1950 sonrası dönemde **son aşamayı** ifade eder ki birleşme ve yeniden yapılanma dönemidir. Bu aşamada tüm sigorta kolları birleştirilerek genel bir sigorta sistemi kurulurken, bu sistemin adı sosyal güvenlik sistemi olarak ifade edilmiştir.

Modern refah devleti, geniş kapsamlı bir vatandaşlık anlayışı ve sosyal haklar temelinde; eğitim, sağlık, istihdam ve gelir dağılımı gibi birçok alanda amaçlar edinmiştir.

1929 yılında yaşanan dünya ekonomik bunalımı, birçok Avrupa ülkesi ve ABD'de refah devleti uygulamalarına hız kazandırdı. Klasik iktisat politikalarının sorunları çözmede yetersiz kalması kapitalist anlayışı, çalışanların ve yoksulların sosyal güvenlik ve sosyal yardım programına dâhil olmaları, katılımcı bir temsil sistemi talepleri ile daha paylaşımcı ve hümanist bir çizgiye yöneltmiştir. Serbest piyasa işleyişinin sorunları çözmede yetersiz kaldığı ve bu nedenle devletin müdahale gereği, 1930'lu ve 40'lı yıllarda Beveridge ve Keynes tarafından sıklıkla dile getirilmiştir.

1945-1975 yılları arasında yaşanan ve refah devletinin "Altın Çağı" olarak ifade edilen dönem, Keynes tarafından geliştirilmiş olan, ekonomik ve sosyal açıdan etkin bir devlette, ekonomik büyümenin zorunluluklarıyla daha fazla sosyal adalet gerekliliği dengesine dayanmaktadır. Keynes, döneme yön veren eserinde, klasik teorinin işsizlik sorununu çözmedeki yetersizliğini tespit ederek, çalışmasında istihdamı belirleyen etmenleri ortaya koymaya çalışmıştır. Bu etmenleri yatırım ve tüketim yetersizlikleri olarak belirleyen Keynes, devletin doğrudan (kamu harcamaları) ve dolaylı (vergi ve kredi politikaları) biçimde bu iki işlevi etkileme görevi olduğunu düşünmektedir.

TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKANIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Politika

Osmanlı Devleti’nde üretim sisteminin ağırlıklı olarak tarıma dayalı olması, toplumsal ilişkilerin bu üretim anlayışı çerçevesinde oluşmasını sağlamıştır. İslam dininin kabul edildiği diğer devletlerde olduğu gibi Osmanlı Devleti’nde de dinî kurumlar toplumsal yapıyı doğrudan şekillendirmiş ve kendi dönemi içerisinde ileri sayılabilecek birçok düzenlemeyi uygulamaya koymuştur.

Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyet’e uzanan evrede modern sosyal devletin düz bir ilerleme çizgisi oluşturduğunu söylemek mümkün değildir. Sosyal refah devletinin 19. ve 20. yüzyıllarda yaşanan modernleşme sürecinin nihai durağı olduğu şeklindeki yaklaşım açıklayıcılığını yitirmiş ve günümüzde olduğu gibi Osmanlı toplumunda da refah uygulamalarının ne tür bir yönetim tekniği ve siyaset tarzı olduğu gerçeği daha da belirginleşmiştir.

Osmanlı sosyal devlet ve refah uygulamalarının doğru anlaşılması, Osmanlı refah sisteminde tanımlanan hayrat, mebarrat, iane, fukaraperver gibi kavramların, günümüz sosyal politika kavramları olan refah sistemi, refah rejimi, sosyal devlet ve sosyal yardım gibi kavramlarla ilişkisinin belirlenmesine ve Osmanlı tarihi çerçevesinde bunlara yüklenmiş olan anlamların bilinmesine bağlıdır.

Geleneksel Koruma Kurumları

Toplumsal yapının en önemli kurumlarından biri olan aile, varlığını insanlık tarihi boyunca koruyup sürdürebilen sosyal kurumların başında gelmektedir. Yapısı ve fonksiyonları itibarıyla aile, toplumların değişik sosyo kültürel yapılarına göre farklı görünümlere sahip olsa da daima var ola gelmiştir.

Özellikle çocuğun bakımı, eğitimi ve sosyalleştirilmesi fonksiyonlarının yanında aile; sığınma, koruma, himaye, sevgi ve ilgi gibi sosyo-psikolojik görevlerin de yerine getirilmesi bakımından önemli bir yere sahiptir.

Aileye gerçek manada alternatif teşkil edebilecek başka bir sosyal kurumun olmaması, sosyal politika uygulamaları çerçevesinde aile kurumunun daha fazla önem kazanmasına neden olmuştur.

Aile içindeki bağımlılık duygusu, yardımlaşma ve dayanışma duygularının da gelişmesine katkı sağlamıştır. Türk aile yapısının aynı zamanda toplumsal yapının da temelini oluşturması ailenin, toplumsal yapı içerisinde “geleneksel sosyal politika koruyucusu” olarak güç kazanmasına neden olmuştur.

Osmanlı Devleti’nde bir nevi üretim ve tüketim birliği niteliği taşımış olan aile, kişilerin sosyal risklere karşı korunması bakımından çok önemli bir rol oynamış, aile içi yardımlaşma, sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmuştur.

Üretimin ağırlıklı olarak tarım sektöründe gerçekleşmesi, gelenekler, dinî inançlar ve pederşahi aile kuralları, ailenin bölünmeden geleneksel bir koruyucu olarak güç kazanmasında etkili olmuştur.

Türkiye’deki toplumsal ilişki ve yapıların kapitalist dünya sistemi içindeki evrensel dinamiklerden etkilenmeye başlamasının zamanını kesin bir şekilde belirlemek zordur. Bu etkilenmenin 18. yüzyıl Sanayi Devrimi’ne geçiş dönemiyle ya da 16.yüzyılda Batı’daki gelişmelere bağlı olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Anadolu’nun 15 ve 16. yüzyıllardaki toplumsal yapısında, feodalleşme gibi görünen özellikler, despotik bir Orta Doğu devlet geleneği ve bunun merkezci bir emir kumanda ekonomisini anımsatan özellikleriyle bir arada var olmuştur.

Osmanlı Devleti’nde üretim yapısının ağırlıklı olarak tarıma dayanması bu alanda başarılı bir sistemin kurulmasını gerekli kılmıştır. Tımar sistemi olarak tanımlanan Osmanlı toprak sistemi, köylülerin kiracı olarak işledikleri topraklarda elde ettikleri ürünün bir kısmını toprağın sahibi olan devlete vermeleri şeklinde işlemiştir.

16. yüzyıla kadar başarı ile sürdürülen bu sistemin bu dönemden itibaren yozlaşması, devlet ve köylü arasındaki araçların çoğalması, devletin çözülmesi ile paralel bu sistemin de güç kaybetmesi ve ortadan kalkması ile sonuçlanmıştır.

Yeni kıtaların bulunması, ticaret ve sanayi kapitalizminin hızla gelişmesi ve makine çağı Osmanlı ülkesinin uluslararası ticaret alanından uzaklaşmasına neden olmuştur.

Osmanlı toplumunda sosyal koruma gereksinimi, küçük yerleşim merkezlerinde yaşayan kalabalık aile ve tarıma dayalı kapalı ekonomik yapı içerisinde, büyük ölçüde akrabalar, komşular arasında karşılanabilmiştir.

Güçlü bir dayanışma duygusu ile insanlar, yüzyıllar boyu birbirlerinin yardımcısı ve güvencesi olabilmişlerdir. İslam dininden kaynaklanan zekât, fitre, adak, kurban, kefare, sadaka, yardım ve bağış türündeki yardımlar ile imece geleneğinin bu alandaki gereksinimleri karşılamada önemli payı olmuştur.

İslam düşünce sisteminde ekonomik faaliyetler, bir bütün olarak toplumun refahını her şeyin üstünde tutan bir anlayışla belirlenmektedir. Batı uygulamalarındaki faydacı yaklaşımlardan farklılaşan bu bakış açısı ile ekonomik amaçlar, yoksul ve muhtaçların gözetilmesi, gelecek nesillerin refahına kaynak tahsis edilmesi ve toplum yaşantısının iyileştirilmesi anlayışlarına uygun düzenlenmiştir.

Birey- toplum ilişkisinin bu şekilde kurgulanması “hayır” kavramından türeyen kurumların oluşmasına ve bunların, servetin toplum içinde yeniden bölüştürülmesi görevini gerçekleştirmesini sağlamıştır. Osmanlı kent ve kasabalarındaki kalabalık yoksul ve işsiz gruplar, bu tür hayır kurumlarından geçinmişlerdir. Seçkinler elinde toplanan servetin önemli bir bölümü hayır amaçlı vakıflara aktarılmış ve bu tür kurumlar Osmanlı ekonomik yapısının temelini oluşturmuştur.

Bir malın hayır temelli kullanılması amacı ile özel mülkiyetten çıkarılarak toplumsal mülkiyete intikal ettirilmesi ve orada tutulması anlamına gelen vakıf kavramı, bir İslam hukuku düzenlemesi olmasına karşın en başarılı örneklerini Osmanlı Dönemi’nde vermiştir.

İslam devletlerinde çok önemli bir sosyal kurum olma özelliğini taşıyan vakıflar, ekonomik ve toplumsal hayatta birçok temel fonksiyonun yerine getirilmesini sağlamışlardır.

Osmanlılarda vakıfların çok daha büyük gelişmeler gösterdiği, toplumun eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi en temel ihtiyaçlarının ötesinde son derece ayrıntılara dönük alanlara bile yöneldiği anlaşılmaktadır. Bu durumu ifade etmek için Batılı tarihçiler 16. yüzyıl Osmanlı toplumu için “**vakıf cenneti**” tabirini kullanmışlardır. Dönemin şartları içinde vakıfların toplumun tüm ihtiyaçlarına cevap vermeye çalışan tek yaygın toplumsal kurum olduğu görülmektedir. Osmanlı toplum yapısının, vakıfların gördüğü işlevlerin göz önünde tutulmadan incelenmesi mümkün değildir.

Osmanlılarda devletin kendisini sosyal fonksiyonlarla tanımlamaması bu konularda harcamaların yapılmasını da mümkün kılmamıştır. İslami gelenekte bir devlet görevi olarak tanımlanan bu işlevlerin başta padişah, devlet yetkilileri ve zenginler tarafından kurulan ve devletin de vergi muafiyetleri ile dolaylı olarak desteklediği vakıf kurumu tarafından yerine getirildiği görülmüştür. Bu durum İslami kaynaklardan çok, eski Doğu imparatorluklarının etkisinde kalmanın ve İslam hukukunda özel hukuk ve kamu hukuku ayrımının netleşmemesinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Savaşlar nedeniyle sürekli değişen sınırlar ve toplumsal yapının din, dil, ırk, kültür ve gelenek bakımından oluşturduğu farklılıklar, Osmanlı toplum yapısını karakterize eden unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

Bu farklılıklar tüm toplumu kapsayacak sosyal politika uygulamalarının ortaya çıkmasını ve yaygınlaşmasını güçleştirmiştir. Devletin, geniş bir coğrafyada çok farklı kültürel yapılara ve toplumsal ihtiyaçlara cevap vermede yetersiz kalabileceği düşüncesi, sosyal politika işlevlerinin vakıflar ve meslek örgütlenmeleri yoluyla gelişmesinin önünü açmıştır.

13. yüzyılın ortalarından başlayarak Osmanlı toplum yaşantısının düzenlenmesinde önemli tesirlere sahip olan Ahi Teşkilatları çok yönlü sosyal yapılardır. Ahi Teşkilatının sosyal yapı ve çalışma hayatı üzerinde çeşitli etkilerinden söz edebilmek mümkündür. İlk olarak usta-kalfa-çırak şeklinde kurulan mesleki hiyerarşi Ahi Teşkilatı içerisinde yapılandırılmış, mesleki ve ahlaki temele dayalı güçlü bir niteliğe sahip olmuştur. Esnaf ve sanatkârlıkta önemli bir sorun olan üretici, tüketici çıkar ve ilişkileri, birbiriyle çatışmadan bu teşkilatlar içerisinde çözümlenebilmiştir. Yine Ahi Teşkilatlarınca oluşturulan konuk evleri Anadolu’nun her köşesinde her türlü konuga kucak açarak önemli bir sosyal fonksiyonu yerine getirmiştir.

Osmanlı sanayi ve iç ticaret kesimleri esnaf birlikleri hâlinde teşkilatlanmıştır. Esnaf birlikleri rekabete değil iş birliği karşılıklı kontrol ve tahsis ilkelerine bağlı olarak çalışmışlardır. Bu şartlar altında iş ve çalışma hayatı belirli bir disiplin altına alınmış ve kapitalist anlayışta olduğu gibi herkesin istediği mesleği, istediği yerde ve istediği şekilde yapmasına imkân verilmemiştir. Mesleki eğitim, usta-kalfa-çırak hiyerarşisi içinde gerçekleşmiş ve keyfi davranışlar önlenmiştir. Esnaf birliklerinde meslekteki beceriye ve tecrübeye dayanan bir kademelenme mevcuttur. **Bu Avrupa’da daha sonra sendikacılığın temelini oluşturacak olan sınıflı bir yapılanma değildir.**

Ahi Teşkilatı'nın başlıca amacı, karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma düşüncesinin oluşturulması ve yaygınlaştırılmasıdır. Yoksula, yabancıya ve misafire sofrayı kurup onu beslemek Ahilik ideolojisinin temelini karakterize etmektedir. Bu çerçevede ahiliğin sosyal karakteri doğruluk ve dayanışma noktalarında toplanmıştır.

Bu birlikler Avrupa'daki benzerleri gibi üyeleri ve aile efradı için hastalık, evlenme, doğum, iş kurma, işsizlik, ölüm gibi birtakım sosyal risklere karşı aynı ve nakdi yardım sağlayan dayanışma sandıkları kurmuşlardır. Bu sandıklar muhtaç duruma düşmüş esnaf ve aileleriyle fakirlere de yardım etmişlerdir.

Ahi Teşkilatının Osmanlı İmparatorluğundaki esnaf ve sanatkârlar üzerindeki etkisinin 15. yüzyılın ortalarından sonra azaldığı görülmektedir. Ahilik, İmparatorluğun uyguladığı merkezîyetçi politika ve biraz da gizliliğe dayanan kendi teşkilatlanması nedeni ile yönetimin uyguladığı idari sisteme ayak uyduramayarak, giderek zayıflamaya başlamıştır.

15. yüzyılın ikinci yarısından itibaren güç kaybetmeye başlayan Ahi Teşkilatı yerine merkezîyetçi politikaya ayak uydurabilen, yönetimin gözetim ve denetimine açık Lonca Teşkilatının doğmaya başladığı ve ilerleyen dönemde güçlenerek İmparatorluktaki esnaf ve sanatkâra egemen olduğu görülmüştür. Osmanlı İmparatorluğunun, Müslüman olmayanlar üzerindeki egemenlik alanının sürekli büyümesi, esnaf ve sanat kuruluşlarında Müslüman olanlarla olmayanların arasındaki ayrımın kalkmasına ve 17. yüzyıldan itibaren muhtelif dinlerden kişilerin olduğu lonca benzeri kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

17.yüzyılın sonuna doğru yaygınlaşan bu kurumlar, Osmanlı şehirleri ile Orta Doğu'nun diğer kentlerinde 20. yüzyılın başına kadar ekonomik ve sosyal hayatta önemli roller oynamışlardır.

17 ve 18. yüzyıllara kadar kendine yeterli bir sanayiye sahip olan devlet, 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu durumunu sürdürememiştir.

1838 yılında İngiltere daha sonra Fransa ve diğer Avrupa ülkeleri ile yapılan liberal ticaret anlaşmaları, sanayiye büyük bir çöküntüye uğratmış, bu durum loncaların dağılmasına neden olmuştur.

Kırım Savaşı sonrası başlatılan borçlanma siyaseti ile devletin gelirlerine el konulması, savaşlar, sermaye ve girişim yetersizliği sanayileşme için gerekli kaynakların ayrılmasına engel olmuştur. Ordunun ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bazı sanayi kuruluşları kurulmuşsa da azınlıklar ve yabancılar tarafından kurulan işletmeler dışında sanayi alanında gelişme olmamıştır.

Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemi Gelişmeleri

Tanzimat'a kadar hukuk düzenini Türk örfi hukuku ve İslam hukuku anlayışı içinde sürdüren Türk toplumu, Tanzimat Fermanı'ndan (1839) itibaren tüm kurumlarında köklü değişimler yapmaya yönelmiştir. Bu tercih, tüm kurumlarda olduğu gibi hukuk sisteminin çağın şartlarına göre düzenlenmesinde de Batı'nın sanayileşmiş ve kalkınmış modellerinin Türk toplum yapısına uyarlanması şeklinde ele alınmıştır. Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyılın sonuna doğru çözülmeye başlayan ekonomik toplumsal yapısı, vakıflar ve loncalar gibi dayanışma ve yardımlaşma kurumlarının da etkinliğini azaltmıştır.

Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde, II. Mahmut zamanında başlanılan ve Abdülmecid Dönemi'nde sürdürülen yapı, deri, cam, halı, dokuma ve savaş donatım sanayinin kurulması çabaları sonucu, İstanbul ve Rumeli'de çoğu yabancı sermaye ve ortaklıklar tarafından kurulup işletilen bu fabrikalardaki işçi sayılarında artışlar olmuştur.

Bu koşullar altında, işçi statüsünde çalışanların iş ilişkilerinde korunmalarını öngören politikaların izleneceği bir ortam da oluşmaya başlamıştır. İş ilişkilerini düzenleyen geleneklere dayalı kuralların yerini pozitif hukuk kuralları almış, birbirini izleyen nizamnameler ile ilk yazılı hukuk kurallarına işlerlik kazandırılmıştır.

1845 yılında çıkarılan Polis Nizamı "beldede düzenin, halkın ve belde sahiplerinin güvenliğinin sağlanması" için birtakım genel kuralların bir araya getirilmesinden oluşmuştur.

Polis Nizamının işçi faaliyetlerine ilişkin maddesinde, kamu düzenini bozucu etkilerin önünün alınması şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir.

Madenlerin işletilmesinde, kullanılan girdilerin ve istihdam edilen insan gücünün kullanılmasında, idareye ve maden mühendislerine birtakım yükümlülükler getiren **1863 tarihli Mevadd-ı Madeniyyeye Dair Nizamname**, maden işyerlerinin yönetimine ilişkin esasları belirlemeye çalışmıştır.

Tanzimat Dönemi'nin bir diğer düzenlemesi de dönemin şartları bakımından oldukça ileri bir sosyal politika düzenlemesi şeklinde olan **Dilaver Paşa Nizamnamesi**dir.

1865 yılında "**Ereğli Maadin-i Humayun Teamülnamesi**" ismini taşıyan düzenleme, işçilerin korunması ve huzur içinde çalışacakları iş şartlarının oluşturulmasını hükme bağlayan çok sayıda maddeyi ihtiva etmektedir. İşçilerin barınma yerlerinin temini, çalışma süreleri, dinlenme sürelerinin çalışma süreleri dışında tutulması, Hristiyan işçilerin kendi dinî günlerinde izin verilmesi gibi çok sayıda ve dönemin çalışma ilişkilerinin çok ilerisinde düzenlemeler içermektedir.

1869 tarihli **Maadin Nizamnamesi** de iş güvenliği ilkeleri üzerinde ısrarla durmuş ve akit serbestisi ilkesini tanımlamaya çalışmıştır.

İlk Türk Medeni Kanunu olma özelliğini gösteren **1876 tarihli Mecelle**, iş ilişkilerini dönemin anlayışına uygun olarak "**insan kirası**" şeklinde ele almıştır. İşçi işveren ilişkilerine liberal ve bireyci görüşle yaklaşan, işçi ve işverenin tam bir özgürlük içinde iş ilişkilerini düzenlemelerini kabul eden Mecelle, çalışma ilişkilerinin düzenlenmesinde ilkel ve bireyci bir görüş getirmiştir.

Mecelle'nin iş ilişkilerini akit serbestliği çerçevesinde inceleyen görüşleri yanında, ücretlerin aynı ödenmesini yasaklayan ve günlük çalışma sürelerini düzenleyen hükümleri de mevcuttur.

1926 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Medeni Kanunu'nun kabulüne kadar 57 yıl yürürlükte kalan Mecelle, dönemin siyasi tartışmalarına sıkça konu edilmiştir.

I. ve II. Meşrutiyet Dönemleri Osmanlı ülkesinde ekonomik sorunların daha da derinleştiği dönemdir.

1881 yılında kurulan **Duyunu Umumiye İdaresi** Devletin mali kaynaklarına el koymanın yanında bazı doğal kaynakların işletme imtiyazını da kazanmıştır.

Bazı hürriyetleri belirleyen ancak bunları teminat altına alamayan I. Meşrutiyet denemesi dönemin şartlarının etkisiyle başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

1908'de kabul edilen ve 1909'da yapılan düzenlemelerle çalışma hayatında oldukça liberal bir düzenleme getiren II. Meşrutiyet, Osmanlı vatandaşlarının toplanma ve birleşme hakkına sahip olduğu ancak ayrımcı örgütlenmelere de izin verilmeyeceğini hükme bağlamıştır. 1909 yılında başlayan yoğun grev hareketleri, 31 Mart Olayı ve Trablusgarp, Balkan ve I. Dünya Savaşları, Meşrutiyet düzenlemelerindeki hakların kullanılmasına engel olmuştur. Dönemin Osmanlı'da ilk işçi hareketlerine de sahne olduğu görülmüştür. Bu hareketler Türkiye'de sendikacılığın tarihsel gelişimi içerisinde önemli bir yere sahiptir.

Cumhuriyet Dönemi Sosyal Politikası

Büyük bir tarım toplumu ve onun şekillendirdiği toplumsal yapıyı miras alarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan itibaren modern dünyanın ekonomik ve toplumsal gelişmelerini izlemeye ve gerçekleştirmeye yönelmiştir. Bu çerçevede ekonomik gelişimini, sanayileşme hedefli olarak belirlemiştir. Nitekim temel ekonomi politikalarının belirlendiği 1923 yılındaki "İzmir İktisat Kongresi" ne işçi, işveren ve meslek gruplarından temsilcilerin davet edilmesi, sanayileşme düşüncesinin ortaya konulması bakımından önem taşımaktadır. Başlangıçta bu gelişimin, tüm dünyada olduğu gibi özel sektör eliyle gerçekleştirilmesine çalışılmış ancak sermaye yetersizliği ve 1929 Dünya Ekonomik Krizi nedeniyle bu mümkün olmamıştır.

Mustafa Kemal Atatürk'ün 19 Mayıs 1919'da başlattığı Kurtuluş Mücadelesi, 23 Nisan 1920'de bütün milletin resmî ve tek temsilcisi olarak Büyük Millet Meclisinin açılması ile sonuçlanmıştır. Bu Meclise dayalı hükümet, Kurtuluş Mücadelesini Cumhuriyet'in ilan edildiği 29 Ekim 1923 tarihine kadar sürdürmüştür. İçinde bulunulan zor şartlara karşın üç yıllık dönemde çalışma hayatına ilişkin önemli hassasiyetler gösterilmiştir.

11 Mayıs 1921'de 114 Sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-ı Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun" kabul edilmiştir. Kanun, genel anlamda çalışma ilişkilerini düzenleyen bir niteliğe sahip olmakla birlikte, Zonguldak ve Ereğli bölgelerinde kömür çıkarılmasında elde edilen kömür tozlarının satılarak işçilerin geçimlerine yardımcı olunması gibi bir sosyal hedefi taşımaktadır. 23 Eylül 1921 tarihinde çıkarılan 151 Sayılı Kanun da "Ereğli Havza-ı Fahmiye Maden Amalesinin Hukuna Müteallik Kanun"dur. Mevcut düzenlemelerin yetersizliği nedeni ile maden ocaklarında çalışan işçilerin insani çalıştırılma şartlarına yönelik olarak düzenlenen kanun, çalışma hürriyeti, günlük mesai, asgari ücret, sosyal güvenlik, iş teftişi ve ceza-i müeyyideler konusunda önemli hükümler getirmiştir.

Kurtuluş Savaşı Dönemi'nin bir diğer önemli gelişmesi de 1923 yılında İzmir'de toplanan Türkiye İktisat Kongresi'dir. İktisadi gelişmenin yollarının arandığı ve tüm kesimlerin temsilcilerinin davet edildiği kongrede işçi işveren ilişkilerinin çözüm bekleyen sorunları da değerlendirme konusu yapılmıştır. Çalışma hayatına ve ekonomik prensiplerine ilişkin yaklaşımlarda sanayi kalkınmasını gerçekleştirmiş ülkelerin liberal uygulamalarının model alındığı görülmüştür. İzmir İktisat Kongresi'nde belirlenen program dâhilinde sanayileşmede liberal denemelerin 1920'li yılların sonuna kadar devam ettiği görülmüştür.

Cumhuriyetin ilanı yalnız siyasi yapılanmada bir anlam ifade etmenin ötesinde ekonomik, sosyal ve hukuki bakımdan bir dönüşümü içermektedir. Cumhuriyetin ilanı ve sonrasında kabul edilen 1924 Anayasası ile bireysel özgürlükler ve doğal hukuk anlayışı çerçevesinde önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. Fransız İhtilali'nin dünyaya yaydığı liberal hukuk anlayışının hak ve özgürlükler ilkeleri Anayasa'da yerini almıştır. Liberal devlet modelinin tipik bir örneğini yansıtan 1924 Anayasası sosyal devlet ilkelerinden uzak kalmış, sosyal sorunlar bireylere daha fazla hak ve özgürlüğün verilmesi ile çözülmek istenmiştir. Anayasa'nın belirlediği özgürlükler ortamında bireysel iş ilişkilerini düzenleyen Borçlar Kanunu, 1926 yılında kabul edilmiştir. Özellikle hizmet sözleşmesinin taraflarının hukuki açıdan eşit olması, sözleşme şartlarının serbestçe belirlenmesi ve sözleşmenin özel bir şekil şartına tabi tutulmaması gibi ilkeler, özel hukukun ana ilkeleri olarak bireysel iş hukukumuza yön vermiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında hâkim olan özel sektör eliyle sanayileşme çabalarının başarısızlığı 1930 yılına doğru kabul edilmiştir. Dünyada meydana gelen 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ve bunun Türkiye ekonomisine etkileri devletin ekonomik hayatla müdahalesini kaçınılmaz duruma getirmiştir. 1932 yılında on yıldan beri izlenen liberal ekonomi politikasının terk edilerek, sanayileşmede devletin rol alacağı ulusal bir kalkınma programı kabul edilmiştir. Devletçilik olarak ifade edilen bu modelin uygulanmasına 1934 yılında ilk kalkınma planını ile başlanmıştır. Hazırlanan plana göre her yıl bütçeden ayrılan payın, planı uygulamakla görevli olan Sümerbank'a verilmesi öngörülmüştür. Devletçilik uygulaması ile özel sektörün önem vermediği birçok Anadolu şehrinde sanayi işletmelerinin kurulması mümkün olmuştur.

Devletçi uygulamaların bir sonucu olarak yapılandırılan planlar sonucunda birçok KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsü) kurulmuştur. Dönem sonunda devlet yaptığı yatırımlar ve kamulaştırmalarla birlikte kanun koyucu devlet konumu yanında işveren devlet konumunu da kazanmıştır. II. Dünya Savaşı nedeni ile ikinci kalkınma planı uygulamaya konulamamış ve sanayinin gelişmemesi, işçi sayısının düşük düzeyde kalmasına neden olmuştur. İşçilerin sanayi işçisi niteliğini kazanamaması, işçiliğin geçici bir süreç olarak değerlendirilmesi ve düşünce alanındaki durgunluk, sosyal politika yönünden olumsuz sonuçlar doğurmuştur.

1930 tarihinde kabul edilen 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile ülke ve halkın sağlığının korunması amaçlanmıştır. Kanun özellikle çocuk ve kadınların çalışma şartlarına ilişkin getirdiği hükümler ile geniş kapsamlı sosyal politika tedbirlerini içermektedir. Dönemin sosyal politikalara ilişkin bir diğer düzenlemesi de 1936 tarihli 3008 Sayılı İş Kanunu'dur. Cumhuriyetin ilanından hemen sonra, sanayileşme politikaları ile paralel sürdürülen çalışmalarla beş ayrı tasarı hazırlanmış, bu tasarılarından ancak beşincisi 3008 Sayılı İş Kanunu olarak yasalaşmıştır. Sosyal nitelikleri ağır basan ve çalışma hayatında döneminin ihtiyaçlarına cevap veren kanun, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk İş Kanunu olma özelliğini de taşımaktadır.

Devletin çalışma hayatına ilk geniş kapsamlı müdahalesini oluşturan 3008 Sayılı İş Kanunu, tek partili sistemde planlı devletçi ekonomi politikasının ve devlet paternalizminin derin izlerini taşımaktadır.

Ülkemizde bireysel iş ilişkilerini ilk kez özel olarak düzenleyen Kanun, 10 ve daha yukarı sayıda işçi çalıştıran işyerlerini kapsama alırken, iş uyuşmazlıklarını zorunlu uzlaştır- maya tabi tutarak grev ve lokavtı yasaklamıştır. Kanun, iş sürelerini 8 saat olarak belirlemiş, işe alım ve işten çıkarmayı özel düzenlemelere bağlamış ve işçi sağlığı ve güvenliğine yönelik bazı hukuki düzenlemeler içermiştir. İş ve iş gücü sağlama hizmetlerine de kanunla kamusal bir nitelik kazandırılarak, İktisat Bakanlığına bağlı bir "İş Dairesi'nin kurulması hükme bağlanmıştır.

Ekonomik gelişme temelinde devletçilik ilkesinin hâkim kılınmaya çalışıldığı tek parti dönemi kamusal nitelikli sosyal politikaların da izlendiği bir dönem olmuştur. Sanayi kuruluşları için istenilen düzeyde emek arzının sağlanamaması, 1929 Krizi ve dönemin sonunda II. Dünya Savaşı'nın başlaması gibi gelişmelerin yarattığı olumsuzluklar ekonomik gelişmede istenilen hedeflere ulaşılmasını engellemiştir.

Dönemin sosyal politikaları, sanayileşme hedeflerindeki gelişmelere bağlı olarak ele alınsa da yoksulluğun yaygınlaşan görüntüsü karşısında koruyucu düzenlemelere de yer verildiği görülmüştür.

Türkiye’de sosyal politika eğitimine ilişkin ilk çalışmaların da bu döneme rastladığı görülmektedir. Üniversite reformu ile yurt dışından gelen hocalar arasında sosyal politika disiplininin Türkiye’de gelişimine yaptığı katkılar bakımından Prof. Dr. Gerhard Kessler özel bir öneme sahiptir. Sosyal politikanın çeşitli meseleleri hakkında çok sayıda eser veren ve bu alanda birçok bilim insanının yetişmesine katkı sağlayan Kessler, ülkemizde sendikacılık hareketlerinin gelişmesi ve 1945 yılından itibaren Çalışma Bakanlığı başta olmak üzere birçok kurumun oluşumunda önemli katkılar sağlamıştır.

Dönemin başında izlenen liberal politikadan 1954 yılından itibaren ekonomik nedenlerle uzaklaşıldığı görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında, özel sektöre dayalı sanayinin genişleyen talebi karşılayamaması ile dönemin siyasi ve sosyal koşulları önemli rol oynamıştır. 1954 yılından sonra KİT’lerin sermayeleri artırılmış, yeni KİT’ler kurularak kamu sektörünün genişlemesi yoluna gidilmiştir. Devletin bu şekilde ortaya çıkan işveren niteliğinin dönem boyunca devam ettiği görülmektedir.

Türkiye’de modern sosyal politika kurumlarının ortaya çıkışının çok partili demokratik yaşama geçiş döneminde yapılandırıldığı görülmüştür. 1945 yılında “iş yaşamı ile ilgili hususları düzenleme, yürütme ve denetleme ile görevli” olmak üzere 4763 sayılı Yasa ile Çalışma Bakanlığı kurulmuştur. Ancak illerdeki yapılanmanın İktisat Bakanlığına bağlı olmasının ortaya çıkardığı ikili yapı ancak Ocak 1946’da çıkarılan 1945 sayılı Yeni yasa ile giderilebilmiştir. Yeni yasa ile merkez örgütü ile taşra örgütü de kurulmaya başlanmıştır.

1945 yılında Çalışma Bakanlığının ardından İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur. Aynı yıl 4772 sayılı Yasa ile İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu ile ülkemizde ilk kez bir sosyal sigorta koluna işlerlik kazandırılmıştır. 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu da 1945 yılında hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. 1949 yılında ise kamu görevlilerine yönelik olarak önceki tarihlerde kurulmuş olan çeşitli kurum ve kuruluşlara ait yardım ve biriktirme sandıkları 5434 sayılı Kanun ile kurulan Emekli Sandığı çatısı altında bir araya getirilmiştir. 1949 yılında 5417 sayılı Kanun’la “ihtiyarlık”, 1950 yılında ise 5502 sayılı Kanun’la “maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm” sigortaları uygulamaya konulmuştur.

1950’li yıllarda sanayinin gelişimi yeni istihdam alanlarının açılmasına ve kent nüfuslarının artarak kırdan kente olan hareketliliğinin artmasına neden olmuştur. Bu olgu kentleşen ailelerde ekonomik nedenlerle çalışma hayatına katılımı artırmış, bağımlı statüde çalışanların sayıları çoğalarak demografik yapı değişmeye başlamıştır. Bu durum çalışma hayatına ilişkin düzenlemelerde de gelişmeler kaydedilmesine neden olmuştur. 1951 yılında çıkarılan bir yönetmelikle asgari ücretin belirlenmesi ve uygulanmasına başlanmıştır. Yine 1951 yılında yürürlüğe konulan bir kanun ile hafta tatili günü için işçilere yarım günlük ücretinin ödenmesi hükmüne bağlanmış, 1956 yılında yapılan düzenleme ile bu tam günlük ücrete dönüştürülmüştür. 1951-1952 yılları arasında Millî Eğitim Bakanlığına bağlı olarak açılan körler ve sağır okulları, engellilerin ilk kez kamusal politikalara konu olmasının yolunu açmıştır. Türkiye’nin ilk İşçi Sendikaları Konfederasyonu Türk-İş 1952 yılında kurulmuştur. Deniz İş Kanunu ile Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi hakkında Kanun 1953 yılında ardı ardına hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. 1957 yılında kabul edilen 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun da sosyal yardımlar konusunda uygulamaya konulan ilk hukuki düzenleme olma niteliğini taşımıştır.

27 Mayıs 1960 askerî müdahalesinin ardından kabul edilen 1961 Anayasası, Türk sosyal politika tarihinde bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Bu dönemde, Türk endüstri ilişkileri sistemi bütün yetersizliklerine karşın çoğulcu kapitalist sistemin gerektirdiği çağdaş bir model üzerine oturtulmaya çalışılmıştır. Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren uygulanan sanayileşme politikaları sınırlı da olsa bir işçi grubu oluşturmuştur. 1961 Anayasası ile ilk kez Türk Anayasa sistemine giren “sosyal devlet” düşüncesi, endüstri ilişkileri sisteminin demokratik kurallar çerçevesinde oluşumuna katkılar sağlamıştır.

1961 Anayasası’nın ikinci maddesinde yerini bulan sosyal devlet ilkesi, o döneme kadar sosyal güvenlik, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, parasız ilköğretim gibi konularla sınırlı kalan sosyal politika uygulamalarında bir genişleme yaratmıştır. Anayasa’nın çizdiği çerçeve doğrultusunda 1963 tarihinde “274 Sayılı Sendikalar Kanunu” ve “275 Sayılı Toplu İş sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu” yürürlüğe girmiştir.

Düzenlenen bu kanunlar ile sendikalar Batılı ülke uygulamalarından farklı olarak büyük mücadelelere girişmeden kapsamlı haklara kavuşmuşlardır. Yapılan düzenlemelerle geniş bir kesime örgütlenme hakkı tanınmış, sendikaların faaliyet alanı genişletilmiş, sınırlamalar son derece kısıtlı tutulmuş, sendikaların mali açıdan güçlenmelerini sağlayıcı düzenlemelere yer verilmiştir. İşçilerin yanında 1965 tarihinde yapılan düzenleme ile kamu görevlilerine de sendikalaşma hakkı verilmiş ancak toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamış ve sendikaların siyasi faaliyetlerine sınırlamalar getirilmiştir. 1971 ve 1980 yıllarında yapılan askerî müdahaleler demokratik kurumları, hak ve özgürlükleri önemli ölçüde ortadan kaldırmıştır. 1970 yılında 274 sayılı Kanun önemli ölçüde değişikliğe uğrarken, 1971 yılında yapılan düzenleme ile kamu görevlilerine tanınan sendika hakkı kaldırılmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren uygulanagelen kimi zaman liberal kimi zaman da devletçi nitelikteki sanayileşme politikaları, 1960'lı yıllardan sonra belirli bir işçi sınıfının oluşmasını sağlamıştır. Bu tarihe kadar sınıfsal bir talep ve baskı olmaksızın sağlanan hakların bu dönemden itibaren daha örgütlü bir yapı içinde ele alındığı görülmektedir. Endüstri ilişkileri sisteminin yavaş bir seyir içinde de olsa ortaya çıkması ihtiyaçlara dayalı yeni düzenlemeleri zorunlu hâle getirmiştir. İlk İş Kanunu'na 1936 yılında sahip olan Türkiye, çalışma ilişkilerinde ulaştığı yeni düzey ile paralel bir kanun arayışına girmiştir.

1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunun içerdiği bazı noksanlıklar ve 1961 Anayasası çerçevesinde çıkartılan diğer kanunlarla yaşadığı ihtilaf, 1964 yılından itibaren yeni iş kanunu çalışmalarına hız verilmesini sağlamıştır. Uzun ve zorlu bir sürecin sonunda 1967 yılında kabul edilen 931 sayılı İş Kanunu üç yıllık yürürlüğünün ardından 1970 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. İş Kanunun iptalinden doğan boşluk ve huzursuzluk ancak 1971 tarihinde yürürlüğe giren 1475 sayılı İş Kanunu ile giderilebilmiştir. Modern sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması çabalarına bu dönemde de devam edilmiştir. 1964 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile daha önce kurulmuş olan sosyal sigorta kolları genişletilerek bir araya getirilmiştir.

Bunu 1971 yılında BAĞ-KUR'un kuruluşu izlemiştir.

1961 Anayasası ile Türkiye'de ithal ikamesine dayanan planlı bir ekonomik kalkınma dönemi başlamıştır. Anayasa gereğince hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963 yılında uygulamaya konulmuştur. İlk planın sosyal politika kapsamı bakımından diğerlerine göre daha ileri ve kapsamlı olduğu görülmektedir. Kalkınma planları ekonomik gelişme temelinde yaşanan sıkıntılar doğrultusunda, devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda daha fazla sorumluluk alma ilkesine dayanmaktadır.

1970'li yıllar Türkiye açısından çalkantı ve bunalımların yoğun olduğu bir dönem olmuştur. Yeni oluşma süreci içindeki Türk Endüstri ilişkileri Sistemi tıkanmış, uyuşmazlıklar sert çatışmalara ve eylemlere dönüşmüştür. Siyasal ve ekonomik istikrarsızlık toplumsal yaşamın her alanına yansarak pek çok olumsuzluğu beraberinde getirmiştir.

Dönemin iki kutuplu dünya çatışmasının Türkiye üzerine yansımaları, başta insan kaynağı olmak üzere ekonomik ve sosyal birçok kayıpların yaşanmasına neden olmuştur. Bir askerî müdahale ile başlayan dönem, 12 Eylül 1980 tarihindeki bir başka askerî müdahale ile sona ermiştir.

1977-1978 yıllarında alınan istikrar önlemlerinin yetersiz kalması üzerine hükümet, 24 Ocak 1980'den başlayarak yeni bir ekonomik politikayı uygulamaya başlamıştır. 1970'lerin ithal ikameci sanayileşme ve birikim modeli, 1980'den itibaren yerini dışa açık büyüme ve yeni liberal piyasacı uygulamalara bırakmıştır. Bu modelin işleyebilmesi için Türkiye'nin yeni bir kapitalist birikim stratejisi izlemesi ve bunun için de iç üretim maliyetlerinin yani ücretlerin düşük tutulması ve para politikaları izlemesi gerekmiştir. İthalatta koruma oranları düşürülerek yerli üretim dış rekabete açılmış, yabancı sermayenin ülkeye girişi kolaylaştırılmış ve kamu kesiminin ekonomideki yerinin küçültülmesi amaçlanmıştır. İhracata dayalı sanayileşme politikaları önemli bir ihracat artışını ortaya çıkarmıştır.

24 Ocak 1980 ekonomik kararları ile benimsenen neo liberal politikalar ve 12 Eylül 1980 askerî darbesi Türkiye'de yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Kamu kesimine yaklaşım açısından neo liberal politika; ekonomide genel olarak kamu kesiminin, özelde KİT'lerin etkinliğini ve yerini azaltmak, yeni hukuki düzenlemelerle kamu kesimine geçmişten farklı fonksiyonlar yüklemek ve özel kesimin daha hızlı gelişmesini sağlamak amacını taşımıştır. 12 Eylül askerî müdahalesi ile siyasi partiler kapatılmış, sendika ve konfederasyonların bir bölümünün faaliyetleri durdurulmuş, grev ve lokavt yasaklanmıştır.

Dönemin Danışma Meclisi tarafından hazırlanan Anayasa tasarısı, Milli Güvenlik Konseyince yapılan değişiklik ve eklerle halkoyuna sunulmuş ve kabul edilerek yasallaşmıştır. 1982 Anayasası'nın tüm hak ve özgürlükler açısından getirilen sınırlılıklar ve devleti güçlendiren hükümleri ile 1961 Anayasası'nın özgürlükçü ruhundan aykırı bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir.

1982 Anayasası bir yandan getirdiği sınırlayıcı hükümlerle toplumsal güçlerin ve demokratik mekanizmaların güçlenmesini kısıtlayıcı bir etki yaratmış, diğer yandan liberal felsefesi ile devletin sosyal denge ve uzlaşma sağlayıcı rolünden uzaklaşmasına yol açmıştır.

1982 Anayasası'nın "koruma" ilkesi" yerine "düzenleme" ilkesini ön plana çıkardığı görülmektedir. Sendika kurma ve grev hakkında önemli sınırlamalar getiren Anayasa, sendikaların faaliyetlerini de önemli ölçüde sınırlandırmıştır. Anayasa'da kamu görevlileri ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiş, kamu görevlilerinin sendikal haklara sahip olması 2001 yılında yürürlüğe giren 4688 sayılı Kanun ile mümkün olabilmektedir.

1982 Anayasası'nın belirlediği ilkeler çerçevesinde düzenlenen ve Türkiye'nin onayladığı uluslararası sözleşmelere aykırı hükümler içeren 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanun 1983 tarihinde kabul edilmiştir. Bu kanunların yanında iş hukuku alanında sınırlayıcı, geçmişte elde edilen hakları ortadan kaldırıcı düzenlemeler de gündeme gelmiştir.

1871 yılında İstanbul'da Ameleperver Cemiyeti'nin kurulması ve bundan bir yıl sonra 1872 yılında tersane işçilerinin grevinin patlak vermesi, Türkiye'de sendikacılık hareketinin doğuş döneminin başlangıçları olarak kabul edilir. Sendikacılık hareketinin ortaya çıkışı ile birlikte Batı'dan gelen etkilerle işçi sınıfına siyasal bilinç verilmeye çalışılmıştır. 1889 yılında kurulan ittihadi Osmani Cemiyeti'nin faaliyeti geniş ölçüde bu amaca yönelmiş ancak istibdat rejiminin etkileri ile örgüt merkezini Paris'e taşımıştır. Bu başarısızlığın ardından 1895'de Tophane işçileri tarafından kurulan Osmanlı Amale Cemiyeti de bir yandan nizami sendikacılık faaliyetini sürdürürken diğer yandan gizlilik içinde işçilere siyasal bilinç görevini yerine getirmiştir. Ancak bu örgüt de üyelerine yönelik ağır baskılar nedeni ile varlığını uzun süre devam ettirememiştir.

1885 yılında kapatılan bu cemiyetin mensupları daha sonra Osmanlı Terakki Cemiyeti'ni kurmuşlardır.

1908 yılından sonra özellikle yabancı sermayeli kuruluşlarda ve önemli illerde işçi derneklerinin sayısının arttığı görülmüştür.

Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılın sonlarına doğru sanayileşmenin artık sendikaların kurulabileceği ekonomik ortamı oluşturabilecek düzeye geldiği ve yukarıda sayılan örneklerden de anlaşılacağı gibi işçilerin dernekler (cemiyetler) çatısı altında bir araya gelerek örgütlenmeye başladıkları görülmektedir.

I. Meşrutiyet'in ilanından itibaren ilk işçi eylemlerinin başladığı ve 1872-1906 yılları arasında 25'e kadar ulaştığı görülmüştür. Özellikle yabancı sermaye ortaklıklarının işyerlerinde yoğunlaşması nedeni ile bu eylemleri antiemperyalist düşüncelere bağlayan görüşlerin yanı sıra, o dönemin ağır çalışma ve olumsuz ekonomik koşulları karşısında oluşan bir tepki olarak değerlendiren görüşler de mevcuttur. II. Meşrutiyet'in yarattığı özgürlük ortamı içerisinde işçiler, dernekler çatısı altında örgütlenmeyi sürdürmüşler ve yaşanan ekonomik sorunlar nedeni ile ödenmeyen ücretlerini alabilmek için topluca iş bırakma eylemlerine yönelmişlerdir.

Nitekim 1908 yılında işçi derneklerinin kurulabilmesini yasaklayan ve kurulanların feshedilmesini öngören Tatil-i Eşgal Kanunu: I.ve II. Meşrutiyet'in sağladığı haklar çerçevesinde yaygınlık kazanan grev eylemlerini yasaklayan, mevcut sendikaları feshederek sendikaların kurulmasını yasaklayan 1909 tarihli düzenlemedir.

"Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkat ile 1909 yılında yürürlüğe giren Tatil-i Eşgal Kanunu giderek çoğalan ve sertleşen işçi eylemlerini yasaklamıştır.

Temel gerekçesini işçi hareketlerindeki artışın iktisadi faaliyetleri etkilemesi ve ülke idaresini zorlaştırması gibi nedenlerle açıklayan Tatil-i Eşgal (işin durdurulması) Kanunu, çalışma hayatına iki yönden sınırlama getirmiştir.

İlk sınırlama işçi işveren uyuşmazlıklarının çözümünün seçilen temsilciler aracılığı ile çözümlenmesi iken **diğer sınırlama** sendikaların kapatılması olmuştur. Tatil-i Eşgal Kanunu, işçinin iş şartlarından doğan şikâyetlerinin uzlaştırma yolu ile çözüme kavuşturulmasına, bu şekilde uzlaşmanın sağlanamadığı durumlarda şiddet yoluna gidilmeden grev yapılmasına onay verirken, mevcut işçi ve işveren sendikalarını feshederek, sendikaların kurulmasını yasaklamıştır.

Kurtuluş Savaşı yıllarında özellikle yabancı işverenlere karşı yürütülen grevlerle, millî mücadeleye katkı sağlamak hedeflenmiştir. 1923 yılının ilk aylarında Türkiye işçi ve Çiftçi Sosyalist Fırkasına üye aydınlar, İstanbul ve yurdun diğer bölgelerindeki işçi örgütlerini bu örgüt altında toplayarak Türkiye Dernek Birlikleri ittifadı adı altında sendikaları temsil eden bir yapı oluşturmuşlardır. 1923 yılında toplanan İzmir iktisat Kongresi'nde "işçi Grubunu iktisadi Esasları" bölümünde, dernek hakkının tanınması ve Tatil-i Eşgal Kanunu'nun yeniden işçilerin haklarını tanımak üzere tetkik ve tanzimi karara bağlansa da kısa bir süre sonra kabul edilecek Takrir-i Sükûn Kanunu ile sendika hakkı fiilen ortadan kalkacağından bu kararın uygulamada hiçbir önemi olmamıştır.

1937 yılına kadar yürürlükte kalan Tatil-i Eşgal ve Şeyh Sait isyanını bastırmak amacı ile 1925 yılında kabul edilen Takrir-i Sükûn Kanunları, Cumhuriyet'in ilk döneminde sendikalara örgütlenebilme imkânı vermemişlerdir. 1928 yılında iktidardaki partiye bağımlı sendika oluşturma çabaları da olumsuz sonuçlanmıştır. 1933'de Ceza Kanunu ve sınıf esasına göre dernek kurulmasını yasaklayan 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile sendika hakkı tamamen ortadan kaldırılmıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra değişen koşullara bağlı olarak 1946 yılında Cemiyetler Kanunu'nda değişiklik yapılarak sınıf temelli cemiyet kurma yasağının kaldırılması, yeni sendikaların kurulmasını sağlamıştır. 1947 yılında kabul edilen 5018 sayılı işçi ve işveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanun'un belirlediği çerçeve içerisinde 1947-1960 yılları arasında çok sayıda sendikanın kurulduğu görülmüştür. 1952 yılında ilk işçi sendikası konfederasyonu olan Türk-İş (Türkiye işçi Sendikaları Konfederasyonu) kurulmuştur. Kurulan bu sendikaların mali imkânlar ve örgüt yapıları bakımından yetersiz kaldıkları görülmüştür.

1952 yılında kurulan Türk-İş'i, 1967 yılında Türkiye Devrimci işçi Sendikaları Konfederasyonu (Disk), 1970 yılında Milliyetçi işçi Sendikaları Konfederasyonu (MiSK) ve 1976 yılında da Hak işçi Sendikaları Konfederasyonunun (HAK-İŞ) kuruluşları izlemiştir. Hukuksal gelişmeleri takiben oluşan kurumsal yapı, dönemin hâkim siyasetinin de bir sonucu olarak artan ölçüde ideolojik bir yapıda şekillenmiştir.

Türkiye'de işveren sendikalarının örgütlenmesinin de aynı dönemlere rastladığı görülmektedir. 1958 yılında Koç Topluluğunun önderliğinde kurulan Madeni Eşya Sanayicileri Sendikasının (MESS) ardından değişik sektörlerden gelen işverenler sendikal örgütlenmeyi yaygınlaştırmaya çalışmışlardır. 15 Ekim 1961 tarihinde çeşitli sektörlerden gelen işverenler MESS ile birlikte İstanbul işveren Sendikaları Birliğini oluşturmuşlardır. 1962 yılında yapılan II. Olağan Genel Kurul'da örgütlenmenin ülke düzeyinde yapılması ve birliğin adının da "Türkiye işveren Sendikaları Konfederasyonu" (TiSK) olarak değiştirilmesi kararlaştırılmıştır. 1960 sonrasındaki siyasi kutuplaşmanın bir cephesini de işçi-işveren mücadelesi oluşturmuştur. Siyasi gerekçelerle alınan grev kararlarını aynı niteliğe dayanan lokavt kararları takip etmiştir. Çatışmanın sona erdiği 1980'li yıllarla birlikte dışa açılmacı ekonomi politikalarının önemli bir aktörü olan işverenler, çalışma hayatının düzenlenmesi hususunda etkilerini giderek artırmışlardır. Çalışma mevzuatının esnek hâle getirilmesi ve esnek çalışma modellerinin uygulanması, istihdam etmedeki vergi yüklerinin hafifletilmesi, verimlilik-ücret ilişkisinin kurulması işveren sendikalarının talepleri- nin ortak noktalarını oluşturmaktadır.

1961 Anayasası'nda klasik demokrasinin kişilere tanıdığı hak ve özgürlüklerin ötesinde ilk kez iktisadi ve sosyal hak ve ödevler, Anayasa maddesi şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 46. maddesi tüm işçi ve işverenler için sendika kurma hakkını tanıyarak özgür sendikacılığın temel ilkelerini benimsemiştir. 47. madde ise işçi sendikalarına, üyelerinin iktisadi ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek amacı ile toplu iş sözleşmesi yapma ve greve gitme hakkı tanımıştır. 1963 tarihinde 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile toplu iş ilişkilerinde yeni ve hareketli bir dönemin başlaması sağlanmıştır. işçi sendikalarının üye sayılarının 1960'lı yılların sonunda bir milyonu aşmış oldukları görülmektedir.

1961 Anayasası ile sosyal hakların genişletildiği, sendikal yapıların gelişme gösterdiği dönem yine askerî bir darbe ile kesintiye uğramış ve sendikal hareket, kazanımlarından önemli ödünler vermek zorunda kalmıştır. Bu dönemde birçok sendika kapatılmış, işlevlerine devam eden sendikaların etkinliği yasal düzenlemeler ve izlenen ekonomi politikaları aracılığıyla önemli ölçüde daraltılmıştır.

1983 yılında kabul edilen 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar, 274 ve 275 sayılı Kanunların yerini alarak daha sınırlı bir sendikacılık anlayışına ortam hazırlamıştır. 1980 sonrası Türk sendikacılık hareketi; bölünmüşlük, yasal sınırlamalar ve değişen ekonomi politikaları çerçevesinde zor bir döneme girmiştir. Kamu sendikacılığında 1980'li yılların sonunda başlayan tartışmalar, 2001 yılında kabul edilen Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu ile kamu görevlilerinin sendika hakkına sahip olması ile sonuçlanmıştır.

İSTİHDAM, İŞSİZLİK, ÜCRETLER VE ÇALIŞMA KOŞULLARI

İSTİHDAM

İstihdam, bir taraftan doğrudan insana odaklanması sebebiyle sosyal politikanın, diğer taraftan üretimi gerçekleştiren ve ekonomik değer yaratan emek unsurunu ele alması açısından iktisadın ilgi alanına girmektedir. Ancak sosyal politikacılar istihdamı bir amaç olarak kabul ederken iktisatçılar, gelir hedefine ulaşmanın bir aracı şeklinde değerlendirmektedir. Bu bağlamda, istihdam konusunun toplumun tüm kesimlerini ilgilendirdiği şüphesizdir. Dolayısıyla konunun çok yönlü olarak ele alınması gerekmektedir.

Her şeyden önce, toplumdaki her birey yaşamını ve hatta bakmakla yükümlü olduğu ailesinin yaşamını devam ettirebilecek bir gelir düzeyine sahip olabilmek, manevi yönden gelişip olgunlaşabilmek ve psikolojik açıdan tatmin olabilmek için çalışmak zorundadır. Başka bir ifadeyle, istihdam içinde yer alabilmek milyonlarca insan için yalnızca temel ve çoğunlukla yegâne gelir kaynağı değil, aynı zamanda sosyal var olma ve öz saygı kaynağıdır. Bu çerçeveden bakıldığında, çalışma hakkı yaşama hakkının devamı niteliğindedir.

Diğer taraftan, toplumun sunduğu olanaklardan (eğitim, sağlık, güvenlik vb.), ürettiği mal ve hizmetlerden yararlanan birey topluma karşı borçlanmaktadır. Bireyin topluma olan borcunu ödemesinin en temel yolu çalışması, başka bir ifadeyle istihdama katılmasıdır.

Öte yandan, çalışmayan birey kendini işe yaramaz hissedecek; bilgi ve yeteneklerini kullanamaması yüzünden topluma hiçbir katkıda bulunamayacaktır.

Bu sebeple, toplum içinde saygı görmeyerek kin ve nefret duyguları ile dolacaktır.

Sosyal politikanın temel ilgi alanlarından biri olan istihdamı geniş ve dar anlam- da olmak üzere iki şekilde tanımlamak mümkündür.

Geniş anlamda istihdam, “üretim faktörlerinin (emek, sermaye, doğal kaynaklar, müteşebbis) üretime sevk edilmesi, yani çalışması/çalıştırılması” şeklinde tanımlanmaktadır. Bir ülkenin belirli bir anda sahip olduğu üretim faktörlerinin tamamı, o ülkenin üretim olanaklarını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, geniş anlamda istihdam “üretim faktörlerinin belirli bir dönem (genellikle bir yıl) içerisinde kullanılma derecesi” olarak da ifade edilebilmektedir.

Geniş anlamda istihdam kavramı, tüm üretim faktörlerini kapsarken dar anlam da istihdam ile üretim faktörleri içinde sadece emek unsuru dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla, dar anlamda istidamı “emeğin üretimde kullanılması ya da gelir sağlamak amacıyla çalışması veya çalıştırılması” şeklinde tanımlamak mümkündür.

Sosyal politika açısından istihdam konusunun merkezinde insan vardır. insanı sadece üretimi gerçekleştiren bir makine olarak görmek mümkün değildir. İstekleri, amaçları ve beğenileri olan insan istihdam imkânlarını değerlendirirken tercihlerini serbestçe ortaya koymaktadır. Ancak bu noktada ücret düzeyi, çalışma koşulları, işin ilgi alanına dahil olup olmaması, işi sevmesi ya da sevmemesi gibi birtakım faktörlerin bireyin iş seçiminde etkili olduğu görülmektedir.

Bir ekonominin yeterli biçimde işleyip işlemediği yarattığı istihdam hacmi ile doğrudan bağlantılıdır. Ayrıca gerek geniş anlamı gerekse dar anlamıyla olsun **istihdam ile millî gelir arasında** yakın bir ilişki bulunmaktadır. Buna göre, istihdam düzeyi yükseldikçe millî gelir de artmaktadır. Ancak istihdamdaki artışlar millî gelire her zaman aynı oranda yansımamaktadır. Özellikle tam istihdam düzeyine yaklaşıldıkça, istihdam düzeyindeki artışlar millî gelirde daha düşük oranda artışlara neden olmaktadır. Bu noktada, konunun daha iyi anlaşılması açısından tam istihdam kavramını açıklamak yerinde olacaktır.

Bir ekonomide üretim faktörlerinin tümü üretime katılıyor ise tam istihdam durumu söz konusudur. Tam istihdam durumunda ekonominin mevcut üretim potansiyelinden tam olarak yararlanılmaktadır. Başka bir ifadeyle, ekonomide atıl ya da çalışmayan kapasite bulunmamaktadır. Bununla birlikte, tam istihdam sadece emek faktörü dikkate alınarak; cari ücret düzeyi ve mevcut çalışma koşullarında çalışmak isteyen herkesin iş

bulduğu istihdam düzeyi olarak da tanımlanabilmektedir. Pratikte böyle bir durum, işgücü piyasasında en az iş arayanlar kadar boş yer bulunması şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Ancak tam istihdam genel olarak teorik bir durumdur. Bu sebeple, tam istihdam durumunda %3-5 oranında bir işsizliğin varlığı kabul edilmektedir. Hemen hemen bütün ülkelerde yer ve iş değiştirmeler, işgücü piyasası hakkındaki bilgisizlik, işgücü arzı ve talebinin aynı zamanda karşılaşamaması gibi nedenlerden kaynaklanan işsizlik tam olarak ortadan kaldırılamamaktadır.

Ayrıca, tam istihdam gerek yarattığı istihdam hacmi gerekse millî gelirle ilişkisi bakımından sabit bir düzey olarak düşünülmemelidir. Her şeyden önce, genel olarak her ülkede nüfus giderek çoğalmakta ve buna paralel olarak çalışma çağındaki bireylerin sayısı artmaktadır. Dolayısıyla, tam istihdamın sağlanması ve sürdürülmesi için istihdam hacminin sürekli olarak genişletilmesi gerekmektedir. Bu amaçla yapılan yatırımlar, sermaye donanımını geliştirerek aynı zamanda millî gelirin de büyümesi sonucunu doğuracaktır.

Diğer taraftan, bir ülkede mevcut üretim faktörlerinin tamamının kullanılmaması eksik istihdam olarak adlandırılmaktadır. Başka bir ifadeyle, eksik istihdam durumunda üretim faktörlerinin bir kısmı üretime katılmamaktadır. Bu durumun nedeni genel olarak talep yetersizliğidir.

Eksik istihdam üretim faktörleri içinde yalnızca emek faktörü dikkate alındığında; “istihdam edilmekte olan bireyin çalışma gücü ve arzusu olduğu hâlde hâlihazırda çalıştığından daha fazla çalışmaması ya da daha gelişmiş şartlar altında çalışmaması veya başka bir mesleğe geçmesi hâlinde verimliliğinin artması” şeklinde de tanımlanabilmektedir.

Eksik istihdam belirlenmesi ve ölçümü açısından uzun süre tartışılan bir kavram olmuştur. Ancak genel olarak ikili bir yapı içinde yorumlanmaktadır.

38 **Görülebilir Eksik istihdam:** Normal çalışma sürelerinin altında çalışılmasıdır.

Bu durumda, istihdam edilen bireyler arzu etmedikleri hâlde kısmi süreli çalışmaktadır. Daha çok gelişmiş ülkelerde görülmekte olan bu tip eksik istihdamın başlıca sebebi talep yetersizliğidir. Örnek: 1929 Bunalımı

Görülemeyen Eksik istihdam: Gizli eksik istihdam olarak da adlandırılan görülemeyen eksik istihdam durumu, çalışma sürelerinde bir kısıtlama olmadığı hâlde istihdam edilen işgücünün çalışma karşılığında elde ettiği gelirin düşük olması ya da çalışılan işin niteliğinin, bireyin kapasitesini, eğitim düzeyini ve vasıfını tam olarak kullanmasına olanak vermemesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Çoğunlukla gelişmekte olan ülkeler açısından söz konusu olan bu tip eksik istihdamın nedeni talep yetersizliğinin yanı sıra sermaye donanımının da yetersiz oluşudur. Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkelerde istihdam hacminin artırılması hem talebin hem de sermaye donanımının artırılması şeklinde topyekûn bir kalkınma sorunu şeklinde ortaya çıkmaktadır.

İstihdam konusunda üzerinde durulması gereken bir diğer kavram da aşırı istihdamdır. Aşırı istihdam, emek arzının emek talebini karşılayamadığı konjonktüre özgü bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle, **aşırı istihdam bir ülkedeki mevcut emeğin tamamı kullanılmasına rağmen, talebin karşılanamaması anlamına gelmektedir.** Örnek: II. Dünya Savaşı ve sonrasında Almanya

İŞSİZLİK

İşsizlik, bireyi ve toplumu temel alarak iki farklı şekilde tanımlanabilir. Toplum açısından işsizlik, üretici kaynakların bir bölümünün kullanılamaması anlamına gelmektedir. Birey açısından ise işsizlik, çalışma isteğinde, gücünde ve çalışmaya hazır bir durumda olan bireyin, cari ücret ve mevcut çalışma koşullarında belirli sürelerle iş aramasına rağmen bulamaması durumu olarak tanımlanabilir.

Bununla birlikte, ILO işsizliği tanımlarken üç temel unsurdan yola çıkmaktadır; bu unsurlar,

- İş Sahibi Olmama (iş yok); ücretli ya da kendi hesabına çalışma şeklinde istihdam edilmemiş olanlar.

- İş Arama; belirli bir süre önce iş arama yönünde belirgin adımlar atmış olanlar.
- İşe Başlamaya Hazır Olma; referans dönemi boyunca ücretli ya da kendi hesabına çalışma şeklinde istihdam edilmeye hazır olanlar şeklindedir.

Referans Dönemi: Tanımlanmış bir zaman dilimi, bir hafta veya bir gündür. Türkiye işgücü piyasasına ilişkin istatistiki verileri Hane halkı işgücü Anketleri aracılığıyla her ayın on beşinde yayınlayan Türkiye istatistik Kurumu, referans haftası olarak her ayın pazartesi ile başlayıp, pazar ile biten ilk haftasını almaktadır.

İSTİHDAMIN KORUNMASI VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE SOSYAL POLİTİKALARIN YERİ VE ÖNEMİ

Küresel gelişmeler her alanda olduğu gibi işgücü piyasalarını da derinden etkilemiş ve işsizlik sorununun gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun dünya çapında tüm ülkelerin ortak sorunu hâline gelmesine neden olmuştur. ILO'nun dünya işgücü piyasalarında ortaya çıkan gelişme ve eğilimlerini yorumladığı Küresel İstihdam Eğilimleri 2014 Raporu'na göre; dünya genelinde 2013 yılında önceki yıla göre yaklaşık 5 milyon kişi daha işsiz kalmış ve toplam işsiz sayısı küresel düzeyde yaklaşık 202 milyona ulaşmıştır. Bu durum, istihdamdaki artışın işgücündeki genişlemeyi yeterince karşılayamadığını göstermektedir. Bununla birlikte, 2013 yılı küresel işsizlik oranı %6,0 olarak gerçekleşmiştir. 2014 yılı için küresel işsizlik oranı %6,1 olarak öngörülmektedir. Küresel işsizliğin yakın gelecekte kriz öncesindeki düzeye gerileme ihtimali oldukça düşüktür.

İşsizliğin küresel, yapısal, kalıcı ve yaygın bir problem hâline gelmesi, bu problemin sosyal politikanın temel ilgi alanları arasına girmesine yol açmıştır. Sosyal politika açısından işsizler sadece bir istatistikten ya da bir ekonomik veriden ibaret değildir. Söz konusu rakamların bir de gerçek yüzleri, adları, hikâyeleri, geçindirmekle yükümlü oldukları aileleri vardır.

Özellikle 1970'lerin ikinci yarısından itibaren büyümenin aynı oranda istihdam artışı sağlayamadığı ve işsizliğin arttığı, ülke ekonomilerinin krizler karşısında daha kırılgan hâle geldiği ve buna bağlı olarak çok sayıda insanın aynı anda işsiz kaldığı, işsiz kalan sürelerin uzadığı, özellikle gençlerin, kadınların ve engellilerin yüksek oranda işsizlik riski ile karşı karşıya kaldığı ve küresel ekonomide yaratılan işlerin büyük bir kısmının niteliksiz işler olması nedeniyle çalışan ama yoksul olan insan sayısının arttığı görülmektedir. Bu gelişmelerin etkisiyle gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke, istihdamı geliştirmek veya en azından sürdürülebilir bir düzeyde tutmak, işsizlikle mücadele etmek ve bunun yanında işsizliğin sosyo-ekonomik yaşamda yıkıcı etkiler yaratmasını önlemek amacıyla aktif ve pasif istihdam politikaları üretme çabasına girmiştir. Bununla birlikte, istihdamın korunması ve işsizlikle mücadele bugün olduğu gibi gelecekte de refah kavramına odaklanan tartışmaların temel hareket noktalarından biri olmaya devam edecektir

ILO'nun 2014 Küresel İstihdam Eğilimleri Raporuna göre; 2013 yılında, 375 milyon işçi (toplam küresel istihdamın %11,9'u) çalışması karşılığında günlük 1,25 \$'dan; 839 milyon işçi (toplam küresel istihdamın %26,7'si) ise günlük 2 \$'dan daha az gelir elde etmektedir. Çalıştığı hâlde yeterli gelir elde edemeyen bu insanlar, çalışan yoksullar olarak tanımlanmaktadır.

Çalışma Hakkı ve Çalışma Hakkı Çerçevesinde Düzenlenen Sosyal Politika Tedbirleri

Çalışmanın sadece bir zorunluluk veya özgürlük meselesi olmayıp aynı zamanda bir hak olduğu düşüncesi, bu hakkın korunması gerekliliğini de beraberinde getirmiştir. Bireyin çalışma ve işini serbestçe seçme hakkının ulusal ve uluslararası anlamda korunduğu görülmektedir. Uluslararası koruma kapsamında değerlendirilebilecek en temel belgeler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'dir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23. maddesine göre "herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır." Bununla birlikte, Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin 6. maddesine göre "bu sözleşmeye taraf olan devletler, herkesin özgürce seçtiği veya benimsediği bir işte çalışarak hayatını kazanma fırsatına sahip olma hakkını içeren çalışma hakkını tanır ve bu hakkı korumak için uygun girişimlerde bulunur." Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlanan ülkemizde de çalışma hakkı, Anayasa'nın 49. maddesinde düzenlenmiş ve böylece ulusal anlamda korunmuştur. Buna göre "çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır."

Çalışma hakkı, birçok sosyo-ekonomik hakkın bağlandığı çok temel bir hak konumundadır. Bu nedenle, sosyal devlet anlayışı içinde ve uygulamalarında çok önemli bir yere sahiptir. Çalışma hakkını kabul eden sosyal devlet anlayışı içinde devlet, işgücünün eğitiminden iş bulmaya, çalışma koşullarının iyileştirilmesinden işsizlik sigortasına kadar pek çok alanda sosyal politika oluşturmaktadır. Çalışma hakkı çerçevesinde düzenlenen sosyal politika tedbirleri, sadece işgücü piyasasına aktif katılım sürecini, başka bir ifadeyle çalışma dönemini değil, aynı zamanda çalışma öncesi ve sonrası dönemleri de kapsamaktadır.

Çalışma hakkı çerçevesinde düzenlenen sosyal politika tedbirleri şu şekilde sıralanabilir:

- Yeterli istihdam imkânlarının yaratılması
- Yaşam boyu öğrenme perspektifi içinde mesleki eğitim yoluyla insan gücü kaynağının niteliklerinin geliştirilmesi
- İş arayanlar ile işgücü arayanların buluşturulması
- Çalışma hayatında iş güvencesi ve koruyucu standartların sağlanması
- Çalışma hayatında belirli bir gelir güvencesinin sağlanması
- İş sağlığı ve güvenliği koşullarının iyileştirilmesi
- Ücretlilere örgütlenme hakkının kazandırılması
- Aktif ve pasif istihdam politikaları aracılığıyla işsizlik karşısında koruma
- Sosyal güvenlik sistemi ile işgücünün sosyal risklere karşı korunması

40

Yaşam Boyu Öğrenme: Okul öncesi dönemden emeklilik sonrası döneme kadar tüm yetenek ilgi, bilgi, yetenek ve niteliklerin kazanılması ve yenilenmesi perspektifini ifade etmektedir.

Çalışma hayatında belirli bir gelir güvencesi sağlamanın temel aracı asgari ücret uygulamasıdır.

Asgari ücret; işçi ve ailesinin günün ekonomik ve sosyal koşullarına göre insanca yaşamasını sağlayacak, insanlık onuruyla bağdaşacak bir ücreti ifade etmekte ve ücretin en alt sınırını oluşturmaktadır.

Bu bağlamda ne iş sözleşmeleriyle ne de toplu sözleşmelerle çalışanlara asgari ücretin altında bir ücret ödenmesi kararlaştırılmaz.

Ücretlilere örgütlenme hakkının sağlanmasını sendika özgürlüğü şeklinde ifade etmek de mümkündür.

Bireysel sendika özgürlüğü, bir yandan çalışanların serbestçe sendika kurma ve kurulmuş sendikalara üye olabilmeye özgürlüklerini ifade etmekte; diğer yandan bireylerin sendikalara girmeme veya sendikadan özgürce ayrılma haklarını da kapsamaktadır.

Kolektif sendika özgürlüğü ise işçi ve işverenlerin kurdukları sendikaların yasal olarak tanınması ve faaliyetlerinin güvence altına alınması anlamına gelmektedir.

Sosyal Risk: Ne zaman ortaya çıkacağı bilinmemekle birlikte ileride gerçekleşmesi muhtemel ya da muhakkak olan ve buna maruz kalan kişinin mal varlığında eksilmeye neden olan tehlikedir. Sosyal riskler, mesleki riskler (iş kazası, meslek hastalıkları), fizyolojik riskler (hastalık, analık, sakatlık, ölüm) ve sosyo- ekonomik riskler (işsizlik, evlenme ve çocuk sahibi olma, konut ihtiyacı) olmak üzere başlıca üç grupta sınıflandırılabilir.

Görüldüğü gibi, sosyal devletin çalışma hakkı çerçevesinde çalışma yaşamına müdahale alanı oldukça geniştir.

Bağımlılık Oranı: Bir ülke nüfusunun tamamı tüketicidir ancak çalışma çağındakiler hem tüketici hem de üreticidirler. Üretim- tüketim dengesinin gerçekleştirilebilmesi için üretime katılanların kendileriyle birlikte üretime katılmayanların da ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde üretimde bulunmaları gerekir. Bu çerçevede, üretime katılan kişilere bağımlı olan nüfusun ölçüsü bağımlılık oranıdır.

İşsizliğin Sosyo-Ekonomik ve Bireysel Etkileri

İşsizlik hem nedenleri hem de sonuçları itibariyle sosyo-ekonomik bir olgudur. Bununla birlikte, işsizliğin bireysel ve toplumsal açıdan neden olduğu problemler, işsizlikle mücadelede sosyal politikalara ayrı bir önem kazandırmaktadır.

• İşsizliğin Ekonomik Etkileri

- İşsizlik, ekonomik etkinliğin bir göstergesidir. İşsizlik oranının yükselmesi, bir ekonominin daha fazla üretebilme gücü olduğu hâlde bunu değerlendiremediğini ortaya koymaktadır.
- İşsizliğin yükselmesi durumunda tüketici nüfus üzerindeki baskı da artar.
- İşsizlik, bağımlılık oranını da etkilemektedir. İşsizliğin arttığı dönemlerde bağımlılık oranı yükselirken azaldığı dönemler de bağımlılık oranı da geriler.
- İşsizliğin artması, ekonomideki tasarruf eğiliminin azalmasına ve yatırımların düşmesine neden olur.
- İşsizlik, gelir dağılımı eşitsizliğini ve yoksulluğu artırır.
- İşsizliğin yükseldiği dönemlerde transfer harcamaları artar.
- İşsizlikle birlikte bağımlı çalışanların sayısındaki azalışa bağlı olarak aktif sigortalı sayısı düşer ve dolayısıyla sosyal güvenlik gelirleri azalır.
- İşsizliğin artması, çalışan sayısı ve işletme kârlarını olumsuz yönde etkilediğinden vergi gelirleri azalır.

• İşsizliğin Bireysel Etkileri:

- Genellikle tek geçim kaynağı ücret olan birey ve bakmakla yükümlü olduğu ailesi, bireyin işsiz kalması durumunda bu gelir kaynağından yoksun kalır. Bu durumda da bireyin ve ailesinin hayat standardı düşecektir.
- Birey, sahip olduğu insan sermayesini, başka bir ifadeyle vasıflarını ve entelektüel yeteneklerini kaybetmeye başlar.
- Özellikle işsizliğin uzun süreli olması durumunda bireyin mesleki bilgi ve becerileri aşınır. Bununla birlikte, çalışma yaşamının kazandırdığı çalışma disiplini ve alışkanlıklar ortadan kalkar.
- İşsiz kalan birey tembelliğe alışır ve kendini işe yaramaz hisseder.
- Uzun süreli işsizlik durumunda bireyin yeni bir iş bulması genellikle zorlaşmakta, yeni bir iş bulması hâlinde ise yeni işindeki istihdam koşulları önceki işine oranla daha kötü olabilmektedir.
- İşsiz kalan birey, umutsuzluk ve çaresizlik gibi birçok olumsuz duyguya sürüklenir; özgüvenini, kendisine olan saygısını ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere karşı itibarını kaybeder.
- Topluma katkısı olmayan birey moral yönünde çöküntüye uğrar ve topluma olan aidiyet duyguları azalır. Bu durumda, bir yandan çalışma yaşamının kendisine kazandırdığı sosyalleşme sürecinin dışında kalırken, diğer yandan kendisini yaşadığı topluma ait hissetmemesine bağlı olarak topluma karşı kin ve nefret duyguları ile dolar.

• İşsizliğin Toplumsal Etkileri:

- İşsizlik; sosyal, ahlaki ve ailevi pek çok değer kaybına yol açar.

Bu sebeple toplumda huzur, güven ve istikrarı bozar.

- İşsizlik sosyal dışlanmaya neden olur.
- İşsiz kitlelerin artışı, toplumsal çözümleri ve sosyal gerginlikleri artırır. Yapılan bazı araştırmalar, işsizliğin toplumun düzeni ve istikrarı açısından tehdit unsuru olarak kabul edilen hırsızlık, kapkaç, suç işleme eğilimi, boşanma, intihar, alkol ve uyuşturucu madde kullanımı arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır.

İşsizlikle Mücadelede izlenen Aktif ve Pasif İstihdam Politikaları

İşsizlikle mücadelede izlenen sosyal politikalar aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Aktif istihdam politikaları, emek arzı ve talebi açısından işsizliğin sebeplerini ortadan kaldırmaya çalışan ve genellikle belirli grupların hedeflendiği politiklardır.

Bu politikalarla temel olarak yeni istihdam alanlarının açılması, işsizlerin iş bulma zorluklarının giderilmesi, emek arz ve talebini kurumsal olarak bir araya getirerek işgücü piyasasına girişin kolaylaştırılması, özellikle uzun dönemli işsizlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılması hedeflenmektedir. Aktif istihdam politikalarının öncelikli hedef kitlesi, işsizlik riskiyle daha fazla karşı karşıya olan uzun dönemli işsizler ve dezavantajlı gruplardır (kadınlar, gençler, engelliler vb.). Bunun sebebi, aktif istihdam politikalarının yüksek maliyet gerektirmesidir.

Diğer taraftan, pasif istihdam politikaları işsizlik oranlarını azaltmak yerine işsizliğin birey, ailesi ve toplum üzerindeki olumsuz etkilerini gidermeyi amaçlayan ve bunun için de işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik tedbirlerdir. Başka bir ifadeyle, bu politikalar, aktif istihdam politikalarında olduğu gibi yeni istihdam alanları yaratmaya ve istihdam hacmini artırmaya yönelik önlemleri kapsamamaktadır. Pasif istihdam politikaları, gelişmekte olan ülkelerden çok, gelişmiş ülkelerde daha yoğun şekilde uygulanmaktadır.

Aşağıda işsizlikle mücadelede izlenen başlıca aktif ve pasif istihdam politikaları yer almaktadır.

Başlıca aktif istihdam politikaları (Tedavi)

- Mesleki eğitim programları,
- Girişimciliğin desteklenmesine yönelik programlar,
- Ücret ve istihdam sübvansiyonları,
- Doğrudan kamu istihdamı ile kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri şeklindedir.

Başlıca pasif istihdam politikaları (Acil Yardım)

- İşsizlik sigortası,
- İşsizlik yardımı ve
- Çalışmanın paylaşımı
 - Erken Emeklilik
 - İş Paylaşımı
 - Çalışma Sürelerinin Kısaltılması

Aktif istihdam politikalarından ilki mesleki eğitim programlarıdır. İşsizlikle mücadelede kullanılan temel arz yönlü yöntemlerden birisi olan mesleki eğitim programları ile işsizlerin ve işsizlik riski ile karşı karşıya olan çalışanların beceri ve vasıf seviyeleri yükseltilerek istihdam edilebilirlikleri artırılmaya çalışılmaktadır.

İşgücünün eğitim düzeyinin yükseltilmesi, yapısal işsizlikle mücadelenin temel araçları arasında yer almaktadır. Kısa vadede mesleki eğitim programları, uzun vadede mesleki eğitim okullarının yaygınlaştırılması sayesinde işgücünün kalitesi artırılacak ve böylece yapısal işsizlik azaltılacaktır.

Diğer taraftan, aktif istihdam politikaları içinde en pahalı uygulama mesleki eğitim programlarıdır. Bu sebeple, mesleki eğitim programlarından etkin sonuçlar alınabilmesi için bu programların hangi gruplara yönelik olarak uygulanacağını doğru şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Bu programların genellikle dezavantajlı kesimler içinde yer alan gençlere yönelik olarak uygulandığı görülmektedir.

Bir başka aktif istihdam politikası aracı girişimciliğin desteklenmesine yönelik programlardır. Bu politika aracı ile ulaşılmak istenen temel amaç, bireylerin kendi işlerini kurarak işsizlikten kurtulmalarını sağlamaktır. Bununla birlikte, dolaylı olarak bu şekilde kurulan yeni işlerde gelecekte başka kişilere de istihdam imkânı yaratılması da amaçlanmaktadır.

Ücret ve istihdam sübvansiyonları, gelişmiş ülkelerin pek çoğunda uygulanan talep yönlü aktif istihdam politikalarındandır. Uygulama kapsamında hükümetler, işverenlere sübvansiyon programı ile desteklenen gruptaki işsizleri istihdam etmeleri karşılığında vergi indirimleri veya ücret ya da prim katkısı sağlamaktadır. Aktif istihdam politikaları çerçevesinde, emek arzını eğitim yoluyla talebin ihtiyaçlarına uyarlama süreci hem pahalı hem de uzun bir süreci gerektirdiğinden, işsizlik probleminin şiddetini acil olarak azaltmak için talep yönünden önlem alınması gerekmektedir. Dezavantajlı kesimlerin özel sektörde istihdam edilmesinin sübvansiyonlarla desteklenmesi, bu amaca yönelik bir politika olarak karşımıza çıkmaktadır. Ücret ve istihdam sübvansiyonları özellikle OECD ülkelerinde ve ABD’de işsizlikle mücadelede kullanılan yöntemler arasındadır.

Diğer bir aktif istihdam politikası doğrudan kamu istihdamıdır. İşsizlere kamu sektöründe istihdam imkânı yaratan bu tür programlar genel olarak yaygın ve büyük ölçekli işsizlik problemi ile mücadelede kullanılmaktadır. Doğrudan kamu istihdamına yönelik programların temel amacı, iş bulma ümidi düşük olan dezavantajlı kesimlerin hem iş pratiklerinin sağlanması hem de sosyal açıdan dışlanmalarının önlenmesidir.

Bu bağlamda, doğrudan kamu istihdamı, diğer aktif istihdam politikaları ile işgücü piyasasına katılımlarının sağlanması söz konusu olmayan kesimler için bir son çare uygulaması olarak değerlendirilebilir.

Aktif istihdam politikaları kapsamında ele alacağımız son politika aracı kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleridir. Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerini gerçekleştirmesindeki temel amaç, işgücü piyasasındaki bilgi eksikliğini gidererek iş ve iş arasındaki eşleşmeyi gerçekleştirebilmektir. Bu kapsamda verilen başlıca hizmetler şu şekilde sıralanabilir;

- İşsizlerin bölgesel olarak pazarlanılabilir niteliklerinin belirlenmesi,
- İşsizlerin iş bulabilmesi için yeniden eğitimin gerekli olup olmadığına karar verilmesi,
- İşsizlerin mesleki eğitim programlarına ve iş arama seminerlerine yönlendirilmesi,
- Açık işler ile iş arayanların özgeçmişlerinin karşılaştırılarak uygun eşleşmenin gerçekleştirilmesi,
- Çeşitli meslekler için gelecekteki emek talebinin tahmin edilmesi ve bunun yayınlanması

İş arama yardımı, danışmanlık ve eşleştirme faaliyetleri genelde kamu istihdam bürolarının sorumluluğunda olmakla birlikte, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu pek çok ülkede özel istihdam bürolarının da bu amaçla kullanıldığı görülmektedir.

Pasif istihdam politikalarının ilk aracı olan işsizlik sigortası, kendi iradesi dışında işini kaybeden kişilerin karşılaştıkları gelir kaybını geçici bir süre veya yeni bir iş buluncaya kadar gidermeyi amaçlayan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sigorta dalı ve sosyal politika aracıdır. İşsizlik sigortası uygulaması, aynı zamanda işsiz kalan kişiye vasıf ve yeteneklerine göre daha iyi koşullarda uygun bir iş bulma fırsatını da sağlamaktadır. Başka bir ifadeyle, işsizler işsizlik sigortası sayesinde iş ararlarken daha seçici olabilmektedir. İşsizlik sigortası uygulamasının bir diğer amacı, işsizlik sebebiyle meydana gelebilecek satın alma gücü düşüşünü önlemek ve böylece işsizliğin daha da artmasının önüne geçebilmektir. Bununla birlikte, uygulama işsizlerin yalnızca parasal olarak desteklenmelerini değil, etkin bir mesleki eğitim ve iyi işleyen bir işe yerleştirme sistemini de içermektedir. Bu yönüyle, pasif bir istihdam politikası aracı olan işsizlik sigortası uygulamasının, işsizlere yönelik düzenlenen mesleki eğitim programları ve danışmanlık hizmetleri aracılığıyla aktif istihdam politikaları ile birlikte yürütüldüğü görülmektedir. İşsizlik sigortasının finansmanı genellikle devlet, işçi ve işveren tarafından ödenen primler ile karşılanmaktadır.

İşsizlikle mücadelede kullanılan diğer bir pasif istihdam politikası aracı işsizlik yardımıdır. İşsizlere minimum yaşam standardı sunmayı amaçlayan bu uygulama daha çok sosyal devlet ilkesini benimsemiş gelişmiş ülkelerde karşımıza çıkmaktadır. İşsizlik yardımının, işsizlik sigortasından farklılaştığı iki temel husus vardır.

Birincisi, işsizlik yardımının finansmanı sadece devlet tarafından karşılanmaktadır.

İkincisi ise işsizlik yardımı işsizlik sigortasında olduğu gibi belirli bir süreyi kapsayabileceği gibi, muhtaçlık durumu devam ettiği sürece de yardım yapılabilir.

İşsizlikle mücadelede inceleyeceğimiz son pasif istihdam politikası aracı olan çalışma paylaşımı birkaç şekilde gerçekleştirilebilir. Bunlar; erken emeklilik, iş paylaşımı ve çalışma sürelerinin kısaltılması şeklinde sayılabilir. Erken emeklilik uygulamasında; normal emeklilik yaşı dolan bireyler emekliye sevk edilmekte ve bu kişilerin işleri işsizlere verilmektedir.

İş paylaşımında; işler kısımlara bölünerek daha fazla sayıda işsize istihdam imkânı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Çalışma sürelerinin kısaltılması uygulamasında ise fazladan istihdam olanağı sağlanabilmesi için mevcut çalışanların çalışma süreleri azaltılmaktadır.

Öte yandan, bu yöntemde üretimde tam zamanlı çalışma açısından net bir istihdam artışı söz konusu olmadığından, çalışma paylaşımına yönelik ciddi eleştiriler bulunmaktadır.

ÜCRET

Ücret kavramı konusunda dikkat edilmesi gereken en önemli husus, kavram konusunda yaşanan karmaşıktır. Kavram; ölkelere, coğrafi bölgelere, sektörler, işletmelerin kamuya ya da özel sektöre ait olmasına ve hatta işletmelerin büyüklüklerine göre değışkenlik göstermektedir. Çıplak ücret, giydirilmiş ücret ve ücret maliyeti gibi ücrete ilişkin temel kavramlarda dahi endüstri ilişkilerinin tarafı olan işçi, işveren ve devlet kuruluşlarının ortak bir tanımı bulunmamaktadır.

Ücretin Tanımı ve Unsurları

Ücretli çalışmanın başladığı ilk günden beri çalışanların ortaya koyduğu zihinsel ve bedensel emeğin bedeli veya karşılığı olarak görölen ücret, işçi ve işveren kesimlerinin kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda farklı biçimlerde yorumlanmaktadır.

Örneğin; **işveren, ücreti ödeyen taraf olduğu için ona göre ücret; bir maliyet unsuru veya masraf faktörü iken, işçi açısından ise ücret; emeğinin karşılığı olarak elde ettiği satın alma gücüdür.**

Buna benzer bir şekilde; iktisatçılar, emeğin bir üretim faktörü olduğunu düşünerek, ücreti faktör geliri olarak tanımlamışlardır. Hukukçular, emek sahibi ile işveren arasında hukuki sonuç doğuran hizmet akdi ilişkisini ve bu ilişkinin doğurduğu hak ve borç ilişkisi çerçevesinde düşünmüşler. Bunun sonucunda ücreti, işçiler açısından bir hak, işveren açısından ise bir borç olarak tanımlamış Sosyal politikacılar ise konuyu daha farklı bir bakış açısıyla irdeler. **Sosyal politikacılar ücreti, iş görenin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, yaşam olanak ve düzeylerini belirleyen çoğu kez tek gelirleri olarak görür.** Emek sahibinin diğer üretim faktörlerinden ayrı olarak insan olması düşüncesinden hareketle, ücreti şahıs geliri olarak tanımlamışlardır. Sosyal politika için ücret, salt ekonomik ya da hukuki özellikleri ile değil, taşıdığı insancıl değer yönünden de önem taşır. Bütün bu bakış açılarından hareketle ücretin geniş ve genel bir tanımını yapmak gerekirse geniş anlamda ücret; insan emeğinin bir bedeli olarak tanımlanırken, genel anlamda ise işletmelerin kâr ve zararına bağılı olmayan, işveren tarafından emek sahibine üretilen malın satışı beklenmeden ödenen, miktarı önceden belirlenmiş gelir olarak tanımlanmaktadır.

Bir diğer tanıma göre ücret; bir iş karşılığında işveren tarafından işçiye saat başına, gündelik, haftalık, on beş günlük veya aylık olarak ödenen para ve para ile belirlenebilen malların ve hizmetlerin oluşturduğu bir gelirdir. Benzer bir tanımlamaya göre de ücret, gelir temin etmek amacıyla sarf edilen fikri ve bedeni enerji anlamındaki emeğin değeri ve karşılığıdır.

İşçi ve işveren arasındaki iş sözleşmesi ile kararlaştırılan ücret, şüphesiz emeğin değeri ve karşılığı olmakla birlikte piyasa arz-talep kanunlarına göre uygulanan ve bir fiyat olarak bir mala ödenen bedel gibidir. Ücret, bedensel ve düşünsel emeğin bedeli, üretime emeği ile katılanların üretimden aldıkları pay veya işçiye yaptığı iş dolayısıyla yapılan her türlü ödeme gibi objektif kriterlere dayalı olarak tanımlanabileceği gibi çalışanlar içinse sadece bir ve genellikle tek gelir, bir emek geliri veya bağımlı emeğin geliri olarak da tanımlanabilmektedir.

Ücretin unsurları ise iş Kanununda; “genel anlamda ücret, bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutardır” tanımından hareketle; bir iş karşılığında ödenmesi, işveren ya da üçüncü kişiler tarafından ödenmesi ve para ile ödenmesi şeklinde sıralanabilir.

Bu tanımlardan sonra ücreti, üretime katılan emeğin para olarak ödenen karşılığı, başka bir ifadeyle çalışanın, işverenden emeği karşılığı aldığı ekonomik değer olarak ifade edilebilir. Aynı şekilde, anlaşılacağı üzere ücretin insan emeğine yapılan bir ödeme olduğunu ve teşebbüsün kâr ve zararına bağılı olmayan ve müteşebbis tarafından emek sahibine, üretilen malın satışı beklenmeden yapıldığını belirtebiliriz.

Ücret Türleri

Ücretin çok yönlü bir konu olması, farklı ücret kavramlarını da beraberinde getirmektedir.

Çoğu kaynakta ücret türleri olarak da adlandırılabilir bu kavramlar:

- Ücret Haddi (Ana ücret, Kök ücret veya çıplak ücret)- Ücret Geliri,
- Nominal (Parasal) ücret- Reel ücret,
- Ayni ücret-Nakdi ücret,
- Brüt ücret-Net ücret,
- Kolektif ücret-Efektif ücret,
- Ücret düzeyi,
- Asgari ücret

Olarak sıralanabilir. Endüstri ilişkilerinde kullanılan bu ücret kavramlarına ek olarak iş kanunundaki ücret kavramlarından da söz etmek mümkündür. Bunlar; yarım ücret, fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışma ücreti, tatil ücretleri, yüzde usulü ücret, komisyon ücreti ve kâra katılma olarak sıralanabilir.

Ana ücret, kök ücret veya çıplak ücret olarak da adlandırılan, ücret haddi; emeğin belirli bir zaman veya üretim birimi başına elde ettiği para miktarını ifade etmektedir. İş görenin fiilen çalışması veya çalışmaya hazır bulunması kaydıyla ödenmesi garanti edilen bir tutarı ifade eder. Çeşitli yasalardaki düzenlemelerle kazanç kavramı ile eş anlamlı kullanılan ücret geliri ise iş ve çalışma süresi veya üretim miktarı ile ücret haddinin çarpımına eşittir. Yani iş müddeti/birim sayısı ile ücret haddinin çarpımına eşittir.

Ücretlerin mal ve hizmet fiyatları karşısındaki gerçek satın alma gücü dikkate alındığında, karşımıza nominal ücret ve reel ücret kavramları çıkmaktadır. Nominal ücret; cari ücret, nakdi ücret, parasal ücret ve itibari ücret şeklinde de adlandırılmaktadır ve para ile ifade edilen ücret miktarıdır. Ücretin geçerli para cinsinden tutarını ifade eder. İşletmeler bakımından önemli olan ücret nominal ücrettir. Çünkü bu ücret, doğrudan maliyetleri etkileyen ve işletmenin kasasından çıkan para miktarıdır. Nominal ücret, ücretin ödendiği ülkenin cari para cinsinden yapılan nakit ödemeyi ifade ederken, reel ücret ise nominal (parasal veya nakdi) ücret karşılığı satın alınabilecek mal ve hizmet miktarını ifade etmektedir. Yani nominal ücret işçinin eline geçen paranın miktarını, reel ücret ise paranın satın alma gücünü temsil etmektedir.

(TÜFE): Belirli bir dönemde belirli bir kitle tarafından tüketici mal ve hizmetlerine ödenen perakende fiyatlardaki değişikliklerin ölçüsüdür.

(Truck sistemi): Çalışan ücretlerinin standart para yerine, mal veya para yerine geçen kâğıt kuponlar şeklinde ödendiği sistem.

Asgari ücret: İşçilere normal bir çalışma günü karşılığı ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücrettir.

Sosyal damping: Bir ülkenin daha düşük işgücü maliyetleri ve/veya daha az kısıtlayıcı iş hukuku kuralları vasıtasıyla diğer ülkelere karşı rekabet gücünü arttırarak, istihdam yaratıcı yatırımı kendine çekmesidir.

Çalışan bakımından önemli olan ücret, hakiki ücret de denilen reel ücrettir. Reel ücret nominal ücretin ülkedeki fiyatların düzeyi dikkate alınarak hesaplanan satın alma gücüdür. Başka bir ifadeyle, parasal ücretin satın alma gücünü gösterir. Nominal ücretin tüketici fiyatları endeksine (**TÜFE**) bölünmesi ile elde edilir.

Ücrete ilişkin karşımıza çıkabilecek bir diğer kavram, nakdi ve ayni ücret ayrımıdır. Nakdi ücret; ücretin para veya nakit olarak ödenmesini veya bu şekilde ödenen kısmını ifade eder. Ayni ücret ise ücretin iktisadi değeri olan mal ve hizmetler şeklinde sağlanan kısmını veya unsurlarını ifade eder. Bir diğer ifadeyle ücretin nakdi olarak değil de mal, eşya veya hizmet ile ödenmesidir. Genellikle sosyal yardımlar içinde zaman zaman parayla ölçülebilen bazı ayni ödemelere de yer verildiği gözlenmektedir. Bu tür ücret unsurlarına örnek olarak yemek, taşıma hizmeti, taşıt, konut, giyim eşyası, yakacak maddeleri vb. şeklinde sağlanan sosyal yardımlar verilebilir.

Bu ödeme cinsine truck sistemi ismi de verilmektedir. 19. yüzyılda Sanayi Devrimi'nin ilk dönemlerinde bir hayli yaygın olan sistem, birçok ülkede kanunlar tarafından yasaklanmıştır.

Çalışma yaşamında özellikle bordrolarda en çok karşılaştığımız ücrete ilişkin bir diğer kavram ise brüt ve net ücret ayrımıdır. Brüt ücret; tahakkuk eden, kesintiler öncesi toplam ücret tutarını ifade eder. Brüt ücret bir

bakıma işverenin ücret kapsamında iş görene ve iş gören adına ilgili taraflara yaptığı toplam ücret ödemelerini içerir. Başka bir deyişle brüt ücret, bir iş göreni istihdam etmek dolayısıyla işverenin katlandığı ücret kapsamında sayılan tüm giderleri kapsar. Net ücret ise brüt ücretten gelir ve damga vergiler, sosyal güvenlik kesintileri, sendika aidatı vb. çeşitli kesintiler düşüldükten sonra kalan ve iş görenin eline geçen kullanılabilir ücret tutarını ifade eder. Bir başka ifadeyle, brüt ücret işletmenin kasasından çıkan net ücret ise işçinin cebine giren para miktarını ifade etmekte; brüt ücretten yapılan kesintiler arttıkça, brüt ücret sabit kalsa da net ücret düşmektedir.

Son olarak üzerinde önemle durulması gereken ücrete ilişkin kavram, adını gerek çalışma hayatında gerekse medya aracılığıyla sık sık duyduğumuz asgari ücrettir. **Asgari ücret**, işçi ve ailesinin günün ekonomik ve sosyal koşullarına göre insanca yaşamasını sağlayacak, insanlık onuruyla bağdaşacak bir ücreti tarif eder. Buna göre belirlenecek ücret sadece çalışanın değil, ailesinin de ekonomik, sosyal-kültürel ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek düzeyde olmalıdır. Bir yandan (işçiye) insan hürriyeti sebebiyle sosyal bakımdan uygun asgari bir yaşam seviyesi sağlamaya elverişli olan; öte yandan da işverenleri daha düşük ücret ödemekten men eden, mecburi karaktere sahip bir ücrettir.

Asgari ücret; ücretin en alt sınırını oluşturmaktadır. Buna göre asgari ücretin altında bir ücret ödenmesi ne iş sözleşmeleriyle ne de toplu sözleşmelerle mümkün değildir. Böylelikle işçi ve işveren açısından haksız rekabet önlenmiş olur. İşçi olarak çalışan her kişi asgari ücret olarak tespit edilen miktardan veya daha üzerinden ücrete hak kazanmaktadır. **Asgari ücretin altında bir ücretin ödenmesinin pazarlığı yapılamaz ve kesinlikle ödenemez.**

Asgari ücretin bu özelliği işverenlerin sosyal damping uygulamalarına yönelmelerini de engellemiş olur.

Ücret Sistemleri

46

Ücretlerin hesaplanma ve ödeme biçimlerindeki farklılıklar çeşitli ücret sistemlerinin ortaya çıkmasına neden olmuş ve işin gerçekleştirilme zamanına, yapılan işin miktarına, çalışanın gösterdiği performansa, çalışanın bilgi, beceri ve yetkinlik düzeyine göre farklılaşan çeşitli ücret ödeme sistemleri uygulanmaya başlanmıştır. Ücret sistemleri en genel tanımlama ile bireysel ücretlerin bileşimi, hesaplanması ve ödenmesine ilişkin düzenlemelere ve yöntemlere denir.

Bir diğer ifadeyle; işverenlerin işçiye emeğinin karşılığı olan para ve para ile ölçülmesi mümkün olan tüm menfaatlerin ne miktarda ve hangi ölçütlere göre ödeneceğini belirleyen kurallar bütünüdür. Bireysel ücretlerin bileşimi, hesaplanması ve ödenmesine ilişkin düzenlemeleri ve yöntemleri kapsamaktadır.

Ücret sistemleri, işletme içerisinde uygun bir denge kurmak, çalışanın emeğini en etkin ve ekonomik bir şekilde kullanmak gibi bir amaç birliği içerisindedirler. Bu amaç doğrultusunda işletme dâhilinde kazanılan uyum ve adaleti sağlayarak çalışanın güvenini kazanıp, işe devamlılığı ve motivasyonunu artırmaya yardımcı olmaktadır.

Değiş günümüz koşulları, ücret sistemlerinin anlamı ve amaçlarını büyük oranda etkilemese de uygulama olanaklarını sınırlamaktadır. Ücret sistemlerinden bazıları giderek daha fazla önem kazanırken bazıları etkinliklerini yitirmektedir. Bu değişimde, işletme yönetiminin gereksinimleri, işlerin yapısında meydana gelen yapısal değişimler ve işçilerin ücrete yönelik görüş ve beklentilerindeki değişikliklere ilişkin faktörler rol oynamaktadır.

İşin gerçekleştirilme zamanına, yapılan işin miktarına, çalışanın gösterdiği performansa, çalışanın bilgi, beceri ve yetkinlik düzeyine göre farklılaşan belli başlı ücret sistemleri; çalışanın verimliliği, eğitim düzeyi, kıdemi gibi unsurları dikkate almaksızın kararlaştırılan ödemenin belirli bir süre çalışılması sonunda hak edildiği zaman esasına dayalı ücret sistemi, ücretin, üretim faaliyetinde bulunduğu zaman dikkate alınmaksızın üretilen parça sayısına göre hesaplandığı miktar esasına dayalı ücret sistemi, çalışanın verimliliğinin belirleyici unsur olduğu ve ortalama bir verimin üzerinde çalışılması durumunda çalışılan süre, gerçekleştirilen üretim fazlası ve kararlaştırılan unsur (kalite, miktar, kesintisiz devam ve tasarruf gibi) ne ise bu unsurun gerçekleşmesine bağlı olarak asıl ücrete ek olarak prim ödemeleri yapılmasını esas alan verimlilik esasına (performansa dayalı) ücret sistemi ve işe ait ücret sistemlerinin alternatifi olarak geliştirilen, işyerine çalışanın sahip olduğu beceri ve yetkinlikleri esas alan bireye dayalı ücret sistemleri olarak sıralanabilir.

ÜCRETİN KORUNMASI VE ÜCRET HAKKI

Ücretin korunması düşüncesi, 18. ve 19 yüzyıl sanayi kapitalizmi ve onun düşün- ce ortamını temsil eden liberalizmin yarattığı çalışma ortamına tepki olarak yaygınlaşan müdahalecilik anlayışının gelişmesiyle ortaya çıkmıştır. Müdahalecilik anlayışının gelişimiyle liberalizm katılığından ödün vermeye başlamış, devletin ve sendikaların çalışma yaşamına girmesi söz konusu olmuş ve ücret gelirin korunmasını öngören sosyal politika tedbirleri yaygınlaşmıştır. Müdahalecilik anlayışının başlaması ve sosyal politika tedbirleriyle güvence altına alınan ücret geliri günümüzde ise işçinin emeğinin karşılığı olan bir hak olarak görülmekte ve iş Kanunları ile koruma altına alınmaktadır.

Ücretin Korunması ihtiyacı

Ücrete müdahale edilmesi ve korunması ihtiyacı, Sanayi Devrimi'yle birlikte şekillenen sanayi kapitalizminin düşünsel ortamını temsil eden ve bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler temel prensibini benimseyen liberal düşüncenin katılığı nedeniyle ortaya çıkmıştır.

Bırakınız yapsınlar; rasyonel insan kendi çıkarlarına devletten daha iyi karar verir, bu nedenle ekonomik faaliyetlere hiçbir müdahale olmamalıdır (özellikle devlet müdahalesi) ancak bu şekilde piyasanın kendiliğinden dengeye geleceği savunulur.

Bırakınız geçsinler; malların ve insanların fakat özellikle malların herhangi bir engelle karşılaşmaksızın ülkeler arasında serbestçe alınıp satılabilmesidir (gümrük duvarlarının indirilmesi-serbest ticaret).

Hemen hemen aynı zamanlarda doğmuş olan liberalizm ve sanayi kapitalizminin birbirini tamamlamış oldukları ve birbirlerinin çıkarlarına hizmet ettikleri söylenebilir. Liberalizm, kapitalist düzenin düşünce ortamını oluşturmuştur. Böylece başlangıcında kapitalist düzenin liberalliği ağır basmış ve bütün 19. yüzyıl liberal kapitalist düzenin gelişmelerine sahne olmuştur.

47

Sanayi Devrimi'nin yarattığı fabrika üretim sistemi içerisinde makinaların işsiz bıraktığı milyonlarca insan, kentlerde yığılan köylüler, yıkılan loncaların usta, kalfa ve çırakları iş bulabilmek için kendi aralarında yoğun bir rekabet içine girince emeğin pazarlık gücü aşırı derecede zayıflamıştır. Dönemin düşünsel ortamını temsil eden liberalizm de devlet ve sendika gibi dışardan herhangi bir müdahaleyi reddettiği için kendilerini koruyan herhangi bir kurum veya yasal düzenleme olmayan, bunun sonucunda da pazarlık güçleri sermayedar karşısında aşırı derecede zayıflayan işçiler, işsiz kalmamak adına kendilerine önerilerin uzun çalışma saatleri, kötü çalışma koşulları ve buna karşılık çok düşük ücretleri kabul etmek zorunda kalmışlardır.

Dönemin bu koşullarından yararlanan sermayedarlar ise emeğin sömürülmesini kurumsallaştırmış ve 19.yüzyılın son çeyreğine kadar işçi-işveren arasındaki hoşnutsuzlukların temelini oluşturan ücretler olmuştur. Pazarlık güçleri eşit olmayan iki taraf arasında belirlenen ücretler genel seviyesi, işçinin temel ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak kalmış ve dünya çalışan yoksullarla tanışmıştır.

Çalışan yoksullar: Yoksulluğun çalışmamaktan kaynaklandığı şeklindeki yaygın görüşün aksine, çalıştıkları hâlde yoksullaşanlar/yoksulluktan kurtulamayanları ifade etmektedir.

Zamanla ücreti yegâne geçim kaynağı olan işçinin, üretim araçlarına sahip sermaye karşısında eşit güç oluşturmaması ve güçsüz kalması bu adaletsizlik ve sömürü karşısında ise tarafsız kalınamayacağı düşüncesi yayılarak devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesi gereği geçerlilik kazanmaya başlamıştır. Müdahalecilik anlayışındaki gelişmeler ve toplumlarda yeni oluşmaya başlayan sosyal yapılar ise liberal kapitalist düzenin yeniden gözden geçirilmesine yol açmıştır. Bunun sonucunda müdahaleciliğe doğru bir yola girilmiştir. Bu oluşum I. Dünya Savaşı ile hız kazanmıştır. Bundan böyle devlet, yeni bir anlayışa girmeye başlamıştır. Temelde sosyal politikaya karşı olan liberal düşünce kendi içinde bir evrime yönelmiştir. Bu gelişmeler neticesinde devlet, ücret gelirin; eşit değerde işe, eşit ücret ödenmesi, cinsiyet ayrımcılığının yasaklanması, ücretin reel değerinin korunması, asgari düzeyinin belirlenmesi, ücretin ödenme biçimi ve yerinin belirlenmesi, ücretin belgelendirmesi, ücretin güvencesi ve ücretin öncelik- li olacak olması gibi alanlarda koruma altına almaya başlamıştır.

Ücret Hakkı ve Sosyal Ücret

18. ve 19. yüzyılda Batı Avrupa'nın hiçbir ülkesinde ücrete ilişkin herhangi bir kanuni müdahaleye rastlamak söz konusu değildir. Ücretler bu yüzyıllarda tamamen piyasa kanunlarının serbestçe işleyişine ve işverenlerin takdirine terkedilmiş durumdadır. Ancak 20. yüzyılın başlarından itibaren ortaya çıkan müdahalecilik akımı ve yaygınlaşan sosyal politika tedbirleri ile bu durum giderek değişmeye başlamış, bir taraftan kanuni asgari ücret düzeni, diğer taraftan toplu ilişkiler rejimi ücret gelirini gerçekten sosyo-kültürel yaşama seviyesine çıkarmaya başlamıştır. Günümüzde ise ücret, işçinin iş sözleşmesinden doğan bir hakkı olarak görülmüş, Anayasa ve çalışma hayatına ilişkin kanunlar aracılığı ile korunmuştur. Ayrıca çalışan bakımından taşıdığı önem açısından pek çok uluslararası sözleşmenin konusu olmuş, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde korunması gereken haklar içerisinde temel bir insan hakkı olarak düşünülmüş ve korunmasının önemine vurgu yapılmıştır.

Ücretin çalışan açısından bir hak niteliğini kazanmasını sağlayan, tarafların karşılıklı ve birbirine uygun iradeleri ve dolayısıyla hizmet (iş) sözleşmesidir.

Her şeyden önce çalışan birey; yaptığı işe uygun olan ücreti bir diğer ifadeyle, işgücünün gerçek değerini almalıdır. İşgücünün gerçek değeri ise emeğinin karşılığı olan gerçek ücrettir. Bu ücret, her iş için iş verimliliği esasına göre tespit edilen ücrettir.

İkinci olarak; ödenecek ücret, çalışan ferdin kendisinin ve ailesinin normal geçimini temin edebilecek bir seviyede olmalıdır. Diğer yandan normal geçim şartlarına uygun bir hayat seviyesi sağlayacak bir ücret, aynı zamanda adaletli bir ücrettir.

İşte günümüzde **devletin** başlıca ekonomik ve sosyal **ödevlerinden biri; çalışanların bu ücreti elde edebilmeleri için gerekli tedbirleri almaktır.**

İnsan emeğinin sadece ekonomik açıdan değerlendirildiği (emeğin de bir mal olarak görüldüğü) ve ücretin sosyal fonksiyonunun söz konusu olmadığı zamanlarda ücret hakkı da sadece bir borç ilişkisi anlamında hizmet akdinden doğan bir alacak hakkı olarak tanımlanıyordu. İşçi ve işveren arasındaki iş sözleşmesi ile kararlaştırılan ücret de şüphesiz emeğin değeri ve karşılığı olmakla birlikte piyasa arz ve talep kanuna göre uygulanan bir fiyat olarak bir mala ödenen bedel gibiydi. Günümüzde ise emeği herhangi bir mal gibi ele alıp, ücretin emeğin arz ve talebine göre oluşacağını beklemek hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için gerçekçi olmayan bir yaklaşımdır. Bu nedenle ücret günümüzde sadece çalışma karşılığı alınan bir para (emeğin fiyatı) olmaktan uzaklaşmış; sadece ekonomik değil, aynı zamanda sosyal bir olgu olarak da değerlendirilmeye başlanmıştır.

Bugünkü sosyal devlet düzenimizde, ücret hakkı sadece ekonomik açıdan emeğin karşılığı olan gerçek ve efektif bir ücreti değil, muhtevası bakımından çok daha geniş kanuni hak ve menfaatleri de kapsamaktadır. Bir diğer ifadeyle günümüzde ücret; hem daha geniş bir ihtiyaç anlayış içerisinde değerlendirilmekte hem de emeği karşılığı ücret geliri ile geçinenlerin sağlığı, eğitimi, beslenme ve barınmasını da dikkate almaktadır. Bu nedenle günümüzde ücrete ilişkin kabul edilen genel anlayış sosyal ücret anlayışı olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsam içerisinde sosyal koruma amacıyla işçiye tanınan kanuni haklarla, bir emek ve çalışma karşılığı olmaksızın da ücret ödenebilmesi söz konusu olmaktadır. Ücretin sosyal boyutu sosyal ücret olarak tanımlanan bu durumda, ücretlendirme yapılırken yalnızca iş göz önünde bulundurulmaz hem hizmetin gereklerini hem de çalışana uygun ve gerekli toplumsal yaşam düzeyini sağlama amacı gözetilir. Ücret geliri de teknik ve ekonomik bir rasyonellikten uzaklaşarak insancıl değerlere dayalı bir anlam kazanmaktadır. Bu anlayışla, ücretin insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlayabilecek düzeyde olması öngörülür.

ÇALIŞMA KOŞULLARI VE ÇALIŞMA KOŞULLARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Çalışma faaliyetinin başlangıcıyla birlikte çalışma koşullarının düzenlenmesi meselesi de önem kazanmıştır. Özellikle Sanayi Devrimi'nin ilk yıllarında giderek kötüleşen çalışma koşullarına karşı geliştirilen sosyal politika tedbirleri bir dizi koruyucu düzenlemenin yolunu açmıştır. Sosyal politika literatüründe bir kavram olarak çalışma koşulları "genellikle işçilerin iş münasebetinden doğan haklarının ve mükellefiyetlerinin tümü ve en geniş anlamda işçinin hukuki, ekonomik ve sosyal statüsü" olarak tanımlanmaktadır.

Çalışma koşulları esas itibarıyla İş Kanunları ile düzenlenmektedir. İş Kanunu, emek talebi -işverenler- açısından çalışma koşullarının sınırlarını çizerek bazı yükümlülükler doğururken, emek arzı -işçiler- açısından da bazı haklar getirmektedir. Bütün bu hak ve yükümlülükler çalışma koşulları ile ilgili bulunmakta, bir diğer ifadeyle çalışma koşulları bütün bu hak ve yükümlülüklerin birleşiminden oluşmaktadır.

Çalışma Koşullarında Yaşanan Değişimler

18. yüzyılın sonlarında gerçekleşen Sanayi Devrimi'nin; ekonomik ve teknolojik düzende köklü değişiklikleri beraberinde getirmesi çalışma koşullarını da doğrudan etkilemiştir.

Sanayi Devrimi'nin sebep olduğu çalışma yaşamının atölyelerden (küçük sanayi ve zanaattan), fabrikalara (büyük sanayi yaşamına) geçiş süreciyle başlayan ve bunun sonucunda yeni çalışma düzeninin aktörleri olan işçilerin büyük fabrikalarda ve kentlerde toplanmasıyla devam eden dönüşüm süreci;

- Çalışma sürelerinin artması,
- Düşük ücretler,
- Kadın ve çocuk işçilerin fabrika yaşamına girmesi gibi çalışma koşullarında önemli değişimlerin başlamasına yol açmıştır.

Sosyal politika tedbirlerinin henüz hayata geçirilmediği, örgütlenmenin başlamadığı bu dönemde işçi sınıfı sermaye karşısında zayıf kalmakta ve kendisine işveren tarafından saptanan ücreti kabul etmek zorundaydı.

Özellikle Sanayi Devrimi sürecinin ilk yıllarında aşırı rekabet olgusu ve bunun sonucu olarak aşırı kârlar peşinde koşulması, üretimde kullanılan makinalara yatırılan sermayenin kısa sürede geri alınmasını gerektirmiştir.

Çünkü o dönemde hızla birbirini izleyen yeni teknolojik buluşlarında da etkisiyle makine çabuk değişmekte ve rekabet gücünü yitirmektedir.

Bu gelişmeler, emeğin aşırı derecede sömürülmesine yol açmış, ücretler düşmüş ve sefalet ücretleri niteliğini kazanmış, bunun sonucunda da çalışan yoksullar ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bu durum Batı Avrupa'da özellikle İngiltere, Almanya, İsviçre ve Fransa'da bütün olumsuz sonuçlarını göstermiş ve işçi sınıfı içinde çok büyük bir yoksulluk başlamıştır.

Sanayi Devrimi'nin çalışma koşullarıyla ilgili olarak ortaya çıkardığı sorunlardan biri de çalışma sürelerinin çok uzun olmasıdır.

Makinanın 18. yüzyılın sonunda başlayıp üretim biçimlerini ve tekniklerini değiştirerek geliştirdiği kitle için üretim yapımına geçerek, işçinin yerini alması ve yine makinanın işsiz bıraktığı işgücüne çalışma alanları açmak için zorunlu önlemlerin alınmamış olması, işsizlik sigortalarının oluşumlarının henüz çok uzaklarda bulunması ve devletin ekonomik yaşama her türlü müdahaleden kaçınması, bütün ekonomi, toplumsal ve ruhsal sonuçları ile büyük bir işsizlik yaratmıştır.

İşsiz kalan fakat geçinmeleri için kesinlikle çalışmak zorunda olan ve sonunda da birbiriyle rekabet içine düşen işçiler kendilerine önerilen her türlü çalışma koşullarını kabul etmek durumunda kalmışlardır. Bu koşullardan biri de çoğu kez günde 15-18 saate kadar çıkan çalışma süreleridir.

O döneme hâkim olan iktisadi liberalizm anlayışı da işçi sınıfının içinde bulunduğu sefaleti daha da pekiştirmiştir. Bu anlayışa göre, bireyin ekonomik faaliyetlerini özgürce yapmasına izin verilmesi, bu özgürlüğü güvence altına alacak genel kuralların konulması dışında ona müdahale edilmemesi sağlanmıştır.

Böylece iktisadi hayatta bir uyum sağlanabilecek ve toplumun çıkarları da gerçekleştirilebilecekti. Bunu sağlamak için çalışma koşullarının devlet baskısından uzak ve işçi ile işveren taraflarının serbest iradesine dayanan bireysel sözleşme sistemiyle düzenlenmesi öngörülmüştür. Bir diğer ifadeyle bu dönemde devlete biçilen rol, çalışma hayatının tamamen dışında kalmak ve müdahale etmemektir.

Devletin Çalışma Koşullarına Müdahalesi

Sanayi Devrimi'nin başlamasına sebep olan teknolojik gelişmeler ve bu teknolojilerin üretim sürecinde kullanılması sayesinde üretim süreci ilk kez yeterli, sürekli ve düzenli bir güç kaynağına kavuşmuştur. Böylece o döneme kadar üretimin temelinde bulunan insan ve hayvanın kol gücünün, doğa gücünün ya da bu güçlere dayalı mekanik düzenlemelerin yerini, buhar ve elektrik gücüyle çalışan makineler almış Sanayileşmenin yaygınlaşıp, gelişmesiyle birlikte de makinelerin kullanıldığı fabrikaların sayıları giderek çoğalmıştır.

Fabrikalarla birlikte yeni bir iş ilişkisi ve bu ilişkinin dayalı olduğu işçi ve işveren denilen bir ikili bir çalışma statüsü de doğmuştur.

Sanayinin giderek gelişip, yaygınlaşmasıyla bu fabrikalarda çalışan işçilerin sayıları da çoğalmıştır.

İşveren olarak adlandırılan fabrika sahiplerinin, diğer işverenlerle rekabet edebilmeleri büyük ölçüde ürettiklerini pazarlara hızla ulaştırıp, satabilmelerine ve yeni teknolojiden bağılıdır. Ayrıca, hızlı teknolojik gelişmelerden yararlanabilmek için sürekli yeni yatırımlar yapmak ve yenilenen makine, araç ve gereçleri amorti etmek bir zorunluluk hâline gelmiştir. Bu yüzden de piyasalarda var olabilmek için aşırı kâr ve kapital (sermaye) birikimine yönelmişler bu yöneliş ise maliyetlerin düşürülmesini kaçınılmaz kılmıştır. Bu dönemde hâkim düşünce ortamı olan liberalizmin sözleşme serbestisi ve hukuki eşitlik ilkelerine dayalı kurulu hukuk düzeni, fabrika sahiplerine bu bağlamda geniş bir inisiyatif tanıdığından üretim maliyetleri içinde işgücünün payını azaltmak ilk başvuru yöntem olmuştur. Böylece ücret miktarları giderek düşmüş, fabrikalardaki çalışma koşulları da giderek ağırlaşmaya başlamıştır.

Büyük fabrika yaşamı ile birlikte işçilerin çalışma koşullarının giderek kötüleşmesi, uzun çalışma süreleri, sefalet ücretleri, çalışma alanlarının sağlıksızlığı, çocuk ve kadınların kütle hâlinde fabrikalara girişi gibi olaylar her yerde sanayileşmenin hızına ve yoğunluğuna göre tepki yaratmış, çalışma koşullarının giderek ağırlaşarak ülkeler için toplumsal barışı tehlikeye düşürmeye başlaması ise devletin çalışma yaşamına müdahalesini zorunlu kılmış, çalışma koşullarındaki olumsuzlukların ortadan kaldırılması istemi ile grev, miting, gösteri gibi etkinlikler yaygınlaşmıştır. Bireye değer veren fakat bireylerarası ilişkilere ve eşitsizliklere seyirci kalan liberal devlet yaklaşımı, Sanayi Devrimi'yle ortaya çıkan sorunları önleyememiş, aksine daha da arttırmıştır. Çalışma yaşamında giderek büyüyen sorunlar ise sağlık- sız bir toplum yapısına yol açmıştır.

Bu gelişmelerin etkisi ile 19. yüzyıl başlarından itibaren düşünürler, aydınlar, teknik elemanlar ve bazı işverenler çalışma koşullarının düzeltilmesi için çaba göstermiş ve önerilerde bulunmuştur.

Sanayi Devrimi'nin yarattığı olumsuz çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek, çalışanların sağlığını korumak ve iş güvenliğini sağlamak amacıyla birçok yasal, tıbbi ve teknik çalışma yapılmıştır. Bu arada işçiler de henüz yasallaşmamış da olsa kurdukları meslek örgütleri (sendikaları) içinde birleşerek haklarını toplu olarak savunma ve kazanma yollarını aramaya başlamış, klasik liberal ekonomik düşüncelere dayalı kapitalist düzen eleştirilerek, yeni ekonomik model ve sistemler aranmaya başlamıştır. Aynı yön ve biçimdeki gelişmelerin, Sanayi Devrimi'nin başladığı İngiltere'den sonra pek az farklılıklarla Sanayi Devrimi'nin yaşandığı diğer ülkelerde de sergilenmesi, devletleri harekete geçirmiş; böylece devletler, iş ilişkileri ve yaşamına karışmak zorunda kalarak, iş hukuku kurallarını yapılandırmaya ve onlara işlerlik kazandırmaya başlamışlardır.

1802 yılında İngiltere'de dokuma sanayiinde çalışan çocukların çalışma süreleri ve koşulları yönünden korunmasını öngören ve çocuk işçilerin günlük iş sürelerini 12 saat ile sınırlandıran kanun, iş hukuku alanında dünyada atılan ilk adım olmuştur.

20. yüzyılın ilk yarısındaki I. ve II. Dünya Savaşları ile her iki savaş arasında yaşanan 1929 ekonomik bunalımı, çoğalan ve güçlenen sendikaların özellikle çalışma koşullarını iyileştirmek üzere başlattıkları toplu mücadeleler, sanayileşen ülkelerde devletlerin ekonomik ve toplumsal yaşama katılma alanlarını genişletmiştir. Özellikle bu dönemde yaygınlaşan karma ekonomi modeli içinde devlet, endüstri ilişkileri, sosyal güvenlik sistemleri içinde etkin bir konum kazanmıştır.

Bu gelişmelerle bağımlı ve güçsüz kesimlerin korunmalarını öngören sosyal politikalar daha da önem kazanmış ve Sanayi Devrimi'nin yol açtığı sosyal sorunların çözümü konusunda yeni bir döneme geçilmiştir. Bu dönemde sosyal politikalara işlerlik kazandırılmasıyla işçi statüsü altında çalışanların özel hukuki düzenlemelerle iş ilişkileri ve yaşamında korunması doğrultusunda iş hukuku alanında hızlı ve radikal bir değişim gözlenmiştir. Devlet bu aşamada çalışma koşulları ve ücretlere müdahale ederek, insanca çalışıp yaşamının standartlarını koruyucu mevzuatı yürürlüğe koymuş hatta çalışanların bizzat kendi hak ve çıkarlarını koruyup geliştirebilecekleri örgütlenme olanaklarını bir hak olarak onlara vermeye yönelmiştir. Sanayi Devrimi'nin ilk yıllarında konulan örgütlenme yasakları kaldırılarak, sendikacılık hareketinin başlamasına imkân verecek hukuki şartları sağlamıştır.

Böylece devletin çalışma yaşamına karışarak iş hukuku kurallarını oluşturduğu örgütlenme haklarının yaygınlık kazanarak toplu ilişkiler sisteminin oturmaya başladığı bir döneme geçilmiştir.

Bugün çalışma koşullarının sınırlarını çizen iş hukukunun bir bilim olarak gelişmesi de yine bu dönemde yapılan çalışmaların sonucunda olmuştur.

Çalışma Koşullarının işçi yararına düzenlenmesi

Çalışma koşullarının işçi yararına düzeltilmesi ve genişletilmesi, sosyal politika tarihinde bir yüzyıldan uzun süren bir mücadele ve gelişmenin sonucudur.

Günümüzde de sosyal politikanın bu mücadelesi devam etmekte, çalışma hayatına ilişkin mevcut problemlere karşı yeni önlemler geliştirilmektedir.

Bugün küresel gelişmelere bağlı olarak, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yeni ekonomi anlayışının bir sonucu olarak;

- Esnekleştirme,
- Özelleştirme,
- Taşeronlaşma uygulamaları,
- Endüstri ilişkilerinin güç kaybetmesi,
- Yeni istihdam biçimlerinin önem kazanmasına bağlı olarak işlerin önemsizleşmesi ve değer kaybetmesi gibi sorunlar tartışılmaktadır.

Ülkelerin ve işletmelerin rekabet güçlerini artırmada önemli avantajlar olarak sayılan bu uygulamalar, özellikle gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere hemen bütün ülkelerde ücretlerin düşmesine, güvencesiz ve düzgün olmayan işlerin artmasına, çalışma sürelerinin uzaması yanında çalışma şartlarının kötüleşmesine, kayıt dışılığın artmasına, işlerin süreklilik özelliğinin kaybolmasına, sendikaların tasfiye edilmesine ve çalışanların artan gelirden hakça pay alamamalarına ve sonuç olarak çalışanların yoksullaşmasına neden olmuştur.

Bu gelişmeler neticesinde çalışma koşullarının insanileştirilmesi amacıyla, 1999 yılında toplanan 87.

Uluslararası Çalışma Konferansı'nda sunulan raporda; çalışanların güvenlik, onur, eşitlik ve özgürlük temelinde uygun ve üretken bir iş elde edebilmeleri için desteklenmesi gerektiği fikrinden hareketle, Decent Work kavramı uluslararası gündemi meşgul etmeye başlamıştır. Türkçeye **Düzgün iş** olarak çevrilen bu kavram, 2003 yılından itibaren de ülkemiz gündemini meşgul etmektedir.

ILO'ya göre Düzgün iş, insan onuruna yakışır çalışma koşullarında, işçi sağlığı ve güvenliği koşullarına uygun, sosyal güvenlik imkânlarına sahip, sendika aracılığı ile temsil gücü olan, zorla çalıştırma ve çocuk işçiliğinin olmadığı, yaptığı iş karşılığında hak ettiği ücreti alabilen ve kısacası çalışmaya ilişkin temel hak ve ilkelerin üç tarafı uzlaşma ile gerçekleştirilebildiği işler olarak tanımlanmaktadır.

Kavram; insanların çalışma ve istihdam haklarına, işçi sağlığı ve sosyal güvenlik koşullarına ve imkânlarına ve sendikalar yoluyla veya diğer araçlarla kendini ifade etme haklarına göndermede bulunan bir kavramsal çerçeveyi içermektedir.

Sosyal politikanın uluslararası araçlarından ILO'nun temel hedeflerinin insanlık onuru, güvenlik, eşitlik ve özgürlük çerçevesinde kadınlar ve erkekler için düzgün işlerin sağlanması olduğunu belirtmek gerekir. Kuruluş yılı 1919'dan bu yana dünyanın her yerinde iş hayatında çalışma ve yaşam standartlarını geliştirmeyi temel felsefe edinen ILO'nun 21. yüzyıla girerken kendisine seçmiş olduğu yeni hedef herkes için düzgün iş olmuştur. Buradaki amaç; düzgün işin kadın, erkek, yaşlı, genç, kayıtlı, kayıtsız, sendikalı, sendikasız, vs. ayrımı yapmadan çalışma yaşamına dahil olmuş tüm bireyler için geçerli olmasıdır.

ILO'nun yeni hedefi olan herkese düzgün iş sağlanması ve bu konuda ülkelerin üzerine düşen görevleri yerine getirmeleri gerekliliği, 1999'daki Uluslararası Çalışma Konferansı'nda gündeme geldikten sonra bu konuda yapılan pek çok çalışmanın ardından, bu işlerin sağlanması için temel prensiplerin neler olacağı belirlenmiştir. Buna göre ülkeler için düzgün işlerin sağlanmasında dört temel hedef ortaya konulmuştur:

- Temel hak ve prensiplerin ve standartların işyerlerinde hayata geçirilmesi,
- Uygun istihdam ve gelir elde etmeleri için, kadın ve erkeklere daha fazla fırsat yaratma,
- Sosyal korumanın kapsamını ve etkinliğinin herkes için artırılması,
- Sosyal diyalogun ve üçlü katılımıcılığın güçlendirilmesi.

Böylelikle ülkeler, bu dört ana hedefi gerçekleştirdiğinde düzgün işlerin sağlanmasına katkıda bulunmuş olacaklardır.

GELİR DAĞILIMI VE YOKSULLUKLA MÜCADELE

GELİR DAĞILIMI

Gelir dağılımı, bir ülkede belirli bir dönemde (genellikle bir yıl içinde) üretilen gelirin kişiler, gruplar ya da üretim faktörleri arasındaki dağılımı olarak tanımlanabilir. Başlıca gelir dağılımı türleri aşağıda yer almaktadır.

Kişisel Gelir Dağılımı

Bir ekonomide belirli bir dönemde üretilen millî gelirin kişiler, aileler ya da nüfus grupları arasındaki dağılımı kişisel gelir dağılımı olarak adlandırılmaktadır. Kişisel gelir dağılımında, geliri elde edenlerin bu geliri hangi üretim faktörü sıfatıyla elde ettikleri dikkate alınmaz. Bir diğer ifadeyle, önemli olan elde edilen gelirin kaynağı ve bileşimi değil, miktarıdır. Kişisel gelir dağılımı araştırmaları, hanelerin sosyal ve ekonomik yapılarında zaman içinde meydana gelen değişikliklerin belirlenmesi ve uluslararası karşılaştırmalar açısından oldukça önemlidir.

Fonksiyonel Gelir Dağılımı

Fonksiyonel gelir dağılımı ise millî gelirin onu üreten üretim faktörleri, bir diğer ifadeyle, emek sahipleri, sermaye sahipleri, toprak sahipleri ve girişimciler arasındaki dağılımıdır. Bu anlamda, fonksiyonel gelir dağılımı gelirin ücret, faiz, rant ve kâr arasında nasıl dağıldığını göstermektedir.

Bölgesel Gelir Dağılımı

Bölgesel gelir dağılımı, bir ülkede yaratılan gelirin coğrafi olarak dağılımını göstermektedir. Genellikle ülkelerin bütün bölgeleri aynı derecede kalkınmış değildir. Ülke coğrafyası içerisinde bazı bölgeler gelirden fazla pay alırken bazı bölgeler de yeteri kadar pay alamamakta ve geri kalmaktadır. Bölgesel gelir dağılımı adaletinin sağlanması için bölgelerin gelir ve istihdam yapılarının analiz edilerek her bölgenin kendi yapısal özelliklerine uygun çözümler üretilmesi gerekmektedir.

Sektörel Gelir Dağılımı

Sektörel gelir dağılımı, bir ülkede yaratılan toplam gelirin üretim sektörlerine göre dağılımını ifade etmektedir. Sektörel gelir dağılımı; tarım, sanayi ve hizmet gibi başlıca üretim sektörlerinin ulusal gelire hangi oranda katkıda bulunduğunu göstermektedir.

Birincil ve İkincil Gelir Dağılımı

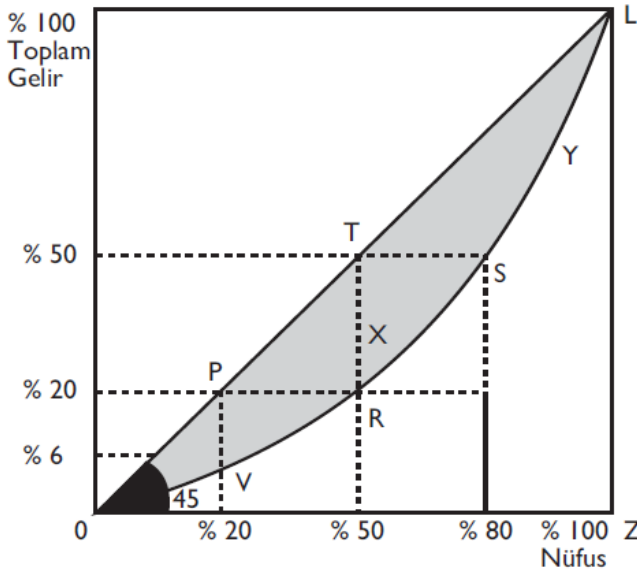
Üretim sürecine katılan üretim faktörleri tarafından yaratılan gelirin serbest piyasa ekonomisine hiçbir müdahale olmaksızın dağılımı birincil gelir dağılımı olarak adlandırılmaktadır. İkincil gelir dağılımı ise devletin belirli bir dönem içerisinde serbest piyasada oluşan gelire çeşitli yollarla müdahale etmesi sonucu oluşan gelir dağılımıdır. İkincil gelir dağılımı kavramı, gelirin yeniden dağılımı olarak da ifade edilebilir. İkincil gelir dağılımında devlet, bazı mal ve hizmetleri düşük gelirli bireylere karşılıksız veya çok düşük bedellerle maliyetinin altında sunmaktadır. Yüksek gelir elde edenlerden artan oranlı tarifelerle sağlanan vergi gelirlerinin çeşitli yollarla düşük gelir gruplarına aktarılması ya da geliri belirli bir düzeyin altında olanların vergiden muaf tutulması, devletin gelir dağılımında adaleti gerçekleştirmeye yönelik uygulamalarına örnek olarak verilebilir.

GELİR DAĞILIMI EŞİTSİZLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ

Kişisel gelir dağılımı eşitsizliğinin ölçülmesinde kullanılan başlıca yöntemler, Lorenz Eğrisi ve Lorenz Eğrisi yardımıyla hesaplanan Gini Katsayısıdır.

Lorenz Eğrisi

Kişisel gelir dağılımında eşitsizliğin boyutunun saptanması için kullanılan Lorenz eğrisi kutu şeklinde bir diyagram içinde gösterilmektedir. Diyagramın dikey ekseninde toplam gelirin, yatay ekseninde ülke nüfusunun kümülatif yüzdeleri yer almaktadır. Dikey ekseninde gelirin %100'ü, yatay ekseninde ise nüfusun %100'ü gösterildiğinden diyagram bir kutu şeklindedir.



Orijinle karşı köşeyi birleştiren 45 derecelik doğru (OL doğrusu) eş bölüşüm doğrusudur ve gelirin tam olarak eşit dağıldığı bir durumu göstermektedir. Eş bölüşüm doğrusu mutlak eşitlik doğrusu şeklinde de ifade edilebilir.

Bir ülkede gelir dağılımında eşitsizlik varsa, mutlak eşitlik doğrusu yanında fiili dağılımı gösteren ikinci bir eğri çizilir. Kişisel gelir dağılımı eşitlikten uzaklaştıkça fiili gelir dağılımını gösteren eğri (Lorenz Eğrisi) de mutlak eşitlik doğrusundan uzaklaşır.

Örneğin Şekil 'de Lorenz eğrisi üzerindeki S noktasında nüfusun %80'i, gelirin %50'sini almaktadır. Kişisel gelir dağılımında eşitsizliğin artmasıyla birlikte Lorenz eğrisi ile mutlak eşitlik doğrusu arasında kalan alan (Şekil 'de X) genişlemektedir.

Gini Katsayısı

Kişisel gelir dağılımındaki eşitsizliğin derecesini gösteren Lorenz eğrisi geometrik bir yöntemdir. Gini katsayısı ise eşitsizliğin derecesini ölçen bir katsayıdır. Gini katsayısı, hem bir ülkedeki gelir dağılımı eşitsizliğinin zaman içerisindeki eğilimini göstermesi hem de ülkeler arasında karşılaştırmalar yapmaya imkân tanınması açısından önemli bir eşitsizlik ölçütüdür. Gini katsayısı Lorenz eğrisinden türetilmiştir.

Lorenz eğrisi ile mutlak eşitlik doğrusu arasında kalan alanın (Şekil 'de, X), mutlak eşitlik doğrusu altında kalan OZL üçgeninin alanına (Şekil 'de X+Y) oranı Gini katsayısını vermektedir. Gini katsayısı 0-1 arasında değişen değerler almaktadır. Katsayının 1'e yaklaşması gelir eşitsizliğinin arttığını, 0'a yaklaşması ise gelir eşitsizliğinin azaldığını göstermektedir.

SOSYAL POLİTİKA AÇISINDAN GELİR DAĞILIMININ ÖNEMİ

Gelir dağılımı sorunu tarihin her döneminde toplumların gündeminde olmuş ve ilkel toplumlardan günümüze kadar çeşitli aşamalardan geçmiştir. Feodal düzende gelir dağılımında, mülkiyetten gelen büyük bir haksızlık ve adaletsizlik olmakla birlikte, feodalizmin adeta geniş bir aile kuruluşu görünümünde olduğu bu dönemlerde gelir dağılımı adaletsizliğinin kişiler üzerinde önemli bir etkiye sahip olmadığı söylenebilir. Yaşam gereksinimleri ve gelecekleri feodal düzendeki efendinin garantisi altında bulunan kişiler için gelir dağılımından şikâyet etmek söz konusu olmamıştır. Ancak, sanayi öncesi dönemde, bu aile kuruluşu şeklindeki feodal yapı sanayileşme ile birlikte ortadan kalkmıştır. Özellikle, 19. yüzyılın sanayi kapitalizmi döneminde sanayicilerin kârlarının aşırı bir düzeye ulaşmış olması karşısında pazarlık gücünden yoksun çalışanların ekonomik bakımdan, içinde bulundukları sıkıntılar ve yaygın bir duruma gelen yabancılaşma ile gelir dağılımında ciddi bir bozulma baş göstermiştir. Bu durum, sanayi toplumlarında zaman zaman büyük huzursuzluklara ve ayaklanmalara neden olmuştur. Ekonomik koşullar nedeniyle işçilerle sermaye sahipleri arasındaki büyük gelir farklılıklarının ortaya çıkardığı sosyal problemler bu döneme damgasını vurmuştur.

Sosyal politika dinamik bir yapıya sahiptir. Sosyal yapı değıştikçe sosyal politikada bu değışime uygun bir yapılanma içine girmektedir. Sanayi Devrimi'nin ilk dönemlerinde sosyal politika sorunları bugünkünden farklıydı.

Ancak, hangi dönemde olursa olsun sosyal politikanın değışmeyen temel misyonu, toplumu oluşturan bireyler ve gruplar arasındaki sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılarak toplumsal dengenin korunmasıdır. Küreselleşme süreciyle dünyada belli kesimlerin refahının artması karşısında büyük bir kesimin yoksulluk ortamında yaşamını sürdürmesi gelir dağılımı sorununun günümüzdeki önemine işaret etmektedir.

Gelir dağılımı adaletsizliği toplumsal barışı tehdit eden sosyal sorunların başında gelmektedir. Toplumu oluşturan bireyler temel ihtiyaçları karşılandığı ve güvence altına alındığı ölçüde kişiliklerini ve topluma olan güven duygularını geliştirebilirler.

Sosyal politika, ekonomik refah artışını geniş toplum kesimlerine yaygınlaştırdığı ölçüde ekonomik ve sosyal gelişmenin bir bütünlük içinde sağlandığı kalkınma amacına hizmet edebilecektir. Toplumu oluşturan kişiler ve sosyal gruplar arasındaki yaşam düzeylerinde, toplumsal hizmetlerden yararlanmada ve ekonomik olanaklara ulaşabilmede var olan farkları azaltmak, sosyal politikanın genel kalkınma içindeki başlıca hedeflerindendir. Bu noktada, ekonomik yönden güçsüz ve bağımlı kişilerin korunması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve gelir dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi sosyal dengenin ve sosyal adaletin sağlanması için büyük önem taşımaktadır.

Sosyal adalet anlayışının somut bir içerik kazanabilmesi için her şeyden önce fırsat eşitliğinin ya da fırsat adaletinin sağlanmasına ihtiyaç vardır. Bunun anlamı, toplumda belli bir kuşağın temsilcisi olan herkesin daha iyi bir toplumsal konuma gelmede ve sosyal riskleri karşılamada eşit şanslara ve risklere sahip olmasıdır.

Örneğin, eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması sosyal adaletin önemli bir koşuludur.

Hiç kuşkusuz sosyal adalet herkese mutlak eşitlik sağlanması anlamına gelmemektedir.

Sosyal adalet, ekonomik gelişmelerin çeşitli toplum kesimleri arasında ortaya çıkardığı eşitsizliklerin ve sosyal farklılıkların giderilmesi hedefine yöneliktir. Bu hedefe ulaşmada adil bir ücret ve gelir dağılımı politikası, adil bir vergi yükü politikası, herkese iş olanağı sağlayan bir istihdam politikası, yaygın ve adil bir sosyal güvenlik politikasının bir politikalar bütünlüğü içinde sunulması önem taşımaktadır.

Günümüzde sosyal politika önlemleri büyük ölçüde gelir dağılımı politikasına ilişkindir. Sosyal politikanın gelir dağılımına yaklaşımı düzeltici niteliktedir ve uygulama üç temelde şekillenmektedir.

Birincisi, herkes için en az yaşama düzeyinin güvence altına alınmasıdır.

İkincisi, gelirler arasındaki farklılıkların azaltılmasıdır.

Üçüncüsü ise kişilere tanınacak fırsat eşitliği ile yükselme olanaklarının herkese açık bulundurulmasıdır.

GELİR DAĞILIMINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER

Bir ülkede gelir dağılımını etkileyen birçok ekonomik ve sosyal faktör bulunmaktadır. Gelir dağılımını belirleyen başlıca faktörler aşağıda açıklanmaktadır.

Demografik Faktörler

Nüfus artışı ve göç gelir dağılımını belirleyen demografik faktörlerin başında gelmektedir.

Özellikle, nüfus artışı karşısında yeterli düzeyde yatırımın gerçekleştirilemediği ve buna bağlı olarak da yeni istihdam alanlarının yaratılamadığı gelişmekte olan ülkelerde işsizlik ve kayıt dışı istihdam artmaktadır. Bu durumda gelir dağılımı emek aleyhine bozulmaktadır. Nüfus artış hızının yüksek olduğu ülkelerde, özellikle alt gelir grupları eğitim ve sağlık hizmetlerinden yeterli düzeyde yararlanamamaktadır. Benzer bir durum göç olgusuyla da yaşanmaktadır. Nitekim yoğun göç alan bölgelerde eğitim, sağlık, konut gibi hizmetler ve istihdam olanakları nüfusun gerisinde kalmakta ve gelir eşitsizliklerinin artmasına neden olmaktadır.

Piyasa Yapısı

Bir ekonomide mal ve faktör piyasalarında tam rekabet koşullarından daha çok aksak rekabet koşulları geçerlidir. Aksak rekabet koşullarının görüldüğü piyasalarda faaliyet gösteren firmalar, üretimlerini suni olarak azaltarak fiyatlarını yükseltmek suretiyle aşırı kâr elde edebilmektedirler. Bu durum ise gelir dağılımını monopolcü ve oligopolcü firma sahipleri lehine değiştirmektedir.

Teknolojik Gelişme Düzeyi

Teknolojik gelişme düzeyinin yetersiz olduğu ülkelerde gelir dağılımında adaletin sağlanması için gerekli kaynakları oluşturmak da kolay olmamaktadır. Emek ya da sermaye yoğun teknolojilerin tercih edilerek üretim sürecinde kullanılması gelir dağılımını yakından etkilemektedir. Geçmişten günümüze, ekonomik ve teknolojik alandaki gelişmelerle birlikte, emek yoğun teknolojiler yerini sermaye yoğun teknolojilere bırakmaktadır. Sermaye yoğun teknolojilerin yaygınlaşmasının doğal bir sonucu olarak üretimde sermayenin payı hızla artarken emeğin özellikle de niteliksiz emeğin payı azalmaktadır. Teknolojik gelişme nitelikli işgücünün verimliliğini artırdığı için gelir dağılımı niteliksiz işgücü aleyhine bozulmaktadır.

Üretim Faktörlerinin Niteliği

Üretim faktörlerinin niteliğindeki farklılıklara bağlı olarak gelir dağılımı da farklılaşmaktadır. Kişisel yeteneklerdeki farklılıklardan dolayı bireyler farklı düzeylerde gelire sahip olabilmektedirler. Eğitim süreci boyunca elde edilen yetenek ve beceriler, çalışma yaşamı boyunca edinilen deneyimler, emeği daha nitelikli hâle getirmektedir. Teknolojide yaşanan gelişmeler sermayenin verimliliğini; sulama, gübreleme ve ilaçlama gibi etkinlikler ise toprağın verimliliğini artırmaktadır. Bazı girişimciler risk almaktan kaçınırken, bazıları yatırımlarını riski yüksek alanlara yönlendirerek büyük kazançlar sağlayabilmektedir.

Servet Dağılımı

Gelir dağılımında ortaya çıkan dengesizliklerin önemli nedenlerinden biri de servet dağılımının dengesiz olmasıdır. Gelir dağılımında servete bağlı olarak ortaya çıkan dengesizliğin giderilmesinde arazi, bina gibi servetler üzerinden alınan dolaysız vergiler önem kazanmaktadır. Servetin değerinin artması sonucu gelir dağılımının servet sahibi lehine bozulması, servet üzerinden alınan dolaysız vergilerle bir ölçüde giderilmiş olmaktadır. Aksi hâlde, servet dağılımındaki dengesizliğe bağlı olarak gelir dağılımındaki adaletsizlik daha da artmaktadır.

55

Enflasyon ve Ekonomik Krizler

İstikrarsız bir ekonominin göstergesi olan Enflasyon, gelir dağılımını etkileyen temel unsurlardan biridir. Enflasyon, sermaye gelirleri ile emek gelirleri arasında emek aleyhine dengesizliğe yol açmaktadır. Yüksek gelire sahip olan kesimler, Enflasyon karşısında genellikle kendilerini koruyacak olanaklara sahipken sabit gelirli kişiler, bu tür olanaklara sahip değildir. Ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde Enflasyon oranlarında ani yükselişler görülmektedir. Bu durumda, ülke parası değer kaybetmekte ve ücretin satın alma gücünü ifade eden reel ücretler azalmaktadır. Ekonomik krizler gelir dağılımını sadece yüksek Enflasyon ve reel ücretlerin azalması kanalıyla etkilememektedir. Ekonomik krizler; işsizliğin artmasına, yatırım ve istihdam olanaklarının daralmasına neden olarak da gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaktadır.

Bölgesel Gelişmişlik Farklılıkları

Bir ülkede ekonomik gelişme, ülke içindeki her bölgede ya da bölge içindeki tüm yerleşim merkezlerinde aynı anda başlamamaktadır. Ekonomik gelişmenin doğasında dengesizlik vardır. Önce, gelişmeye en uygun koşullara sahip merkezler gelişir. Dolayısıyla her ülkede, bölgeler arasında, ekonomik gelişme ile birlikte ortaya çıkmış az ya da çok yoğunlukta sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıkları vardır.

Gelişmiş bölgelerde istihdam olanakları fazla, ücretler yüksektir. Geri kalmış bölgelerde ise işsizlik oranı çok yüksek, ücretler düşüktür. Mevcut işletmeler daha çok, yöreye hitap eden ve emek-yoğun teknolojiyle çalışan küçük işletmelerdir.

Bölgelerarası gelişmişlik farkı, kişisel gelir farklılıklarının en önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

Kamusal Mal ve Hizmetlerin Dağılımı

Kamu kuruluşları tarafından üretilen kamusal mal ve hizmetler bireysel arz ve talebin dışında kalmaktadır. Savunma, güvenlik, adalet, altyapı ve çevrenin korunması gibi kamusal mal ve hizmetler serbest piyasa ekonomisinde bireysel üretime ve tüketime konu olmamakta, toplumun ortak gereksinimlerinden doğan bu tür mal ve hizmetler kamu kuruluşları tarafından sunulmaktadır. Kamusal hizmetlerin yeterlilik düzeyi ve bunların dağılımı, gelir dağılımını doğrudan etkilemektedir. Kamusal mal ve hizmetlerin yeterli düzeyde sunulamaması, düşük gelirli kesimlerin ekonomik ve toplumsal şoklarla başa çıkma ve değişen koşullara uyum sağlama yeteneklerini azaltarak gelir dağılımını olumsuz etkilemektedir.

Küreselleşme

Küreselleşme olarak adlandırılan süreçte ülkeler dünya ekonomisiyle giderek daha fazla bütünleşmektedir. Bu bütünleşmede, mal ve hizmetlerin yanı sıra teknolojiler, finansal akımlar, doğrudan yabancı sermaye yatırımları, emek, bilgi ve kültürel akımlar öne çıkmaktadır. Küreselleşme süreci, ticaretin ve yatırımın önündeki engellerin kaldırılması sürecini de beraberinde getirmektedir. Bu eğilim ise uluslararası sınırları aşma yeteneğine sahip olan kesimler lehine gelir dağılımını değiştirmektedir.

Sermaye sahipleri, yüksek vasıflı işçiler ve kaynaklarını talebin en çok olduğu yerde arz etme olanağına sahip olan kesimler, bu gelişme sonucunda refahını artırırken, işgücünün ulusal sınırlar ötesinde ikame edilebilir hâle gelmesiyle vasıfsız veya düşük vasıflı işçiler refah kaybı ile karşı karşıya kalmaktadır.

GELİR DAĞILIMI POLİTİKASININ ARAÇLARI

Gelir dağılımı politikası ile gelir dağılımını etkileme amacını taşıyan politikalar anlaşılmaktadır. Başlıca gelir dağılımı politikası araçları aşağıda incelenmektedir.

İşgücü Piyasası ve Ücret Politikaları

İstihdamın korunması, artırılması, işçi ve işverenlerin örgütlenmesi, toplu pazarlık ve grev hakkının korunması gibi devletin çalışma hayatına yönelik uygulamaları ve hazırladığı yasalar aynı zamanda emeğin gelir dağılımından aldığı payın belirlenmesinde de etkili olmaktadır.

Örneğin, sendikal örgütlenme önündeki engellerin kaldırılması ile özellikle bireysel olarak pazarlık gücüne sahip olamayan düşük nitelikli emeğin güçlendirilmesi ve toplu pazarlık yoluyla ücretinin artırılması mümkün olmaktadır. Dolayısıyla, sendikalar toplu pazarlık yoluyla birincil gelir dağılımını emek lehine değiştirebilmektedir.

56

Ücret politikaları da doğrudan emeğin gelir düzeyini belirlediği için gelir dağılımı politikasının önemli araçlardan biridir. Örneğin, asgari ücret uygulaması, piyasadaki ücretlerin belirli bir seviyenin altına inmesini engellediği için gelir dağılımının iyileştirilmesi noktasında önemli bir işleve sahiptir.

Fiyat Politikası

Devlet, geniş toplum kesimlerinin tükettiği temel tüketim mallarının fiyatlarında istikrar sağlayarak, dar ve sabit gelirliilerin reel gelirlerinin aşınmasını önlemekte ve bu şekilde fiyat politikasını, gelir dağılımı politikasının bir aracı olarak kullanabilmektedir. Devletin bazı alanlarda bizzat üretici konumunda olması, devlet tarafından üretilen malların düşük bir fiyatla satılmasını sağlamaktadır.

Bu durumda, malın fiyatı ile piyasa fiyatı arasındaki fark kadar bir gelir transferi bundan yararlanan kesimler için gerçekleştirilmiş olmaktadır. Ayrıca, devletin tarım ürünlerine yönelik fiyat destekleri de bu kapsamda değerlendirilebilir.

Gelirler Politikası

Gelirler politikası ile bütün gelirlerle ilgili gelişmelere bu gelirlerin doğuşu esnasında doğrudan etki etmeyi amaçlayan hükümet politikaları anlaşılmaktadır. Ücret ve fiyat politikaları dar anlamda gelirler politikasının esasını teşkil etmektedir. Geniş anlamda gelirler politikası ise ücretliler dışındaki gelir gruplarını da kapsayan politikaları içermektedir. Satın alma gücü politikası olarak ele alındığında bu politika, toplam arz karşısında toplam talebin yetersizliğini gidermeye yönelik politikalar anlamına gelmektedir.

Servet Politikası

Servet politikası, servetin gelir getirme fonksiyonu ve servetin eşitsiz dağılımı nedeniyle, gelir dağılımı politikasının en önemli araçlarından birisidir. Bu politika ile servetin geniş kitlelere yaygınlaştırılarak gelir dağılımı eşitsizliklerinin giderilmesi amaçlanmaktadır.

Devlet, servet politikası aracılığıyla gelir dağılımını düzenlemek için, öncelikle servetin kaynağını oluşturan tasarrufların bağımlı çalışanların elinde oluşmasını kolaylaştırıcı, yani tasarrufu özendirici önlemler almaktadır.

Maliye Politikası

Gelir dağılımı politikasının bir diğer önemli aracı da maliye politikasıdır. Bu politika ile birincil gelir dağılımını tamamlayıcı, yeniden dağılımla ilgili önlemler anlaşılmaktadır. Devlet, maliye politikası aracılığı ile gelirin yeniden dağılımını vergiler ve kamu harcamaları yoluyla gerçekleştirmektedir. Daha adil bir gelir dağılımının gerçekleştirilebilmesi için gelir ve servet üzerinden alınan vergilerin (dolaysız vergiler) ağırlıkta olduğu bir vergi yapısının oluşturulması gerekmektedir.

Zira bu tür bir vergilendirmede, ödeme gücünün göz önüne alındığı artan oranlı bir vergi yapısı söz konusudur. Harcama üzerinden alınan dolaylı vergilerde ise bireylerin gelir durumları göz önünde bulundurulmadığı için yüksek gelirli de asgari ücretle geçinenler de satın aldıkları mal için aynı miktarda vergi ödemektedir. Dolaylı vergiler bu anlamda, düşük gelirli kesimler aleyhine gelir dağılımı adaletini olumsuz etkilemektedir.

Kamu harcamaları da gelirin yeniden dağılımında önemli bir araçtır. Sosyal amaçlı transfer harcamaları, düşük gelir gruplarının kullandığı mal ve hizmetlerin fiyatlarında indirimli tarife uygulanması gibi politikalarla düşük gelirli kesimlerin ihtiyaçlarını daha rahat karşılamaları mümkün olmaktadır.

Eğitim Politikası

Eğitim, bilgi ve becerileri geliştirmek suretiyle kişilerin verimliliklerini artırmaktadır. Eğitimin gelir getirici fonksiyonu dikkate alındığında, eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması yoluyla gelir ve sosyal statü kazanma şansının herkese açık tutulması, toplumdaki gelir dağılımı eşitsizliğini azaltıcı bir rol oynamaktadır. Devlet, eğitime başlamada herkese eşitlik sağlayarak, eğitim araç ve gereçleri ile ilgili olanakları geliştirerek ve eğitim harcamalarını daha fazla üstlenerek, eğitimdeki fırsat eşitsizliğini ve dolayısıyla kişiler arasında bu yönde oluşan farklılıkları azaltabilmektedir.

Sosyal Güvenlik Politikası

İnsanın toplum içerisinde yaşamaktan dolayı karşı karşıya bulunduğu işsizlik, hastalık, sakatlık, yaşlılık gibi risklerin sonuçlarına karşı emniyet sağlayan sosyal güvenliğin önemli bir fonksiyonu da toplumun çeşitli kesimleri arasında gelir transferi sağlayarak gelirin yeniden dağılımına katkıda bulunmaktır. Bu transfer, prim ödeme esasına dayanan sosyal sigorta sisteminde sağlıklı olanlardan hastalara, çocuksuz ailelerden çocuklu ailelere ve gençlerden yaşlılara doğru yapılmaktadır.

Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden oluşan primsiz sistemlerde ise giderler devlet bütçesinden karşılandığı için, bu transfer vergi ödeme gücü olanlardan vergi ödeme gücü olmayanlara doğru gerçekleşmektedir.

DÜNYADA GELİR DAĞILIMI

Dünya ülkeleri arasında gelir dağılımındaki farklılıkları ortaya koymak için Dünya Bankası tarafından yayınlanan ve ülkelerin kişi başına düşen millî gelirlerini gösteren verileri incelemek gerekmektedir. Dünya Bankası'nın yayınladığı World Development Indicators 2013 Raporu'nda, Satın Alma Gücü Paritesine göre dünyanın en zengin ve en yoksul 10 ülkesi, kişi başına düşen millî gelir düzeylerine göre aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Tablo incelendiğinde, dünyanın en zengin ve en yoksul ülkelerinin dünya gelirinden elde ettikleri paylar arasında çok büyük bir fark olduğu görülmektedir. Kişi başına düşen millî gelir açısından dünyanın en zengin ülkesi olan Katar'da kişi başına düşen millî gelir 81.300 \$ iken dünyanın en yoksul ülkesi Kongo Demokratik Cumhuriyeti'nde bu rakam sadece 370 \$'tır.

Dünya Bankası'nın ülkeleri gelir gruplarına ayırarak yaptığı sınıflandırmaya göre ise 2009 yılında, düşük gelirli ülkelerde satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen ortalama millî gelir 1.220 \$; orta-alt gelirli ülkelerde 4.784 \$; orta-üst gelirli ülkelerde 12.440 \$; yüksek gelirli ülkelerde ise 36.213 \$'tır. Bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere ekonomik gelişmişlik düzeyinin önemli bir göstergesi olan kişi başına düşen millî gelir açısından düşük ve yüksek gelirli ülkeler arasında büyük bir uçurum söz konudur.

Satın Alma Gücü Paritesine Göre Kişi Başına Düşen Millî Gelir Açısından Dünyanın En Yoksul 10 Ülkesi, (\$)	Satın Alma Gücü Paritesine Göre Kişi Başına Düşen Millî Gelir Açısından Dünyanın En Zengin 10 Ülkesi, (\$)
Kongo Demokratik Cumhuriyeti: 370	Katar: 81.300
Burundi: 560	Çin'in Makao Bölgesi: 68.710
Eritre: 560	Norveç: 66.960
Liberya: 600	Lüksemburg: 65.190
Nijer: 650	Singapur: 61.100
Orta Afrika Cumhuriyeti: 860	İsviçre: 56.240
Malavi: 880	Hong-Kong: 53.050
Togo: 920	ABD: 50.610
Madagasgar: 950	Kuveyt: 48.190
Gine: 950	İsveç: 44.150
Ortalama: 730	Ortalama: 59.550

TÜRKİYE'DE GELİR DAĞILIMI

Türkiye İstatistik Kurumunun, gelir dağılımına ilişkin istatistiklerinin başlangıç yılı 1987 olmakla birlikte, bu istatistikler TÜİK tarafından 2002 yılından itibaren düzenli bir şekilde yayınlanmaya başlamıştır. Avrupa Birliğine uyum çalışmaları kapsamında TÜİK, 2006 yılından itibaren Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması'nı uygulamaktadır. 2006 yılından itibaren yayınlanan gelir dağılımı istatistiklerinde eşdeğerlik ölçeği olarak adlandırılan katsayılar kullanılmakta ve her bir hane halkı büyüklüğünün kaç yetiştikine, yani eşdeğer ferde, denk olduğu hesaplanmaktadır. Haneler arası doğru karşılaştırmalar yapabilmek için hane halkı düzeyinde toplanan gelirlerin birey başına düşen gelirlere dönüştürülmesi gereğinden hareketle, hanelerin yetişkin-çocuk bileşimindeki farklılıklar dikkate alınmaktadır. Aşağıdaki tablo, kişisel gelir dağılımı eşitsizliğini gösteren Gini katsayısının 2002 yılından itibaren Türkiye'de nasıl bir eğilim içinde olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de Gini Katsayısı										
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0,44	0,42	0,40	0,38	0,42	0,40	0,40	0,41	0,40	0,40	0,40

Türkiye'de kişisel gelir dağılımı eşitsizliğini gösteren Gini katsayısının yüksekliği OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında daha net görülmektedir. Gini katsayısı OECD ortalamasında 0,31'dir. OECD ülkeleri arasında Gini katsayısının en düşük olduğu ülkeler 0,24 oranıyla Slovenya, 0,25 oranıyla Slovak Cumhuriyeti, Danimarka ve Norveç'tir. Kişisel gelir dağılımının en eşitsiz olduğu ülkeler ise 0,50 oranıyla fiili, 0,48 oranıyla Meksika ve 0,41 oranıyla Türkiye'dir.

YOKSULLUKLA İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

Yoksulluk, temelde asgari yaşam standardının gerisinde bir durumu ifade ettiği için bu standardın neleri kapsamı gerektiğine ilişkin farklı bakış açıları bulunmaktadır. Yoksulluk, ekonomik, sosyal, psikolojik boyutları olan çok boyutlu bir sorundur ve bu nedenle üzerinde görüş birliğine varılmış bir yoksulluk tanımı yoktur.

Yoksulluk ile ilgili tanımlar yoksulluk sorununa nasıl yaklaşıldığına bağlı olarak da farklılaşmaktadır. Bu farklılıkların daha iyi anlaşılması için aşağıda yoksullukla ilgili temel tanım ve kavramlara yer verilmektedir.

Mutlak Yoksulluk-Görelî Yoksulluk

Mutlak yoksulluk kavramı, asgari geçim düşüncesine dayanmaktadır ve kişilerin ya da hane halkının asgari geçim düzeyinin altında olma durumunu ifade etmektedir.

Bu tanımın, kişilerin ya da hane halkının yaşamlarını sürdürebilmek için gerekli olan asgari besin bileşenlerini veya kaloriyi esas alması ona mutlaklık niteliğini kazandırmaktadır. Mutlak yoksulluk kavramı, sosyal ya da kültürel ihtiyaçlara değil, beslenme, giyinme, barınma gibi temel ihtiyaçlara vurgu yapmaktadır.

Görelî yoksulluk kavramı ise insanın toplumsal bir varlık olmasından hareket etmektedir.

Bu kavram, yoksulluğu sadece mutlak anlamda bir yaşamı sürdürme meselesi olarak görmemektedir. Buna göre görelî yoksulluk, kişi ya da hane halkının sahip olduğu gelir düzeyinin, içinde yaşadıkları toplumdaki ortalama gelir düzeyinin belirli bir yüzdesi ile karşılaştırılması esasına dayanan ve karşılaştırılan gelir düzeyinin gerisinde kalma durumu ile açıklanan bir kavramdır. Bu nedenle görelî yoksulluk kavramı, kişilerin sahip oldukları mutlak gelir düzeyinden ziyade gelir ve refahın dağılımındaki farklılıklara odaklanmaktadır.

Objektif Yoksulluk-Sübjektif Yoksulluk

Objektif yoksulluk, alınması gereken günlük kalori miktarı ya da yapılan tüketim harcamaları gibi tespit edilebilir ve doğruluğu kanıtlanabilir bir standardın ya da standartlar setinin aşagısında kalma durumudur.

Sübjektif yoksulluk ise gerekli ya da yeterli düzeyin altında olma konusunda kişilerin kendi değerlendirmelerine dayalı bir görüşe işaret etmektedir.

Bazı araştırmacılar, sübjektif memnuniyetin objektif koşullarla ilgili olmadığını belirterek sübjektif yoksulluk tanımına karşı çıkmaktadır. Buradaki karşı çıkışlar, yoksul olmanın kişilerin nasıl hissettiklerine değil, nasıl yaşadıklarına bağlı olduğu düşüncesine dayanmaktadır.

Dolayısıyla, sübjektif bir ölçümün kullanılması kişilerin objektif durumları ile ilgili olarak çok fazla şey ortaya çıkaramayabilir.

Gelir Yoksulluğu-İnsani Yoksulluk

Gelir yoksulluğu, kişilerin yaşamlarını sürdürebilmeleri ya da asgari bir yaşam standardında yaşayabilmeleri için ihtiyaç duydukları temel gereksinimlerini karşılayacak gelire sahip olmamaları durumu olarak tanımlanabilir. Gelir yoksulluğu hesaplanırken genellikle asgari bir yaşam düzeyini sağlamak için gerekli olan gelir, yoksulluk sınırı olarak tanımlanmaktadır. Bu sınırın altında gelire sahip olan kişiler ya da hane halkları da yoksul olarak adlandırılmaktadır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından 1997 yılında yayınlanan İnsani Gelişme Raporu'nda geliştirilen **insani yoksulluk kavramı** ise insani gelişmeye insanca yaşam için parasal olanakların yanı sıra temel ihtiyaçların karşılanabilmesi için ekonomik, sosyal ve kültürel bazı olanaklara sahip olmanın da gerekli olduğu fikrine dayanmaktadır. Aynı raporda, insani yoksulluğu ölçmek için geliştirilen insani yoksulluk endeksinde, yaşam süresinin kısalığı, temel eğitim hizmetlerinden mahrumiyet ve kamusal ve özel kaynaklara erişememe gibi kriterler dikkate alınmaktadır.

YOKSULLUĞUN ÖLÇÜLMESİ

Yoksullukla mücadele amacına yönelik programlar geliştirmek için kimlerin yoksul olduğunu tespit etmek oldukça önemlidir. Yoksulluğun ölçülmesi, öncelikle, altında gelire sahip olanların yoksul olarak kabul edileceği gelir düzeyini gösteren bir yoksulluk sınırının (çizgisinin) tespit edilmesini gerektirmektedir. Bu sınır, mutlak ya da görelî yoksulluk tanımlarına göre farklılaşmaktadır. Mutlak yoksulluk yaklaşımında yoksulluk, yaşamı devam ettirebilmek için gerekli mal ve hizmetlere olan ihtiyacın karşılanamaması durumudur.

Burada en yaygın kullanılan yoksulluk sınırı, temel gıda maddelerinden oluşan gıda sepetinin maliyeti ya da bir asgari kalori miktarının gerektirdiği tüketim harcamasının parasal değeridir. Ancak, günümüzde mutlak yoksulluk sınırı, sadece gıda harcamalarına dayalı olarak dar anlamda değil; barınma, beslenme gibi gıda dışı temel ihtiyaçları dikkate alarak geniş anlamda da hesaplanmaktadır.

Mutlak yoksulluk yaklaşımında, yoksulluk sınırının belirlenmesinden sonraki aşama yoksulluğun ölçülmesi için uygun bir endeksin seçilmesidir. Yoksulluğun ölçülmesinde kullanılan birçok endeks bulunmasına rağmen en yaygın kullanılan endeks, yoksulluk çizgisi altındaki kişilerin toplam nüfusa oranını gösteren kafa sayısı endeksidir.

Yoksulluğun ölçülmesinde göreceli yoksulluk kavramından hareket edildiğinde ise göreceli yoksulluk sınırı kullanılmaktadır. Buna göre, toplumda yaratılan ortalama gelirin belirli bir yüzdesi (genellikle %50'si) yoksulluk sınırı olarak kabul edilmektedir.

Gelirleri, yoksulluk sınırının altında kalan kişiler, yoksul olarak adlandırılmaktadır. Toplumdaki ortalama gelir düzeyi yüksekse yoksulluk sınırı da buna bağlı olarak yüksek çıkacaktır. Toplumda gelir dağılımı görece eşit bir dağılımı yansıtıyorsa, bir diğer ifadeyle, kişilerin gelirleri genel ortalama seviyesinde ise bu durumda ortalama gelirin yarısına sahip hiç kimse olmayacaktır. Bunun tersine, toplumda gelir dağılımının görece eşitsiz olması durumunda, ortalama gelirin yarısına sahip olan kişiler, ortalama gelire sahip olanlardan kolaylıkla ayırt edilebilecektir.

YOKSULLUĞUN NEDENLERİ

Yoksullukla ilgili kavramlar açıklanırken de belirtildiği üzere yoksulluk çok boyutlu bir sorundur ve buna bağlı olarak da yoksulluğun kaynağında pek çok faktör yer almaktadır. Ayrıca, yoksulluğun nedenleri, içinde yaşanılan zamana ve ülkeye hatta bir ülke içindeki farklı bölgelere göre de değişebilmektedir. Bu faktörlere geçmeden önce, yoksulluğun nedenlerine ilişkin başlıca iki yaklaşımdan söz etmek gerekir.

Bunlardan ilki; yoksulluğu, kişilerin yetenekleri, sorumlulukları, disiplin anlayışları ve çabaları gibi kişisel özellikler ile ilişkilendiren bir yaklaşımdır.

Bu yaklaşımda, yoksulluk kişilerin çalışmaya istekli olmamaları, yeterince çaba sarf etmemeleri ya da sorumluluk almamaları gibi kişisel özellikleri ile açıklanmaktadır.

İkinci yaklaşım ise yoksulluğu, yoksulların dışında başta ekonomi politikaları olmak üzere, düşük ücretler, yetersiz eğitim ve istihdam olanakları ve ayrımcılık gibi yapısal etmenlerle ve bütünüyle sosyoekonomik sistemle ilişkilendiren bir yaklaşımdır.

Bu yaklaşımlardan hangisinin ağırlıkta olduğu, büyük ölçüde incelenen ülkeye ve döneme göre değişiklik göstermektedir.

Yoksullukla mücadele politikaları da bu yaklaşımlardan hangisinin ön plana çıktığına bağlı olarak şekillenmektedir.

Örneğin, yapısalcı değerlendirmeleri içeren ikinci yaklaşımın genellikle sosyal yardımlardan yana, kişisel etmenleri ön plana çıkaran birinci yaklaşımın ise bunlara karşı bir tavır sergiledikleri görülmektedir.

Hane halkı düzeyinde yaşanan ve aile reisinin ölmesi, boşanmalar, uzun süreli ve ciddi hastalıklar gibi kişisel; hızlı nüfus artışı, yaşanan büyük göçler, kentleşme ve ayrımcılık gibi demografik ve sosyal; iklim koşulları, doğal afetler gibi coğrafi; savaşlar gibi siyasi nedenler dışında, yoksulluk çoğu kez ekonominin yapısından ya da işleyişindeki aksaklıklardan kaynaklanmaktadır. Yeterince üretim yapılamaması ve üretilerek yaratılan değerlerin kişiler, bölgeler ve sektörler arasında dengeli biçimde paylaştırılamaması yoksulluğa yol açan temel faktörlerden biridir.

Gelir dağılımı eşitsizliğinin artmasıyla, düşük ve yüksek gelir grupları arasındaki fark daha da açıldığı için ülkedeki düşük gelirli ve yoksul kesimler bu durumdan olumsuz etkilenmektedir. Bu nedenle, gelir dağılımı eşitsizliğini artıran ve daha önceki bölümlerde incelenen faktörler aynı zamanda yoksulluğu da olumsuz olarak etkilemektedir. Gelir dağılımı eşitsizliği yanında, yüksek Enflasyon, yetersiz bir sosyal koruma rejimi, işsizlik ve düşük ücretler gibi işgücü piyasasından kaynaklanan nedenler, adil olmayan bir vergi sistemi ve kalkınma stratejilerindeki yanlışlar yoksulluğun altında yatan önemli nedenler olarak öne çıkmaktadır.

Gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkelerde işgücü piyasalarından kaynaklanan nedenler yoksulluk nedenleri arasında giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Özellikle işsizlik, başka gelir kaynaklarına sahip olmayan kişiler için yoksulluk açısından çok önemli bir risk faktörüdür. İşsizlik sürelerinin uzaması, işsizlerin eğitim düzeylerinin düşük olması, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi sosyal koruma politikalarının yetersizliği, aile içi ve toplumsal dayanışma ağlarının güçlü olmaması kuşkusuz bu riski daha da artırmaktadır. İşsizlik yanında düşük ücretlerde yoksulluk nedenleri arasında öne çıkmaktadır. Son zamanlarda çalıştıkları hâlde yoksul olan kesimleri ifade eden çalışan yoksullar kavramı, düşük ücretlerin yoksulluğun önemli bir nedeni olduğunu göstermektedir. 1970'li yılların ilk yarısında başlayan ve birçok sanayileşmiş ülkeyi tehdit eden ekonomik kriz, artan uluslararası rekabetin de etkisiyle gerçek ücretler üzerinde bir baskı yaratmış ve özellikle düşük nitelikli işçilerin işgücü piyasası içindeki konumlarını kötüleştirmiştir.

İşçi sendikalarının etkinlik düzeylerinin zayıflaması ise bu süreci daha da hızlandırmıştır. Aynı dönemde, işletmelerin rekabet güçlerini korumak için esnek çalışma biçimlerini uygulamaya koymaları, tam zamanlı işlere göre düşük ücretli ve güvencesiz olan bu işlerde istihdam edilenlerin yoksulluk riskini artırmıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Küresel İstihdam Eğilimleri 2011 Raporu'na göre, dünya genelinde günlük 1,25 \$ seviyesinde çalışan yoksulların oranı 2009 yılında %20,7'dir. Küresel kriz öncesi döneme göre, dünya genelinde 40 milyon daha fazla çalışan yoksul bulunmaktadır.

Görülüyor ki yoksulluğun temelinde kişisel, demografik, sosyal, siyasi ve ekonomik kökenli birçok faktör bulunmaktadır. Kaynağındaki nedenlere bağlı olarak yoksullukla mücadelenin de çok boyutlu yürütülmesi gerekmektedir.

DÜNYADA YOKSULLUK

Dünya Bankası tarafından belirlenen ve uluslararası karşılaştırmalarda kullanılan gelir yoksulluğu sınırları, günlük 1,25 \$ ve 2 \$'tır. Dünya Bankasının yayımladığı Dünya Kalkınma Raporu'nda dünya nüfusunun neredeyse yarısının günde 2 \$' altında bir gelire sahip olduğu; 1,1 milyar kişinin ise günde 1 \$ altında bir gelirle yaşam mücadelesi verdiği belirtilmektedir.

Yoksulluğun en kabul edilemez şekli olan açlığın dünya genelinde bu boyutlarda yaşanması, açlık ve yoksullukla mücadelenin uluslararası önemine de işaret etmektedir.

Aşağıdaki Tablo, ülke gruplarına göre satın alma gücü paritesine göre günlük 1,25 \$'ın ve 2 \$'ın altında gelire sahip olanların toplam nüfusa oranını göstermektedir.

Tablodan da görüldüğü üzere, günlük 1.25 \$'ın altında yaşamını sürdüren insanlar özellikle Güney Asya ve Alt-Sahra Afrika ülkelerinde yoğunlaşmaktadır.

Alt-Sahra Afrika ülkelerinde nüfusun yarısı günlük 1,25 \$'dan daha az bir gelirle yaşam mücadelesi vermektedir. Günde 2 \$'dan daha az bir gelirle yaşamını sürdürmeye çalışan insanların oranı ise yukarıda söz edilen bölgelerde çok daha yüksek rakamlara ulaşmaktadır.

Hem Güney Asya hem de Alt-Sahra Afrika ülkeleri için bu oranlar %70'in üzerindedir.

Gelir yoksulluğuna ilişkin bu göstergeler, dünya genelinde yoksulluğun önemli boyutlarda olduğunu ortaya koymaktadır.

Özellikle 1990'lardan itibaren yoksulluk sorununa yönelen ilgi artışında, dünyadaki gelir dağılımının az gelişmiş ülkeler aleyhine giderek kötüleşmesinin ve yoksulluğun ulaştığı boyutun önemli bir katkısı bulunmaktadır.

Bu durum, başta Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslararası kuruluşların yoksulluk sorununa yaklaşımında birtakım yenilikleri de beraberinde getirmiştir.

Örneğin, Birleşmiş Milletler 1997 yılında yayımladığı İnsani Gelişim Raporu'nda yoksulluğa yönelik yaklaşımında daha geniş bir perspektif kazanmış ve İnsani Yoksulluk kavramını geliştirmiştir.

Bu çerçevede yoksulluk, sadece ekonomik anlamda bir gelir yoksunluğu olarak değil, sosyal ve kültürel bazı olanaklardan yoksun olma anlamında daha geniş bir tanıma kavuşmuştur.

Coğrafi Bölge	Satın Alma Gücü Paritesine Göre Günde 1.25 \$'ın Altında Gelir Elde Edenlerin Toplam Nüfusa Oranı (%)	Satın Alma Gücü Paritesi- ne Göre Günde 2 \$'ın Altında Gelir Elde Edenlerin Toplam Nüfusa Oranı (%)
Doğu Asya ve Pasifik	12.5	29.7
Avrupa ve Merkez Asya	0.7	2.4
Latin Amerika ve Karayipler	5.5	10.4
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	2.4	12
Güney Asya	31	66.7
Alt-Sahra Afrika	48.5	69.9

Birleşmiş Milletler, insani yoksulluğun ölçülmesinde 40 yaşına kadar yaşayamayan insanların oranı, okuma-yazma bilmeyen yetişkinlerin oranı, sağlık hizmetlerine ve temiz suya erişimi olmayanların oranı ve yetersiz beslenme gibi yoksunluklar üzerine yoğunlaşmaktadır.

Örneğin, insani yoksulluk göstergeleri içinde yer alan 40 yaşına kadar yaşayamayan nüfusun en yoğun olduğu ülke %40,7 ile insani yoksulluk endeksinde, 135 ülke sıralamasında 135. Sırada olan Afganistan'dır. Güney Afrika'da ise bu oran %36,1'dir. 5 yaş altı çocukların yetersiz beslenme oranı %39 ile yine Afganistan'da en yüksektir. Afganistan'ı %38 oranıyla Pakistan izlemektedir.

TÜRKİYE'DE YOKSULLUK

Türkiye'de yoksullukla ilgili literatür incelendiğinde, konuyla ilgili çalışmaların büyük ölçüde 1990'lı yıllardan itibaren ortaya çıkmaya başladığına tanık olunmaktadır. Bu süreçte Türkiye'de sık aralıklarla yaşanan ekonomik krizlerin yoksulluk sorununu daha görünür hâle getirmesi ve uluslararası gündemde yoksulluk konusunun giderek artan bir ilgi görmesi etkili olmuştur. Bu kısımda, öncelikle Türkiye'de yoksulluğun boyutları ve özellikleri Türkiye İstatistik Kurumunun yoksulluk verilerinden hareketle ortaya konulacaktır. Daha sonra ise Türkiye'de yoksulluk üzerinde etkili temel faktörler incelenecektir.

Türkiye'de Yoksulluğun Boyutları

Türkiye'de yoksulluğun boyutlarını ve genel görünümünü ortaya koyan yoksulluk istatistikleri, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 2002 yılından itibaren düzenli bir şekilde yayınlanmaya başlamıştır. Aşağıdaki tablo, yoksulluk sınırı yöntemlerine göre Türkiye genelinde yoksulluk oranlarını göstermektedir.

Yöntemler	Fert Yoksulluk Oranı (%)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008	2009
Gıda yoksulluğu (açlık)	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54	0,48
Yoksulluk (Gıda + Gıda dışı)	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11	18,08
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı**	0,20	0,01	0,02	0,01	-	-	-	-
Kişi başı günlük 2,15 \$'ın altı**	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22
Kişi başı günlük 4,3 \$'ın altı**	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35
Harcama esaslı göreceli yoksulluk***	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06	15,12

* Yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiştir.

** 1 \$'ın satın alma gücü paritesine (SGP) göre karşılığı olarak 2002 yılı için T618 281, 2003 yılı için T732 480, 2004 yılı için T780 121, 2005 yılı için T0,830400, 2006 yılı için T0,921, 2007 yılı için T0,926, 2008 yılı için T0,983 ve 2009 yılı için T0,917 kullanılmıştır.

*** Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

Tablo incelendiğinde, 2002-2009 döneminde gıda yoksulluğunun azaldığı görülmektedir.

Uluslararası karşılaştırmalarda kullanılan ve aşırı yoksulluk olarak da ifade edilen günde 1 \$'ın altında gelire sahip olanların varlığına 2006 yılından itibaren rastlanmaması da olumlu bir gelişmedir. Gıda ve gıda dışı harcamaları esas alan yoksulluk sınırı yöntemine göre kişilerin yoksulluk oranları ise 2002 yılından itibaren dalgalı bir seyir izlemektedir. 2002 yılında %26,96 olan gıda ve gıda dışı harcamaları esas alan yoksulluk oranı, 2003 yılında %28,12'ye yükselmiştir.

Söz konusu oran, 2003-2006 döneminde azalma eğiliminde olmuş, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında ise hemen hemen aynı düzeyde kalmıştır. Gıda ve gıda dışı harcamaları esas alan mutlak yoksulluk oranında 2008 yılından (%17,11) 2009 yılına (%18,08) yaklaşık bir puanlık artış görülmektedir. Bu rakamlar, Türkiye genelinde neredeyse her beş kişiden birinin yoksul olduğunu göstermektedir.

Gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk oranının 2003-2006 döneminde azalma eğiliminde olması, bu dönemde gerçekleşen yüksek oranlı ekonomik büyüme ve görece düşük gıda Enflasyonu ile açıklanabilir.

Türkiye İstatistik Kurumunun yoksullukla ilgili istatistiklerine dayanarak Türkiye'de yoksulluğun genel görünümüne ilişkin bazı tespitlerde bulunmak mümkündür.

Her şeyden önce, Türkiye'de yoksulluk oranları kırsal-kent ayrımı çerçevesinde önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Gıda ve gıda dışı harcamaları esas alan mutlak yoksulluk oranı, 2009 yılı rakamlarına göre kentte %8,86 iken kırsalda %38,69'dur. Bu durum, Türkiye'de kırsal kesimlerde yoksulluğun kente göre çok daha ciddi boyutlarda olduğunu göstermektedir. Yoksullukla mücadele noktasında bu hususun dikkate alınması, kırsal ve kentte yoksulluğun kaynağındaki nedenlere bağlı çözümler üretilmesi kaçınılmazdır.

Yoksulluğun görünümüne ilişkin bir başka önemli gösterge de Türkiye'de hane halkı büyüklüğüne paralel olarak yoksulluk oranlarının artmasıdır. Yine 2009 yılı rakamlarına göre Türkiye'de yoksulluk %38,50 oranı ile yedi ve daha fazla kişiden oluşan hane halklarında en yüksek düzeydedir. Bunu, beş-altı kişiden oluşan hane halklarının yoksulluk oranı izlemektedir.

Türkiye'de yoksulluğun görünümüyle ilgili olarak dikkati çeken bir diğer husus ise eğitim düzeyi yükseldikçe yoksulluk oranlarının azalmasıdır. Eğitim durumları itibarıyla bakıldığında, Türkiye genelinde yoksulluk oranlarının en çok okur-yazar olmayan veya bir okul bitirmeyenlerde, bir diğer ifadeyle eğitim seviyesi düşük kesimlerde yoğunlaştığı dikkati çekmektedir. Nitekim 2009 yılı rakamları, yoksulluk oranının %29,84 ile okur-yazar olmayan veya bir okul bitirmeyenlerde en yüksek; %0,71 ile de yüksek okul, fakülte ve üstü eğitim düzeyindeki kişilerde en düşük olduğunu göstermektedir. Eğitim düzeyi yüksek olan kişilerde yoksulluk oranının oldukça düşük bir seviyede olması, eğitimin kişilerin istihdam edilebilirliği ve beşerî sermayeleri üzerindeki olumlu etkisinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Türkiye'de çalışan yoksulların oranının, genel yoksulluk oranına oldukça yakın olması yoksullukla ilgili öne çıkan önemli bir başka göstergedir. 2009 yılı rakamlarına göre istihdamdaki fertlerin yoksulluk oranı %15,37'dir ve Türkiye genelindeki yoksulluk oranının sadece üç puan altındadır. Bu durum, istihdamın yoksulluğun önlenmesi noktasında ne derece güçlü bir seçenek olduğunun sorgulanmasını gerektirmektedir. Bu noktada düzgün işlerin yaratılmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Çalışanların haklarının korunduğu ve sosyal koruma ile birlikte yeterli düzeyde gelir getiren, üretken iş anlamındaki düzgün işlerin yaratılması, istihdamı yoksulluk riski karşısında önemli bir çözüm aracı hâline getirebilecektir.

Ekonomik faaliyet durumu itibarıyla yoksulluk oranları incelendiğinde ise 2009 yılı rakamlarına göre, Türkiye'de yoksulluğun 15 yaşından küçük fertlerde yoğunlaştığı görülmektedir. %25,77 olan 15 yaşından küçük fertlerin yoksulluk oranı, Türkiye'de her dört çocuktan birinin yoksul olduğu anlamına gelmektedir. Ekonomik faaliyet durumu itibarıyla 15 yaşından küçük fertlerin ardından, %19,51 oranıyla iş arayanların yoksulluk oranı en yüksektir. Bu oran, işsizlikle yoksulluk arasındaki nedensellik ilişkisini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Türkiye’de Yoksulluk Üzerinde Etkili Olan Faktörler

Yoksulluk üzerinde etkili olan faktörler her ülke için aynı değildir. Zira yoksulluk, her ülkenin kendi iç dinamiklerinden şekillenmekte, sosyal, ekonomik ve kültürel yapısından kaynaklanan birtakım özellikler göstermektedir. Türkiye’de de yoksulluk üzerinde etkili olan pek çok faktör bulunmaktadır. Bu kısımda, Türkiye’de yoksulluk üzerinde etkili olan başlıca yapısal faktörler incelenmektedir.

Gelir Dağılımı

Türkiye’de gelir dağılımı eşitsizliğinin özellikle OECD ortalaması ile karşılaştırıldığında oldukça yüksek olduğuna, Türkiye’de gelir dağılımının incelendiği bölümde değinilmişti. Dönemsel olarak bakıldığında, Türkiye’de gelir dağılımının özellikle 1980 sonrasında daha olumsuz bir tablo içinde olduğu görülmektedir. İhracata dayalı ekonomi politikasının uygulamaya konulduğu 1980 sonrası dönemde özellikle izlenen düşük ücret politikasıyla gelir dağılımı ücretli kesim aleyhine bozulmuştur.

Türkiye’de planlı dönemde yoksulluk sorununun hafifletilmesinde ise istikrarlı ekonomik büyüme oldukça etkili olmuştur. Büyüme hızının gerilediği yıllarda, yoksulluk da artmıştır. Bu nedenle, yoksulluğun hafifletilmesi ve gelir dağılımının iyileştirilmesi için ekonominin üretim gücünün ve gelir düzeyinin artırılması son derece önemlidir.

Göç

Türkiye’de göç ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi doğrudan ortaya koyabileceğimiz bir veri tabanı bulunmamaktadır. Ancak, ülkenin ekonomik ve sosyal gerçekleri dikkate alındığında, Türkiye genelinde 1950’lerden itibaren başlayan ve kırsal kesimdeki yoksullaşmaya bağlı olarak yaşanan bir göç olgusunun varlığı dikkati çekmektedir.

Bu yıllarda başlayan sosyo-ekonomik değişimlerle birlikte, kırsal alandaki yerleşim yerlerinden kentlere doğru gerçekleşen iç göç, kırdan yaşanan yoksulluğun kentlere taşınmasına ve biçim değiştirmesine neden olmuştur.

Söz konusu dönemde, kırdan kente göçün en önemli nedeni, kırsal kesimin pazara açılması ve tarımda makineleşme sonucu kırdaki işgücünün kente yönelmesidir. Ancak, kentleşme ve sanayileşme sürecinin paralel gitmediği Türkiye’de kentteki istihdam olanaklarının yetersizliği, işsiz ya da düzenli bir gelire sahip olamayan ve kentle bütünleşmeyen bir yoksul kitlenin oluşmasına zemin hazırlamıştır.

İşgücü Piyasası

Gelişmekte olan ya da gelişmiş pek çok ülkede yoksulluğun kaynağındaki nedenler arasında işgücü piyasasından kaynaklanan nedenler giderek daha fazla ağırlık kazanmaktadır. Türkiye’de işgücü piyasasının özellikleri bazı sorunlara işaret etmektedir.

İşgücüne katılım ve istihdam oranlarının düzeyi OECD ülkeleri ve AB ortalamasıyla mukayese edildiğinde oldukça düşüktür. Özellikle, kadınların işgücüne katılma oranlarının düzeyi önemli bir sorun olarak karşımızdadır. OECD ve AB 15 ortalamasında %70’lerin üzerinde seyreden işgücüne katılma oranı, Türkiye’de %48 seviyesindedir. Yine kadınların işgücüne katılma oranı da hem OECD hem de AB 15 ortalamasında %60 seviyesinde iken Türkiye’de bu oran yaklaşık %27’dir. İşgücüne katılmayanların oranının yüksekliği yanında işsizlik oranının yüksekliği de yoksulluğun kaynağındaki önemli bir diğer nedendir. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinin ardından daha da artan işsizlik oranları, yoksulluk açısından önemli bir risk unsuru olmaktadır. Bu sorunlarla birlikte %15 seviyesinde olan çalışan yoksullar ve %40’ın üzerinde seyreden kayıt dışı istihdam oranı da Türkiye’de yoksulluğun kaynağındaki nedenler arasında işgücü piyasasından kaynaklanan nedenleri oldukça önemli bir hâle getirmektedir.

Ekonomik Krizler

Yoksulluk sorununun Türkiye’de 1990’lı yılların ortalarından itibaren tartışılmaya başlamasında, uluslararası kuruluşların yoksulluk konusuna gündemlerinde giderek daha fazla yer vermeleriyle birlikte, 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin de önemli bir rolü olmuştur. Şüphesiz 1994 yılı, yoksulluğun Türkiye’de bir sorun olarak ilk kez ortaya çıktığı yıl değildir. Ancak, sosyo-ekonomik yönleriyle yoksulluk sorununun bu krizden sonra daha görünür hâle geldiği de bir gerçektir. Aynı şekilde, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerde ekonomik ve sosyal alandaki yansımaları ile Türkiye’de gerek akademik gerek siyasi çevrelerde yoksulluk sorununu önemli bir noktaya taşımıştır.

Krizlerin ortak sonuçları genel olarak, ekonominin kısa bir süre içinde önemli ölçüde daralması, işsizlik oranlarındaki artış, hızlanan Enflasyon ve reel ücretlerin düşmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu sonuçlardan en çok etkilenenler ise çoğu kayıt dışı sektörde niteliksiz işlerde çalışan, kriz sırasında işini kaybeden ya da geliri azalan düşük gelirli kesimlerdir.

Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenliğin geniş anlamda temel amacı, muhtaçlığın ve yoksulluğun önlenmesidir.

Bu çerçevede, sosyal sigorta ve sosyal yardım ve hizmetleri içeren modern sosyal güvenlik tekniklerinin kişilerin muhtaçlık ve yoksulluktan kurtarılması noktasında önemli işlevleri bulunmaktadır.

Türkiye’de 1990’lı yılların başından itibaren sosyal güvenlik sisteminin sorunları, sistemin verdiği açıkların artmasına paralel bir biçimde tartışılmaya başlamış, yeniden yapılandırma çalışmaları gündeme gelmiştir. Reformun gerekçeleri arasında nüfus yapısındaki değişim, finansman açıklarının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri, nüfusun tamamıyla koruma altına alınamaması, yönetim ve altyapı sorunları ile birlikte mevcut sistemin yoksulluğa karşı etkin bir koruma sağlayamaması da ön plana çıkmıştır.

Yeniden yapılandırma ile öngörülen genel çerçevenin önemli bir ayağını da dağınık hâlde yürütülen sosyal yardım ve hizmetlerin nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı, muhtaç kesimlerin ulaşabileceği bir sisteme dönüştürülmesi oluşturmuştur. Bu çerçevede, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması ile yoksullukla mücadelede sosyal yardımların etkinliğini tartışılır hâle getiren kurumsal yapıdaki çok başlılığın giderilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır.

Eğitim

Ekonomideki yapısal sorunlar ve dönemsel dalgalanmalar bir kenara bırakıldığında istihdam edilebilmek ve dolayısıyla yaşamı idame ettirebilecek bir gelire sahip olmak, özellikle işgücü piyasasında ilk kez iş arayanlar için eğitimin önemini ortaya koymaktadır. Gelir getirici bir işe sahip olmayanlar ya da düşük nitelikli işlerde düşük ücretle ve herhangi bir sosyal güvenceden yoksun olarak çalışanlar mutlak yoksulluk riskiyle karşı karşıyadırlar.

Nitekim Türkiye’de yoksulluk istatistikleri, eğitim ile yoksulluk arasında negatif yönlü bir ilişkinin varlığına işaret etmektedir.

Eğitim seviyesi yükseldikçe yoksulluk oranları azalmaktadır. Türkiye’de genel olarak işgücünün eğitim düzeyinin düşüklüğü ve eğitim sisteminin işgücü piyasasının taleplerini karşılama noktasındaki yetersizliği de yoksulluk sorununun derinleşmesinde etkili olan faktörlerdir.

Aile ve Dayanışmacı Unsurlar

Nüfusu yenileme, kültürü gelecek nesillere taşıma, çocukları sosyalleştirme gibi işlevlere sahip bir kurum olan aile, toplumların sürekliliği için vazgeçilmez olduğu gibi, toplumsal dayanışmanın da merkezinde yer almaktadır. Aile kurumu, Türk toplumunda önemli bir sosyal koruma görevi de üstlenmektedir.

Her ne kadar kırsal bölgelerden kente göçün bir sonucu olarak; geleneksel geniş aile tipinden, çekirdek aileye doğru bir geçiş söz konusu olsa da yaşlı anne baba, engelli veya 18 yaşını geçen kız ve erkek çocuklar, aile dışına itilmemekte ve ailenin koruyuculuğu altında kalmaktadır. Yaşanan ekonomik krizlerin etkilerinin güçlü aile değerleriyle birlikte, bir ölçüde de olsa hafifletildiği ve bir sosyal patlama yaratmadığı konusunda toplumda ortak bir kanaat bulunmaktadır.

Dünya Bankası tarafından yayımlanan bir raporda da Türkiye’de, sosyal ilişkilerin yeniden üretilmesi anlamında önemli bir role sahip olan yüksek düzeyde bir sosyal dayanışmanın varlığına işaret edilmektedir.

YOKSULLUKLA MÜCADELE

Yoksullukla mücadele; yoksulluğun görünümü, boyutları ya da şiddetindeki farklılıklara rağmen günümüzde az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerin gündemlerinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu kısımda öncelikle yoksullukla mücadelenin sosyal politika açısından taşıdığı önem üzerinde durulacaktır. Daha sonra uluslararası kuruluşların yoksulluk sorununa yaklaşımları ele alınacaktır. Son olarak ise yoksullukla mücadele konusunda dünyadan ve Türkiye’den uygulama örnekleri incelenecektir.

Sosyal Politika Açısından Yoksullukla Mücadelenin Önemi

Öncelikle belirtmek gerekir ki yoksulluk konusu, ekonomi politikaları ile sosyal politikaların ortak ilgi alanıdır. Bu anlamda, yoksulluk sorunu ile etkin bir şekilde mücadele edilebilmesi için ekonomik ve sosyal politikaların birlikte ve eşgüdüm içinde yürütülmesi de büyük önem taşımaktadır.

Ekonomi politikaları kapsamında örneğin, daha çok üreterek ekonomik yönden büyüme ve zenginleşmenin sağlanmasının, sanayileşmenin hız kazanmasının, ülkenin tüm kaynaklarından ve teknolojik gelişmelerden en etkin şekilde yararlanmanın, Enflasyonla mücadele etmenin ve sosyal politika uygulamalarını finanse etmenin yoksullukla mücadelede önemli işlevleri olduğu kuşku götürmemektedir.

Toplumdaki bireylerin yaşamları boyunca karşılaşılabilecekleri tüm olumsuzluklara karşı sosyal yönden korunmalarını öngören kamusal karar ve uygulamaları konu alan sosyal politikalar ise daha çok, yoksulluğun neden olduğu sosyal sorunların önlenmesini ya da olabildiğince azaltılmasını hedeflemektedir.

Sosyal devlet anlayışının gelişmesiyle bu politikalar doğal olarak devletin görev ve sorumluluğu altında yürütülmektedir. İstihdam politikaları yoksullukla mücadelede sosyal politikaların önemli bir ayağını oluşturmaktadır.

Bunun yanında, sosyal güvenlik politikaları, asgari ücret düzenlemeleri, reel ücretin korunması, çocukların, gençlerin, yaşlıların ve engellilerin korunması, eğitim, sağlık, konut hizmetlerinin geliştirilmesi, yoksullukla mücadelede öne çıkan diğer sosyal politika tedbirleridir.

Sosyal devlet, sosyal ve ekonomik yaşamı yönlendirerek güçsüzleri, yoksulları, yardıma muhtaç kişileri koruyan ve onlara gerekli imkânları sunmak için sosyal ve ekonomik kurumları tesis eden bir devlet anlayışını yansıtmaktadır. Sosyal devletin en önemli görevi kişileri ekonomik ve sosyal risklere karşı koruyarak kişilerin ve bütünüyle toplumun refahını sağlamaktır.

66

Toplumsal birlik, beraberlik ve dengeyi bozan, toplum kesimleri arasında ayrılık ve mücadeleye zemin hazırlayarak devlet düzeninin sarsılmasına neden olabilecek tehditleri bünyesinde barındıran yoksulluk sorunu, sosyal devletin görev alanındaki ve sosyal politikanın kapsamındaki en önemli sorunlardan biridir.

Bu nedenle, yoksullukla mücadelede çok yönlü tedbirlerin düşünülüp uygulanması sosyal politikanın faaliyet alanlarının başında gelmektedir. Sosyal politika, bütün insanların içinde bulundukları toplumda güvenlik, barış ve refah içinde yaşamalarını hedef alan ve toplumdaki çeşitli kesimler arasındaki mücadeleleri önleyerek devlet düzenini ayakta tutmaya yönelik önlemler bütünü olarak geniş anlamda düşünüldüğünde yoksullukla mücadelenin sosyal politika açısından önemi daha iyi anlaşılabilir.

Uluslararası Kuruluşların Gündeminde Yoksullukla Mücadele

Günümüzde, özellikle az gelişmiş ülkelerin yoksulluğuna yönelen ilgi artışı büyük ölçüde uluslararası kuruluşlardan kaynaklanmaktadır. Yoksullukla mücadele konusunda öne çıkan başlıca uluslararası kuruluşlar Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Çalışma Örgütüdür.

Dünya Bankası 2000/2001 yılında Yoksulluğa Saldırı başlığı ile yayınladığı Dünya Kalkınma Raporu'nu bütünüyle yoksulluk konusuna ayırmıştır. Rapor 'da yeni bir yüzyılın başlangıcında yoksulluğun büyük oranlarda küresel bir sorun olmaya devam ettiği belirtilmektedir.

Gelecekteki demografik değişikliklerin yoksulluğun azaltılmasında karşılaşılan zorlukları artıracığı da Rapor 'da üzerinde durulan bir başka önemli husustur. Nitekim gelecek 25 yılda dünya nüfusuna yaklaşık 2 milyar insan ekleneceği, bunların neredeyse tamamının (%97) gelişmekte olan ülkelerde olacağı ve bu toplumlar üzerinde ciddi bir baskı oluşturacağı ifade edilmektedir.

Rapor 'da makro ekonomik istikrar ve piyasa dostu reformlar gibi büyümeyi hızlandıran geleneksel stratejilerin yoksulluğu azaltmak için gerekli ancak yeterli olmadığı vurgulanmaktadır. Kalkınma süreci için ihtiyaç duyulan sosyal kuruluşların geliştirilmesi, korunmasızlıkla mücadele ve kapsamlı bir büyümeyi sağlamak için katılımı destekleme gibi konular üzerinde çok daha fazla vurgu yapılması gerekliliği belirtilmektedir.

Dünya Bankası bu Rapor 'un ardından yayımladığı diğer kalkınma raporlarında da yoksulluk konusuna olan ilgisini devam ettirmiştir. 2005 yılında yayınlanan Dünya Kalkınma Raporu'nda yoksulluktan kurtulmada ve yaşam standartlarının iyileştirilmesinde küçük, büyük, yerel ya da çok uluslu olması fark etmeksizin bütün girişimcilere ve firmalara üretken yatırımlar gerçekleştirmeleri için gerekli fırsat ve teşviklerin sağlanarak uygun bir yatırım ikliminin oluşturulması gereği vurgulanmaktadır.

Dünyadaki gelir dağılımının az gelişmiş ülkeler aleyhine giderek kötüleşmesi uluslararası kuruluşların yoksulluk konusuna yaklaşımında birtakım yenilikleri de beraberinde getirmiştir. Birleşmiş Milletler, 1997 İnsani Gelişme Raporu ile birlikte hem yoksulluğun tanımında hem de yoksulluğa yaklaşımda daha geniş bir perspektif kazanmıştır.

Bu çerçevede yoksulluk, sadece gelir yoksulluğu olarak değil, yoksunluk anlamında tanımlanmakta ve hayatta kalmaktan, bilgiden ve yaşam koşullarından yoksunluk olmak üzere çeşitli boyutlarda ele alınmaktadır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından 2010 yılında yayımlanan Küresel İnsani Gelişme Raporu'nda günümüzde bir ülkenin başarısının ya da bireyin refahının sadece para ile değerlendirilemeyeceğinin evrensel olarak kabul edildiği vurgulanmaktadır. İnsanlarının uzun ve sağlıklı yaşam sürebilmelerinin, eğitim fırsatlarına sahip olabilmelerinin ve kendi gelecekleri için bilgi ve yeteneklerini özgürce kullanabilmelerinin önemli olduğunun altı çizilmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) yoksulluğun azaltılması konusundaki yaklaşımına 2007 yılında yayımlanan Düzgün İş ve Yoksulluğu Azaltma Stratejisi adlı bilgi broşüründen ulaşmak mümkündür. Bu broşürde yoksul insanlar için çalışmanın yoksulluktan kurtulmada en önemli yol olduğu vurgulanmaktadır.

ILO'nun yaklaşımında, yoksulluğun azaltılmasında ekonomik büyümenin zorunlu ancak yeterli bir koşul olmadığı belirtilmektedir. Yoksulluğun azaltılmasında yoksulların lehine bir ekonomik büyümeden söz edilmektedir. Bu çerçevede, istihdam merkezli bir kalkınma stratejisinin, kapsayıcı bir perspektife sahip sosyal güvenlik ağlarının ve sosyal transferlerin önemi vurgulanmaktadır.

Yoksullukla Mücadelede Dünyadan ve Türkiye'den Uygulama Örnekleri

Yoksullukla mücadelede dolaylı ve dolaysız olmak üzere genel olarak iki yaklaşımdan söz etmek mümkündür.

Dolaylı yaklaşım, ekonomik büyümenin eğitim, sağlık gibi temel hizmetlerin sunumunu ve istihdam olanaklarını artıracakları esasına dayanmaktadır.

Dolaysız yaklaşım ise radikal reform, kamu harcamaları ve yoksullukla mücadele programlarını kapsamaktadır. Radikal reform, kaynakların köklü bir biçimde yeniden dağıtımı yoluyla eşitsizliklerin giderilerek yoksulluğun azaltılmasıdır.

Kamu harcamaları, yoksulluğun azaltılması açısından eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanındaki harcamaları içermektedir. Yoksullukla mücadele programları ise yapısal uyum politikaları sonucunda artan yoksulluk karşısında birçok ülkede, bir kısmı Dünya Bankası tarafından desteklenen uygulamaları kapsamaktadır.

Yoksullukla mücadele programları arasında yer alan uygulama örneklerinden biri de mikro kredi alanındadır.

Dünyadan Mikro kredi Uygulamaları

Mikro kredi uygulamaları Afrika, Bangladeş, Bosna-Hersek ve diğer bazı Doğu Avrupa Ülkeleri, Endonezya, Ermenistan, Gürcistan, Kırgızistan, Pakistan, Hindistan, Orta ve Latin Amerika Ülkeleri ile ABD gibi ülkelerde mevcuttur.

1980'lerde yoksullar için Bangladeş'in en büyük sivil toplum kuruluşu olan ve özel bir banka statüsü kazanan Grameen Bank tarafından topraksız kişilere özel bir uygulama başlatılmıştır.

Ekonomist Muhammed Yunus'un öncülüğünde Bangladeş'te başlatılan mikro kredi uygulaması bugün dünyadaki en kapsamlı uygulamadır.

Hükümet bu programı kullanarak 2015 yılına kadar ülkedeki yoksulluğu yarıya indirmeyi hedeflemektedir.

Bu programın en büyük uluslararası finansal desteği Dünya Bankasından gelmektedir ve 5,5 milyon kişi Dünya Bankasının yoksullukla mücadele mikro kredi programından borç almıştır.

Diğer pek çok ülkede olduğu gibi Bangladeş'te de yoksulların çok büyük bir bölümü iş olanaklarına sahip değildir.

Buna bağlı olarak yoksullar ulusal ve özel bankalardan kredi ve borç alabilme olanağından da yoksundurlar.

Bangladeş'te tavukçuluk, sütçülük, inek yetiştirme, küçük ticaret, pansiyonculuk, seramik gibi birçok gelir getirici işe başlamak için gerekli küçük miktardaki finansmana ulaşamama bu kesimlerde yoksulluğu kronik bir soruna dönüştürmektedir.

Bu anlamda, mikro kredi milyonlarca yoksulun bu tür engelleri aşmasına ve yaşamlarını iyileştirmesine olanak sağlamaktadır. Bangladeş'te mikro kredi kullanıcılarının %80'ini kadınlar oluşturmaktadır.

Karar verme mekanizmalarında etkili olmaya başlayan kadınların hane halkının refah düzeyine katkıda bulundukları, özellikle çocukların eğitime ve sağlığına daha büyük harcama yaptıkları gözlenmektedir.

Türkiye'den Uygulama Örnekleri

Türkiye'deki örnekler bakıldığında uygulamaların daha çok en yoksul kesime yönelik sosyal yardımlar konusunda yoğunlaştığı görülmektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kapsamındaki Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) 2001'de başlatılan görece yeni uygulamalardan birisidir.

SRAP'ın amacı üst üste yaşanan ekonomik krizler sonrası oluşan yoksullukla mücadelede etkin politikaların geliştirilmesi ve bu politikaları uygulayan kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesidir.

68

SRAP; Hızlı Yardım, şartlı Nakit Transferi (ŞNT), Yerel Girişimler ve Kurumsal Gelişim bileşenlerinden oluşmaktadır.

SRAP'ın şartlı Nakit Transferi bileşeni kapsamında, yoksulluk nedeniyle çocuklarını okula kaydettiremeyen, gönderemeyen veya okuldan almak zorunda kalan, okul öncesi çocuklarını düzenli sağlık kontrollerine götüremeyen ailelerin ya da düzenli sağlık kontrollerini yaptıramayan anne adaylarının ekonomik yönden desteklenmesi ve Türkiye'de düzenli bir nakit sosyal yardım sisteminin yerleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Türkiye'de mikro kredi konusunda ise başlıca iki uygulamadan söz edilebilir.

İlk mikro kredi uygulaması Kadın Emeğini Değerlendirme Vakfı tarafından Maya Mikro Ekonomik Destek İşletmesi adıyla Marmara deprem bölgesinde 2002'de başlatılmıştır.

Bu kurum, özellikle yoksul kadınlara kendi işlerini kurmaları konusunda finansal ve teknik destek sağlamaktadır.

Halen Kocaeli, İstanbul, Sakarya ve Düzce'de faaliyetini sürdürmektedir.

Mikro kredi uygulaması alanındaki ikinci oluşum ise 2003 yılında Türkiye İsrافی Önleme Vakfı ile Bangladeş kökenli Grameen Bank'ın iş birliği ile Diyarbakır'da oluşturulan uygulamadır.

Türkiye'de mikro kredi uygulaması halen 46 il ve toplam 67 şubede devam etmektedir.

Kredi alan kadın sayısı her yıl artmaktadır. 2008 yılında 10.000 olan kredi kullanan kadın sayısı 2009 yılında 29.000'e, 2010 Ağustos ayı itibarıyla ise 36.386'ya yükselmiştir. En çok kredi dağıtılan beş il sırasıyla

— Diyarbakır, Kahramanmaraş, Gaziantep, Şanlıurfa ve Eskişehir'dir.

ARASINAV BURAYA KADARDIR...

BAŞARILAR DİLERİM...