

Sivil Toplum Geliştirme Merkezi

YOKSULLUK ve SOSYAL  
HAKLAR

AYŞE BUĞRA

Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu

Aralık 2005

Sivil Toplumun Geliştirilmesi İçin Örgütlenme  
Özgürlüğünün Güçlendirilmesi Projesi, AB  
Komisyonu tarafından desteklenmektedir.

Ref. No: TR0401.04/001

Bu metin Sivil Topluma Bütüncül Yaklaşım Toplantısı için hazırlanmıştır



## ***Giriş***

Bazı insanların, kendi özellikleri, doğal koşullar veya savaş gibi insan eliyle yaratılan sorunlar nedeniyle, geçimlerini sağlamakta, hatta karınlarını doyurmakta güçlük çekmeleriyle ilgili bir olgu olarak yoksulluk, tarihin her döneminde, her toplumda rastlanabilen bir olgudur. Ama bugün sosyal bir sorun olarak tartıştığımız biçimiyle yoksulluk, onaltıncı yüzyılda Avrupa’da kapitalizmin ortaya çıkışıyla bağlantılıdır. Tarımın ticarileşmesiyle tarımsal yapıların çözülmesi, kırsal alanda geçimlerini sağlayamaz hale gelenlerin şehirlere akın etmeleri, talepten kaynaklanan dalgalanmaların etkisi altındaki ulaşım, ticaret ve imalat sektörlerinde sağlanan istihdamın düzensiz niteliği, modern yoksulluğu tanımlayan önemli gelişmelerdir. Bunlar, insanların çoğunun hayatlarını topraktan ayrılmadan geçirdikleri geleneksel tarım toplumlarındaki yoksulluktan farklı, istihdamın düzensizliğiyle, geleneksel toplumlarda insanlara destek sağlayan sosyal ilişkilerin şehirleşme süreci içinde zayıflamasıyla, dolayısıyla modern toplumlarda insan hayatını dolduran belirsizliklerle yakından ilişkili bir yoksulluk biçimini tanımlayan gelişmelerdir.<sup>i</sup>

Bugün Türkiye’de bu gelişmelere benzer gelişmeler sonucu ortaya çıkmış çok ciddi bir yoksulluk yaşanmaktadır. Avrupa Birliği’nde yoksulluğu ölçmek için kullanılan temel göstergeye, yani ülkenin ortanca gelirinin % 60’ından daha az bir gelire yaşayan insanların toplam nüfusa oranına baktığımız zaman, Türkiye’de bu oranın % 25.15’e ulaştığını ve bütün AB üye ülkelerinden ve aday ülkelerden daha yüksek olduğunu görüyoruz. Aynı göstergeye göre, 15 yaş altı çocukların % 32’sinin yoksullukla karşı karşıya olduğunu görüyoruz.<sup>ii</sup> Yani yoksulluk çocukları daha çok etkileyen bir sorun olarak ortaya çıkıyor ve özellikle çalışan çocukların durumunda, bir dizi sağlıksız koşula ve şiddet tehlikesine maruz kalmayı birlikte getiriyor. Genel olarak çocuk

yoksulluğu, yoksulluğun nesilden nesile kendini yeniden üreten bir olgu olma eğilimini tanımlıyor.

Yoksulluk sadece gelir düzeyiyle ilgili, sadece ekonomik büyümeyle ya da ve gelir bölüşümünün düzelmesiyle ortadan kalkabilecek bir olgu değil. Bu yüzden de, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, değişik ülkelerin yoksulluktan nasıl etkilendikleri göstermek üzere bir insani yoksulluk endeksi hazırlıyor (HPI-1). Türkiye'nin içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkeler grubu için bu endeksin bileşenleri, ülke vatandaşlarının 40 yaşına kadar yaşamama olasılığı, 15 yaş üstünde olup da okuma yazama bilmeyen aynı yaş nüfusuna oranı, temiz su kaynaklarına ulaşamayanların nüfusa oranı ve 5 yaş altı çocukların arasında kilosunu normalin altında olanların yaş nüfusuna oranı olarak tanımlanıyor. Türkiye'de bu göstergelerin değerleri sırasıyla, % 8.9, % 11.7, % 7 ve % 8. <sup>iii</sup>Bunlar oldukça ciddi bir insani yoksulluk sorununun varlığına işaret eden rakamlar. Daha temelde, bu rakamlar ülkenin sağlık, eğitim ve diğer temel hizmetlerin sağlanmasında ciddi eksiklikleri olduğuna işaret ediyorlar.

Yoksulluk, aynı zamanda, nüfusun büyük bir kısmının sosyal güvence kapsamında olmamasıyla ilgili bir sorun. Nitekim Türkiye'de, kırsal kesimde her dört çalışandan üçünün, kentsel kesimde ise her üç çalışandan birinin sosyal güvence kapsamında olmadığı tamin ediliyor. Enformel sektörde çalışan kimseler hem çok düşük ücretlerle, güvensiz koşullarda, çok uzun saatler çalışıyorlar hem de hastalık ve yaşlılık durumlarında hiç bir korumaya sahip değiller. Sağlık konusundaki durumun çok çarpıcı göstergelerinden biri, formel sektörde çalışmayan yoksullar için özel olarak geliştirilmiş olan Yeşil Kart dahil hiçbir sağlık sigortası olmayan nüfusun toplam nüfusa oranının % 30'un üstünde olması.

Yoksullukla ilgili sorunlar herkesi aynı şekilde etkilemiyor. Mesela Güney Doğu'da yaşanan şiddetten ve onun ekonomik hayat üzerindeki etkisinden kaçarak bölgedeki veya ülkenin diğer

kesimlerindeki büyük şehirlere gelmiş Kürt nüfusun sorunları herkesinkinden hem daha farklı hem daha ağır.

Kısacası yoksulluk, çalışma hayatıyla ilgili, eğitim, sağlık ve temel altyapı hizmetlerine ulaşamamaya ilgili, bazen de yoksul insanı etkileyen özel siyasi ve kültürel koşullarla ilgili bir durum. Bu durumun değişmesi, kamu yetkilileri tarafından bazı önlemler alınmasını ve bazı harcamalar yapılmasını gerektiriyor. Yani ortada hak taleplerine zemin oluşturabilecek bir durum var, ama yoksul kesimin bu tür hak taleplerini dile getirmek ve bu taleplerin peşini kovalamak açısından önemli dezavantajlara sahip bir kesim olduğu açık. Dolayısıyla, yoksullukla mücadele alanı, insan hakları konusunda çalışan STK'ların yoksullukla mücadele alanında yapabilecekleri önemli şeyler var.

Bu gözlem doğrultusunda hazırlanan bu rapor, yoksulluk sorununu sosyal haklar ekseninde tartışmayı amaçlıyor. Rapor, üç bölümden oluşuyor. İlk bölümde, genel olarak yoksulluk tartışmalarına hakim olan dille sosyal haklarla ilgili tartışmaların dili arasındaki farklardan söz edeceğim. İkinci olarak, sosyal hak söylemi içinde önemli bir yer tutan eşitlik kavramıyla yoksulluk sorunun niteliği arasında bir gerilim olduğundan söz edeceğim. Üçüncü bölümde ise, sosyal haklar ve yoksullukla mücadele yöntemleri arasındaki ilişkiyi, Avrupa Birliği içinde benimsenen “sosyal Avrupa” anlayışı bağlamında tartışacağım.

### **Yoksulluk Tartışmalarının Dili, Sosyal Hakların Dili**

Bugün pek çok başka coğrafyada olduğu gibi Türkiye’de de, yoksulluktan bahsederken kullandığımız dil, modern yoksulluk ve onun toplum düzenini tehdit eden niteliği karşısında

oluşmuş bir dildir. Bu dili oluşturan unsurların en önemlilerinden biri, korkudur. Yoksullar, başlangıçlarından bugüne bütün modern toplumlarda, “suçun ve şiddetin yaygılaşması” veya bugün Türkiye’de pek çok kullanılan ifadeyle “sosyal patlama” türü korkularının önemli aktörleri olmuşlardır. Ayrıca yoksullar, yoksul olmayanlarda çeşitli bulaşıcı hastalık endişeleri uyandırır. Bunlar, saf fizyolojik bir nitelik taşıyabilecekleri gibi, toplumda çeşitli ahlaki hastalıkların yaygınlaşması endişesi de olabilirler. Bu tür korkulardan kaynaklanan tepkiler, yoksulları tecrit etme ve kontrol altında tutma eğilimleri şeklinde kendilerini gösterebilirler.

Yoksulluk tartışmalarında bu korkular, kolayca suçlamaya da dönüşebilirler. Dolayısıyla suçlama, bu tartışmaların içinde önemli yeri olan başka bir unsurdur. Yoksulları kendi yoksulluklarından sorumlu tutma eğilimi, pek çok modern yoksullukla mücadele yöntemini tanımlayan unsur olarak karşımıza çıkar. Yoksullar tembeldir, yoksullar cahildir, yoksullar kendileri için neyin gerekli olduğunu bilmezler, yoksul yardımı onların bu özelliklerini daha da barizleştirip onları bağımlı bir hale getirir. Yoksullara yardım yapmak yerine onları “çalıştırmak” veya onlara “balık tutmasını öğretmek” gibi vurgular içeren önerilerin temelinde yatan, bu suçlama eğilimidir.

Ama yoksulları çalıştırmak saplantısı, yoksulluk tartışmalarında önemli yeri olan başka bir unsurla, ekonomik çıkarla da ilgilidir. Yoksulların üzerinden kar edilebileceği fikri, modern toplumların ekonomik ilişkileri içinde her zaman önemli bir yer tutmuş ve yoksulların varlığını yoksul olmayanlar için tahammül edilir kılmıştır. Asgari ücretin Devlet İstatistik Enstitüsü’nün belirlediği yoksulluk sınırının altında olduğu, ayrıca kayıt dışı sektörde asgari ücretten daha düşük ücretlerle işçi çalıştırmanın mümkün olduğu Türkiye’de, yoksulluk tartışmalarının istihdamın önemini şiddetle vurgulaması, ekonomik çıkarlarla yakından bağlantılıdır ve hiç de şaşırtıcı değildir. Dolayısıyla, bu tartışmaların sosyal yardımların tembelliği teşvik edici ve bağımlılık yaratıcı niteliğine yaptıkları sonsuz göndermeler de, gayet tutarlıdır.

Belki de o kadar tutarlı görünmeyen, yoksullar üzerinden kar etmeye çalışanların çıkarlarını merkez alan bir ekonomik sistemi eleştiren bazı kesimlerin, kendilerinin de bütünüyle istihdam

merkezli bir dille yoksulluktan söz etmeleridir. Türkiye’de “sömürü düzenine” karşı çıkanların kullandığı bu tür bir söylem içinde de, yoksulların topluma katılmalarının tek yolu istihdamdan geçiyor gibi görünmekte, sosyal yardım fikri şiddetle reddedilmektedir.

Ama yoksulluk tartışmalarının dilinin, sadece korkulardan, suçlama ve çıkar sağlama eğilimlerinden veya istihdam vurgusunun belirleyiciliğinden oluştuğunu söyleyemeyiz. Acıma da, yoksulluk tartışmalarında önemli yeri olan bir kavramdır. Yoksullara gerçekten acıyan ve onlar için özveriyle bir şeyler yapmaya çalışan insanların oluşturduğu hayırseverlik alanının dili, geleneksel toplumlardaki dini niteliğini bir ölçüde kaybetmiş ama seküler bir nitelik de kazanarak modern toplumların yoksulluğa yaklaşımlarını önemli ölçüde belirlemeye devam etmiştir. Bu gözlem, gerçek bir empati duygusu ve özveriyle yoksullar için bir şeyler yapmaya çalışanların iyi niyetinden kuşku duymayı gerektirmez. Ama hayırseverin yoksula verdiği gönüllü ve karşılıksız “armağan”ın, armağanı alanı eşitsiz bir kişisel ilişkinin alttaki tarafı konumunda bıraktığını görmeyi gerektirebilir.

Varlığı korku uyandıran “öteki”nin, tembellik ve sorumsuzluk eğilimlerini kontrol tutulması gereken, dolayısıyla kendi hayatıyla ilgili kararlarını kendi başına alması söz konusu olmayan bir insanın, üzerinden para kazanılan ucuz emeğin, iyilikseverlik duygularının tatminine hizmet eden bir acıma nesnesinin haklarından söz etmek, hiç kolay değildir. Dolayısıyla yoksulluk sorununu sosyal haklar bağlamında tartışabilmek, standart yoksulluk dilinin tuzaklarına karşı duyarlı olmayı gerektirir.

“Hak” dili, herşeyden önce, “sorumluluk” kavramını içeren bir dildir. Benim bazı haklara sahip olmam, başka birilerine de benim bu haklarımı koruyabilmem ve kullanabilmem için bazı sorumluluklar yükler. Bunlar, hissedilen ve gönüllü olarak yüklenilen sorumlulukların ötesinde, zorunlu olarak taşınan sorumluluklar olarak ortaya çıkarlar. Bu sorumluluklar, bireylerle siyasi

otorite arasında formel kurumlar aracılığıyla kurulmuş bir ilişkiyi gündeme getiriler. Sivil haklarımız canımızı ve malımızı gözeten bağımsız yargı organlarının, siyasi haklarımız siyasi süreçlere katılma biçimlerimizi belirleyen siyasi kurumların işlerliğini gerektirir. Aynı biçimde, sosyal haklar, sosyal politika alanında işlev gören bir dizi kurumun varlığını gerekli kılarlar. Çağdaş toplumlarda, hak kavramı, eşitlik kavramına önemli göndermeler yaparak biçimlenir. Yargı önündeki eşitlikten, bağımsız karar alma yetisine sahip bütün reşit bireylerin seçme ve seçilme haklarından söz ederiz. Ama sosyal haklar alanında eşitlik, sivil ve siyasi hakların durumunda olduğu kadar sorunsuz bir nitelik taşımaz. Bunun için de, hak eksenli yoksulluk tartışmalarında, eşitlik kavramının dikkatle irdelenmesi gerekir.

### **Yoksulluk, eşitlik ve sosyal haklar**

Onaltıncı yüzyıldan bugüne kadar süren yoksulluk tartışmalarının bütünüyle yukarıda sözünü ettiğim ana unsurlarından oluştuğunu söylemek doğru olmaz. Bu unsurlardan oluşan ve yoksulluk tartışmalarını büyük ölçüde tanımlayan dilin yanı sıra, her dönemde, hak kavramını gündeme getiren bir dilin kullanıldığı da olmuştur.<sup>iv</sup> Ama bugün sosyal haklardan söz edenlerin gönderme yaptıkları temel metnin T.H. Marshall'ın "Vatandaşlık ve Sosyal Sınıf" başlıklı makalesi olduğu söylenebilir.<sup>v</sup> Bu makalede Marshall, sivil hak ve özgürlüklerin onsekizinci, siyasi hakların ondokuzuncu yüzyılda yerleştiklerini, sosyal hakların hayata geçmesinin ise bir yirminci yüzyıl gelişmesi olduğunu yazıyor. Bu görüşün, gerçek bir tarihsel gelişmeyle ilgili olmaktan çok normatif bir nitelik taşıdığını düşünmek mümkün.<sup>vi</sup> Yani, makalenin esas vurgusunun, sivil ve siyasi hakların, bireyin sosyoekonomik güvencesini garantiye alarak kimseye muhtaç olmadan yaşamasını sağlayan sosyal haklar olmadan işlerlik kazanamayacaklarıyla ilgili bir vurgu olduğu öne sürülebilir.

Marshall sosyal hakları, bireylerin sınıfsal konumlarından bağımsız, eşit vatandaşlık statüsü temelinde tanımlanan haklar olarak ele alıyor. Bunun için de, sosyal hakların temelini oluşturan eşit vatandaşlık statüsünün, kapitalist toplumu belirleyen sınıfsal eşitsizliklerin bireylerin hayatındaki önemini azaltan bir nitelik taşıdığına değiniyor. Zaman içinde Marshall'ın yaklaşımına yöneltilen eleştirilerin en önemlileri de, bu eşitlik vurgusunu temel alıyor. Özellikle feminist düşünürler tarafından gündeme getirilen bu eleştiriler, eşit vatandaşlık kavramının, bazı kesimlerin, özellikle kadınların, vatandaşlık haklarından yararlanamama nedenlerini gözardı ettiğini vurguluyorlar. Burada özellikle dikkat çekilen nokta, kadınların geleneksel toplumsal rol dağılımı içindeki eşitsiz konumlarının Marshall'ın yaklaşımı içinde problematize edilmediği ve edilemeyeceği. <sup>vii</sup>

Bu eleştirinin, bazı düşünürlerin, özellikle nobel ödüllü iktisatçı Amartya Sen'in, yoksulluk sorunun niteliği ile ilgili katkılarıyla örtüşen bir yanı var. Amartya Sen, yoksulluğun gelir düzeyiyle sınırlı tanımlarını reddediyor ve yoksulluğa “yapabilirlik” kavramı yardımıyla yaklaşıyor. Yapabilirlik, açlık, sağlıksızlık, cahillik, kötü barınma koşulları gibi, her insanın mutlaka kaçınmak isteyeceği durumlardan kaçınabilme yetisi olarak tanımlanıyor. Bu bağlamda “yapabilirlikten yoksunluk”, yoksulluğun tanımı olarak ortaya çıkıyor. <sup>viii</sup>

Yapabilirlik yaklaşımı, yoksullukla sosyal haklar arasında ilişkiye yeni bir boyut getiriyor. Bunun nedeni, eşit hakların eşit yapabilirlikler anlamına gelmediğini göstermesi. Mesela, hamile veya küçük çocuklu kadınların çalışma hayatında erkeklerle eşit haklara sahip olmaları, onların çalışma hayatında eşit başarı şansına sahip olduklarını göstermiyor. Özürlülerin topluma eşit vatandaşlar olarak katılabilmeleri için eşit hakların ötesinde, onların özel durumlarını dikkate alan bazı toplumsal destek mekanizmaları gerekiyor. Yoksulluk genel olarak çok boyutlu bir sorun olduğu, çoğu zaman eğitimsizlik, iş hayatındaki başarıyı belirleyen becerilerden yoksun olma, bir azınlık mensubu olma, bedensel veya zihinsel özürülük, sorunlu bir aile çevresi gibi



durumlarla yakından bağlantılı bulunduğu için, yoksullukla mücadele yöntemleri de eşit hakların ötesinde kişiye veya sosyal gruba özel yöntemler gerektiriyor.

Ama bu noktada, farklı ihtiyaçları olanlara eşitlik anlayışının ötesinde bir yaklaşımla destek olunması gerektiği fikrinin yol açabileceği tehlikeleri de gözden kaçırmamak, özel sorunları özel yaklaşımlar gerektiren bireylerin toplumda ikinci sınıf bir konuma itilmelerini önlemeye çalışmak da önemli. Bir insanı kendinden farklı ihtiyaçları olan diğer bir insanın acılarına duyarlı kılan empati duygusu, kişisel yardımseverlik eğilimleriyle sınırlı kaldığı ölçüde, başkalarının merhamet duygularına bağımlı ikinci sınıf yaşamlar yaratma tehlikesini ortadan kaldırmak çok güç. Bunu önlemenin tek yolu da, hak kavramının içerdiği sorumluluk bilincinin kamu kaynaklarının kullanımı belirleyen resmi kurumlarda ifade bulunması gibi görünüyor. Bu bağlamda, ABD'deki sosyal politika ortamıyla AB'ndeki arasındaki farklara bakmak yararlı olabilir.

### **“Sosyal Avrupa” ve sosyal dışlanma tehlikesi olarak yoksulluk**

ABD'nde, hak sahibi vatandaşlık statüsü, özel mülkiyet ve özgür sözleşme ilişkileri içinde belirlenir. Mülk sahibi olmayan ve emek piyasası içinde geçimini temin edemeyenlerin durumunda, son derece sıkı yoksul yardımı programları, yoksul yardımı alanların topluma eşit koşullarda katılmaları imkansız, merhamete muhtaç insanlar oldukları anlayışıyla yürütülür. Hayırsever faaliyetleri karşılığı önemli vergi indirimleri kazanan bireyler ve özel şirketlerle onların bağış yaptığı hayırsever kuruluşlar, yoksullukla mücadele alanının önemli aktörleri olarak ortaya çıkarlar. Başka bir deyişle, toplumsal bir sorun olarak yoksulluk, büyük ölçüde, devletin sorumluluk alanının dışında bırakılır.<sup>ix</sup>

İki farklı istatistik, bu yaklaşımın pek de başarılı olmadığını gösterebilecek nitelikte. Bunlardan ilki, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın zengin ülkeler için geliştirdiği “insani yoksulluk endeksi”yle ilgili. İnsani yoksulluk endeksinin bileşenleri şunlar: Belirli bir zengin ülkede yaşayanların “60 yaşına kadar yaşamama olasılığı”, “(okula gitmiş olsalar bile) işlevsel okuma yazma becerilerine sahip olmayanların 16-65 yaş nüfusuna oranı”, “uzun süreli işsizlik durumundakilerin istihdam edilebilir nüfusa oranı” ve “gelir düzeyi ülkenin oranca gelirinin yüzde 50'sinin altında olanların nüfusa oranı”. ABD bu endeks temelinde AB'yle karşılaştırıldığında, ortaya gerçekten önemli bir fark çıkıyor. ABD'nin insani yoksulluk sorununu çözememiş bir ülke olduğunu görüyoruz.<sup>x</sup> İkinci istatistik ise, ABD'de cezaevinde bulunan mahkumların toplam nüfusa oranıyla ilgili. Bu oranın hiç bir AB ülkesiyle karşılaştırılamayacak kadar yüksek olduğunu görüyoruz. Bu alandaki karşılaştırmalı istatistiklere dikkat çeken John Gray'in yazdıkları insana ABD'de topluma uyum sağlayamayanları hapse atmanın sosyal politika önlemlerinin yerine geçtiğini düşündürüyor.<sup>xi</sup>

AB düzeyinde ise, yoksulluk tartışmalarının, “sosyal dışlanmayla mücadele” ve “sosyal içerme” kavramları temelinde yürütüldüğünü görüyoruz.<sup>xii</sup> Sosyal içerme amacı, hem gelir düzeyleri toplum ortalamasının çok altında olduğu için, hem de etnik veya dini kökenleri, toplumsal cinsiyetleri, eğitim durumları, fiziksel veya zihinsel engelleri dolayısıyla topluma eşit vatandaşlar olarak katılmakta zorluk çeken insanların durumunu kurumsal düzenlemeler yoluyla çözmeye yönelik bir amaç. Burada söz konusu olan, sadece istihdam olanakları yaratmak veya insanlara fırsat eşitliği tanımak değil. Söz konusu olan, kendi özellikleri nedeniyle, bu olanak ve fırsatlardan herkes gibi yararlanamayanların durumunda, eşit vatandaşlık kavramının içini doldurmaya yönelik, siyasi iradeyle alınmış bir kurumsal önlemler bütünü. Başka bir ifadeyle, bu önlemlerin, farklı insanların sahip oldukları hakları, Amartya Sen'in deyişiyle, yapabilirliklere dönüşme konusunda eşit olanaklara sahip olmadıkları gerçeğinin topluma eşit koşullarda katılma hakkını ortadan kaldırmaması gerektiği fikri temelinde biçimlendiklerini söyleyebiliriz.

Dolayısıyla, AB’nde sosyal politika, özellikle yansıttığı siyasi sorumluluk bilinciyle, ABD’deki bireysel sorumluluk fikrinin biçimlendirdiği sosyal politika anlayışından önemle ayrılıyor.

“Sosyal Avrupa” kavramının temelindeki yaklaşım, Avrupa Konseyi’nin 1961’de ortaya koyduğu, 1996’da da revize edilerek geliştirililen Avrupa Sosyal Şartı’nda ifadesini buluyor. Sosyal Şart’a yansıdığı biçimiyle hak vurgusu, sadece çalışanların sosyal güvenlik, örgütlenme ve çalışma hayatını etkileyen kararlara katılma haklarını değil, bunların ötesinde, daha genel anlamda vatandaşlık haklarını da kapsıyor. Bu bağlamda, 1996’da revize edilmiş olan Avrupa Sosyal Şartı’nın bütün vatandaşların yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkına sahip olduklarını belirten 30uncu maddesi, bu hakkın hayata geçirilmesi için kullanılan önemli bir önlem olarak asgari gelir desteği uygulamasını gündeme getiriyor. Nitekim Avrupa Konseyi’nin 2000 yılında yayınladığı, Avrupa Sosyal Şartı- Kısa bir Rehber (European Social Charter- A Short Guide) başlıklı dokümanda, asgari gelir desteği uygulaması sosyal yardımdan yararlanabilecek durumundaki herkese yönelik yaygın bir uygulama olarak gündeme getiriliyor. Asgari gelir desteği, geliri belirli bir düzeyin altındaki bütün vatandaşlara, kamu kaynaklarından düzenli olarak yapılan nakit transferleri içeriyor. Bugün AB üyelerinin ve aday ülkelerin büyük çoğunluğunda asgari gelir desteği uygulaması bulunuyor.<sup>xiii</sup>

Doğal olarak, asgari gelir desteği politikası yoksullukla mücadelede tek başına kullanılarak etkili olabilecek bir politika değil. Toplumsal dışlanmaya karşı, bunun yanı sıra bir çok farklı uygulama var. Mesela istihdama yönelik politikalarda, sadece ekonomiyi canlandırıp işverenlere teşvik sağlayarak iş yaratma anlayışından çok, sürekli eğitim ve beceri yenileme programlarını içeren “aktif emek piyasası” politikalarının ön planda olduğu görülüyor. Toplumsal cinsiyetle ilgili ayrımcılığı önleme, özellikle AB’ye yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde sayısal

olarak önemli olan çingeneler gibi etnik azınlıkların veya göçmen işçilerin sorunlarına yönelik çözümler geliştirme, özürülüler gibi özel ihtiyaçları olanlara yönelik önlem alma, evsizlik veya düşük standartta konut sorunlarını oradan kaldırma çabalarına, sosyal hak ve siyasi sorumluluk temelli yaklaşımların hakim olduğu görüyoruz. AB vatandaşlarının, ABD’de olduğu gibi, kendi sorunlarına, gerekli durumlarda hayırseverlerinin desteğinden yararlanarak, kendi kendilerine çözüm bulmalarını öngören bir politika yaklaşımıyla karşı karşıya olmadıkları açık.

2000 yılında gündeme gelen Lizbon Stratejisi, yukarıda değindiğim alanlarda ve sağlık veya emeklilik gibi diğer alanlarda, farklı ülkelerin sosyal politikalarına ve kurumlarına yansıyan bir “Avrupalılaşıma” sağlanması yönünde bir çaba oluşturuyor. Lizbon yaklaşımının temel özelliği, Avrupa’nın “küresel bilgi toplumunun yüksek rekabet gücüne sahip, önde gelen bir aktörü haline gelmesi” şeklinde ifade edilen ekonomik amaçlarla, “herkese en yüksek düzeyde sosyal güvence sağlayarak toplumsal içermeyi gerçekleştirmek” şeklinde ifade edilen sosyal amaçları aynı düzeyde ele alışı. Bu önemli, ama sosyal amaçlara ulaşma yöntemleri söz konusunda olduğunda, üye ülkeler arasında tam bir kurumsal ve politik uyum sağlamak çok kolay bir iş gibi görünmüyor.

İlk güçlük, sosyal politika alanının, tarihsel ve kültürel unsurlardan kaynaklanan kurumsal çeşitliliğin önemli olduğu bir alan oluşuyla ilgili. Buradan hareketle, Lizbon stratejisi de, “esnek” ve “ulus devlet dostu” gibi kavramlarla tarif edilen bir yaklaşım uygulamaya çalışıyor. Yani, üye ve aday ülkelere belirli yaptırımlar içeren bağlayıcı hedefler dayatmayan bir yöntem uyguluyor. Açık Koordinasyon Yöntemi denilen bu yöntemle, üye ve aday ülkelerdeki sosyal politika uygulamaları arasında, Birlik düzeyinde net bir biçimde tanımlanmış belirli göstergelere dayanılarak, gene Birlik düzeyinde tanımlanan hedeflere doğru, bir uyum sağlanması

amaçlanılıyor. Mesela yoksulluk ve sosyal dışlanmayı önlemeye yönelik çalışmalar bağlamında, bir dizi gösterge belirleniyor ve üye ülkelerden kendi ülkelerinde varolan durumu ortaya koymak üzere bu göstergelere uygun istatistik seriler hazırlamaları ve bu seriler temelinde, Sosyal İçerme için Ulusal Eylem Planları yapmaları isteniyor.<sup>xiv</sup> Daha sonra, ülkelerin bu planlar çerçevesinde sağladıkları ilerlemeler, ortak platformlarda, birbirleriyle karşılaştırılarak, sürekli bir değerlendirmeye tabii tutuluyor. Bu, esnekliği içinde hem belirli bir izleme ve denetleme olanağı getiren, hem de ülkelerin birbirlerinin deneyimlerinden yararlanmalarını sağlayan bir yaklaşım. Ama müdahaleciliğinin sınırlılığı yüzünden, bazı ülkelerdeki sosyal politika süreçlerinin ve kurumların yeteri kadar hızlı gelişmemesine yol açtığı öne sürülerek sık sık eleştiriliyor.

İkinci bir güçlük de, ekonomik ve sosyal amaçlar arasında, Avrupa içinde ciddi tartışmalara yol açan bir gerilim olmasından kaynaklanıyor. Tartışmanın taraflarından birini oluşturan neo-liberal piyasa ekonomisi savunucuları, her yerde olduğu gibi Avrupa’da da, “aslolanın” ekonomik gerçeklik olduğunu, sosyal hakların ancak yüksek rekabet gücü amacıyla çelişmedikleri ölçüde geçerlilik taşıdıklarını öne sürüyorlar. Sosyal hakları ciddiye alan kesim ise, toplumsal dışlanma tehlikesine karşı toplumu birarada tutan sosyal önlemlerin ekonomik amaçların gerisine itilemeyeceklerini ve ekonomik kaygıların sosyal hakların güçlenmesi yönündeki ilerlemeyi yavaşlatmamaları gerektiğini vurguluyorlar. Avrupa’da bu gerilim, toplumsal ortamın önemli özelliklerinden birini oluşturan eleştirme, tartışma ve bu yolla politika süreçlerini etkileme eğilimi doğrultusunda yaşanıyor.

Açık Koordinasyon Yöntemi’nin “açık” sıfatı, yöntemin iki ayrı özelliğine gönderme yapan bir sıfat. Bu özelliklerden biri, amaçların ve amaca ulaşmak için kullanılan araçların toplumdan topluma farklılaşabilecekleri ve koşullara göre değişebilecekleri fikrinin kabulüyle ilgili. İkinci özellik ise, yöntemin, amaçları ve araçları belirlerken, ilgili taraflarla tartışmaya açık oluşu. Bu ikinci özellik, sivil toplum kuruluşlarının sosyal politikaların oluşması ve uygulanması süreçleri

içinde önemli bir rol oynamalarına zemin oluşturabilecek nitelikte. Gerçekten de, Avrupa düzeyinde faaliyet gösteren bazı sivil toplum kuruluşların, yoksulluk ve sosyal dışlanma alanında gerçekten önemli bir “ses” sahip oldukları görülüyor. Bunların arasında benim ilk aklıma gelenlerden ikisi, EAPN (European Anti-Poverty Network - Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı) ve FEASTSA (Fédération Européenne d’Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri- Evsizlerle Çalışan Ulusal Dernekler Avrupa Federasyonu).

Bunlardan EANP, amaçlarını yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununu sürekli Avrupa Birliği gündeminde tutmak, bu sorunla mücadele kapsamında alınan önlemlerin etkili olmasını sağlamaya çalışmak, yoksulluk ve sosyal dışlanma tehlikesiyle karşı karşı olan gruplar için ve onlarla birlikte lobi faaliyetlerinde bulunmak olarak tanımlıyor. Bu faaliyetler çerçevesinde, yoksulluk ve sosyal dışlanma tehlikesi, toplumsal cinsiyetten kaynaklanan ayrımcılık veya ırkçılığın çeşitli tezahürleri gibi sorunları da içerecek biçimde tanımlanıyor. Bu geniş tanımlanmış alanda EAPN, ele alınan sorunların boyutları ve tezahürleri hakkında AB düzeyinde bilgi toplamak ve paylaşmak, ilgili politika süreçlerini ve mevzuat değişikliklerini yakından izlemek, bu süreçleri ve değişiklikleri değerlendirmek ve etkilemek gibi, devamlı uyanık ve son derece enerjik olmayı gerektiren çalışmalar yapıyor.

FEANTSA, 25 AB ülkesinden özellikle evsizlik sorunuyla ilgili 90’dan fazla ulusal sivil toplum kuruluşunu biraraya getiren bir şemsiye kuruluş. Son zamanlarda, özellikle AB’ye yeni üye olan eski sosyalist ülkelerde dar gelirli kesimlerin sahip oldukları konutların tamir ve bakımıyla ilgili olarak ortaya çıkan sorunları da gündemine almaya çalışıyor. Çalışmalarını, ilgili AB kurumları ve hükümet yetkilileriyle yakın işbirliği içinde gerçekleştiriyor. Federasyon, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler nezdinde danışman statüsüne sahip.

EAPN ve FEANTSA, yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunlarıyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının ne olup ne olmaması gerektiği hakkında fikir edinmek için iyi örnekler oluşturdukları söylenebilir. Burada üzerinde durulması yararlı olabilecek bir nokta, bu kuruluşların işlevlerinin geleneksel hayırseverlik alanının dışında tanımlanmış oluşu. Siyasi otoritenin üstlenmesi gerekip de üstlenmediği sorumlulukları onun yerine üstlenerek “devlete destek olmak” gibi amaçları yok. Amaçları, siyasi yetkililere sorumluluklarını hatırlatmak ve bu sorumlulukların yerine getirilip getirilmediklerini sürekli izleyerek sosyal politikaların oluşumunu etkilemek.

Türkiye'nin bugünkü sosyal politika ortamı içinde, devlet müdahalesine hem istenilirliği hem de etkinliği açısından kuşkuyla yaklaşıldığını, sosyal güvenlik reformunun her şeyden önce kamu kaynakları üzerindeki baskıyı azaltmak amacı doğrultusunda tartışıldığı, kültürümüzden kaynaklanan yardımsever eğilimlerinin, zekat gibi veya vakıflar gibi geleneksel kurumlarının yoksullukla mücadele bağlamında sık sık övgüyle anıldığını görebiliyoruz. Böyle bir ortam içinde, sivil toplum kuruluşlarına, EAPN ve FEANTSA gibi kuruluşların faaliyetleriyle hiç ilgisi olmayan bir hayırseverlik misyonu yüklenmesi söz konusu. Yoksulluk sorununa sosyal hak kavramı temelinde yaklaşmaya çalışan sivil toplum kuruluşlarının, Türkiye'de kendilerine biçilen rolü değerlendirirken ve çalışma alanları belirlemeye çalışırken söz konusu Avrupa örneklerinin oluşturduğu modeli dikkate almalarının yararlı olacağını düşünüyorum. Doğal olarak, bu modeli benimseyenlerin kendi alanlarında çalışan Avrupa kuruluşlarıyla ortak çalışma olanakları aramaları da çok yararlı olacaktır.





<sup>i</sup> Bu konudaki pek çok çalışma arasında özellikle bkz. B. Geremek, *Poverty: A History*, Oxford: Blackwell, 1994 ve F. Fox-Piven and R. A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York: Vintage Books, 1993.

<sup>ii</sup> Eurostat (2002).

<sup>iii</sup> United Nations Development Program, *Human Development Report 2005*, New York: UNDP, 2005, p. 227.

<sup>iv</sup> Onaltıncı yüzyıl humanist düşünürlerinden J. L. Vives'in 1526 yılında yayınlanan *De Subventione Pauperum* (Yoksul Yardımı) adlı çalışmasında, Thomas Paine'in 1796'da yayınlanan *Agrarian Justice* (Tarımda Adalet) adlı eserinde ve ondokuzuncu yüzyıl düşünürü John Stuart Mill'in bazı yazılarında, hak temelli bir yaklaşımla, yoksullara düzenli nakdi yardım yapılmasının önerildiğini görüyoruz. Bu tür yaklaşımlarla ilgili kapsamlı bir tartışma için bkz. Y.Vanderborgh et P. Van Parijs, *L'Allocation universelle*, Paris: La Découverte, 2005.

<sup>v</sup> T.H.Marshall, "Citizenship and Social Class", T.H.Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, New York: Anchor Books, 1965, 71-134. Bu makalenin kısaltılmış bir versiyonu yakında Türkçe bir derleme içinde yayınlanacak: A. Buğra ve Ç. Keyder (der.), *Sosyal Politika Yazıları*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2006.

<sup>vi</sup> Bu fikri Boğaziçi Üniversitesi Felsefe bölümü öğretim üyesi Profesör Gürol Irzık'a borçluyum.

<sup>vii</sup> Bu konuda bakılabilecek kaynaklardan biri R. Lister, "Citizenship and Changing Welfare States", J. G. Andersen and P. H. Jensen (eds.), *Changing Labour Markets, Welfare Politics and Citizenship*, Bristol: Policy Press, 2004, 39-57.

<sup>viii</sup> A.Sen, *Özgürlükle Kalkınma*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2004, çev. Y.Alogan.

<sup>ix</sup> ABD’de sosyal vatandaşlık kavramına rastlanmamasıyla ilgili bir tartışma için bkz. N.Fraser and L.Gordon, “Contract versus Charity: Why Is There No Social Citizenship in the United States?”, *Socialist Review*, 22, July-September 1992, 45-68.

<sup>x</sup> United Nations Development Program, *Human Development Report 2005*, New York: UNDP, 2005, p.230.

<sup>xi</sup> J. Gray, *False Dawn*, New York: Free Press, 1998, 116-119.

<sup>xii</sup> Bu konudaki çeşitli kaynaklar arasında bkz. T.Atkinson et al., *Social Indicators: The EU and Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, 2002 ve G. de Burca and B. de White (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

<sup>xiii</sup> Özellikle asgari gelir desteği uygulamaları için bkz. G.Standing (ed.), *Minimum Income Schemes in Europe*, Geneva: International Labour Office, 2003.

<sup>xiv</sup> Bu uygulama aday ülkeler için de geçerli. Ama Sosyal İçerme için Ulusal Eylem Planlarının hazırlanmasından önce, sosyal dışlanma sorununun farklı veçhelerini, boyutlarını ve bu konuda alınan önlemleri tartışan Ortak İçerme Dokümanlarının (Joint Inclusion Memoranda) hazırlanması aşaması bulunuyor. Şu anda Bulgaristan ve Romanya bu ilk aşamayı geçmiş durumdadır. Türkiye’de ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde hazırlanan Ortak İçerme Dokümanı üzerindeki çalışmalar halen sürüyor.