

Bu çalışma, 5–9 Eylül 2012 tarihleri arasında İzmir Karaburun’da düzenlenen

“**kapitalizmin kısılcacında doğa – toplum – teknoloji**” temalı

7. Karaburun Bilim Kongresi’nde sunulmak üzere hazırlanmıştır.

Kongre sırasında bildiriyi dinleyenlerin önceden okumuş olarak tartışmalara katılabilmesi için bu formatta web sitemizde yayımlanmıştır.

Atıfta bulunabilmek için yazar(lar)ın iznine başvurmanızı rica ederiz.

Karaburun Bilim Kongresi Düzenleme Kurulu

26.08.2012

SOSYAL POLİTİKADA DÖNÜŞÜMÜN ETKİLERİNİ BİZ KADINLAR NASIL YAŞIYORUZ

Nuray Ergüneş¹

Türkiye’de sosyal politika alanı son yıllarda daha da yoğunlaşan bir dönüşüm sürecinden geçiyor. Dönüşüm süreçlerinin doğası gereği bu süreç hem paradigmal hemde uygulama düzeyinde gerçekleşiyor.

Genel bir ifadeyle yeni dönem sosyal politika anlayışında “hak” kavramının yerini “insanın donanımlı” hale getirilmeye çalışılması alıyor. “Sosyal sermaye” kavramlaştırmasında vücut bulan bu yaklaşım aynı zamanda kamu temelli bir anlayışın yerini birey temelli anlayışın alması anlamına geliyor. Kamunun alanı daraltılıyor.

Öte yandan sosyal politikaya uygulama düzeyinde bakıldığında yoksullukla mücadele ekseninin öne çıktığını görüyoruz. Devletin devre dışı bırakıldığı bu süreçte yoksullukla mücadeleye yönelik politikalar sivil toplum örgütleri aracılığıyla yürütülmeye başlandı. Bu ise sosyal korumaya yönelik hakların “hayırsever” ve “muhtaç” ilişkisine dönüşmesine hizmet etti.

Özellikle 1990’lar sonrasında somut düzeyde yaşanmaya başlanan bu dönüşüm çerçevesinde sosyal güvenlik sistemi, sağlık, eğitim, istihdam önemli düzenleme alanları haline geldi ve yeniden yapılandırıldı.

Çalışmada bu düzenlemelerin Türkiye’de toplumsal cinsiyetler temelinde uygulama ve sonuçları itibarıyla nasıl farklılaştığı ve dolayısıyla kadınlar cephesinde nasıl yaşandığı ortaya koyulmaya, alternatif politika önerileri geliştirilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika, Toplumsal Cinsiyet, Patriyarka, Kapitalizm.

¹ İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Yard.Doç.Dr., nurayergunes@gmail.com

1. Giriş

Çalışma ilişkileri ve çalışma hayatıyla ilgili düzenlemeler, sağlık ve emeklilik politikaları ve sosyal yardımlarla ilgili bir alan olarak tanımlanabilecek sosyal politika kapitalist gelişmeyle eş zamanlı ortaya çıkmıştır. “Ücretli emeğin” karşılaşılabileceği risklere karşı oluşmuş, dolayısıyla emek gücünün üretimde devamlılığı bu politikalar eliyle sağlanmıştır.

Sosyal yardımların sistematik olarak ilk düzenlediği yer 17. yy’da İngiltere’dir. 1601’de çıkarılan yoksul yasası ilk örneklerden olmuş 1795’de çıkarılan Speenhamland yasası ise bugün çağdaş anlamdaki sosyal güvenliğin bir hak olarak toplumdaki herkesi kapsama mantığının ilk nüvesini oluşturmuştur. Speenhamland yasası 6 Mayıs 1795’te büyük bir bunalım döneminde, Newsbury yakınındaki Speenhamland’de Pelikhan hanı’nda toplanan Berkshire yargıçlarının, yoksullara kazançlarından bağımsız olarak belirli bir asgari gelir sağlaması için ekmek fiyatlarına göre düzenlenen bir ölçüte göre ücretlerin desteklenmesine karar vermelerini anlatmaktadır.

Sosyal güvenliğin ilk örneği 18. yy son çeyreğindeki Bismarck dönemi Almanya’ında düzenlenmiş olan yasalar oluşturmuştur. Fakat 1880 yasalaşmasından önce Almanya’da sosyal güvenlik uygulamaları kısmi olarak mevcuttur. 1776’da çıkartılan Revidiente Klevish Markische isimli yasa ile maden işçileri, askerlikten ve vergiden muaf tutulmuş, çalışma saatleri sekiz saat olarak düzenlemiş, işçilerin çalışma hakları sigortalanmış/garanti edilmiş ve sabit bir gelir garanti edilmişti (Akyüz, 2008: 60-65).

Sosyal refah devletine doğru atılan adımlardan en önemlisi ise İngiltere’de William H. Beveridge tarafından 1942 ve 1944 yılında hazırlanan “Sosyal Sigortalar ve ilgili Servisler ve Özgür Bir Toplumda Tam İstihdam” raporlarıdır. Raporlar, parasız ulusal sağlık sistemi, aile yardımı, tam istihdam için hükümetin müdahil olması ve “beşikten mezara kadar” yaygın bir sosyal sigorta sistemini öngörmektedir (Çelik, 2010: 65; Buğra, 2008: 3).

Belirli tarihsel düzenlemelerine kısaca yer vermeye çalıştığımız sosyal politika uygulamaları ülkelere göre farklılıklar taşır. Bu farklılıklar sosyal politika literatüründe yaygın olarak Gosta Esping Andersen’in sınıflandırmasına referansla ele alınmaktadır. Gosta Esping-Andersen (2006) refah devletlerin üzerine inşa edildiği özelliklerden (aile, devlet ve piyasa arasındaki düzenlemelerdeki farklılıktan) hareketle yaptığı bu sınıflandırmada refah devletlerini liberal

(ABD, Avustralya, Kanada), muhafazakar-korporatist (Almanya, Avusturya, Fransa ve İtalya) ve sosyal demokratik (İskandinav ülkeleri) rejimi olarak üçe ayırmaktadır.²

Buna göre, piyasa mantığı ile şekillenen liberal rejimde devletin vatandaşlarına sağladığı yarar asgari düzeyde olup, gelir testine dayanmaktadır. Muhafazakârlıktan beslenen muhafazakar-korporatist model piyasa düzenlemelerinin daha sınırlı olduğu, toplumdaki statü farklılıklarının korunduğu yeniden dağıtım yönünün zayıf olduğu modeldir. Bu modelde aynı zamanda evli kadınların işgücüne katılımı benimsenmez. Sosyal demokratik rejim ise devletin yoğun haklar sağladığı, piyasa düzenlemelerinin oldukça sınırlı olduğu rejimler olup gelirin yeniden dağıtım yönü oldukça güçlüdür. Ailenin değil bireyin güçlendirildiği bu sistem bir anlamda refah ve işin birleşimi gibidir (Esping-Andersen, 2006: 167-170).

Esping-Andersen'in üçlü ayırımının yanı sıra Güney Avrupa'daki ülkeleri kapsayan "Latin Çemberi" olarak da dördüncü bir kategori geliştirilmiştir. Bu ülkelerde refah rejiminin temelini, zayıf ve dar kapsamlı sosyal hizmetler oluşturmaktadır. Devlet desteklerini alanlarla almayanlar arasında bir farkın söz konusu olduğu bu rejimde, akrabalık/tanıdıklık ilişkilerine dayalı olarak yürütülen sosyal hizmetlerin vatandaşlara dağılımı oldukça eşitsiz bir şekilde gerçekleşmektedir. Refah devletinin görece zayıflığı nedeniyle, sosyal birlik daha çok kilise ve aile gibi geleneksel kurumlar tarafından sağlanmaktadır. Çocuk ve yaşlı bakımı ise aile içinde kadınlar tarafından üstlenilmekte, erkekler ise evin geçimini sağlamakla yükümlü olmaktadır (Dedeoğlu, 2009: 43).

Türkiye özelinde bakıldığında ise Buğra (2008: 4) Türkiye'nin, devlet memurları ve formel sektör çalışanlarına ödenen primler üzerinden birtakım hakların sağlandığı, emeklilik sistemlerinin genel olarak gelişmiş olmasıyla birlikte işsizlik sigortasının çoğu zaman yürürlükte olmadığı Bismarck tipi korporatist bir yapı gösterdiğini belirtmektedir. Çoğunlukla memurlar ve formel kesimde çalışanları kapsayan bu sistem çalışan nüfusun çok büyük bir kısmını dışlamaktadır. Buğra, Meksika, Kore, Latin Amerika gibi ülkelerinde benzer özellikler gösterdiğini bunun nedenin ise geç kapitalistleşme olduğunu belirtmektedir.³ Sosyal

² Refah rejimi kavramı, ülkelerin refah hizmetleri alanında kurumsallaşmalarını ifade etmektedir. Bu kurumsallaşma gerek o ülkedeki sosyal politika reformlarını şekillendirici bir etkisi olması, gerekse ülkenin vatandaşlık rejiminin vatandaşlar arasında nasıl bir dayanışma modeline dayandığını ifade etmesi açısından önem taşır (Esping-Andersen'den aktaran Özar ve Çakar, 2011: 12)

³ Buğra, geç kapitalistleşen ülkelerdeki sosyal politika boşluğunu inceleyen literatürde genel olarak iki noktaya dikkat çekildiğini belirterek şöyle özetlemektedir: "Bunlardan birincisi, geç kapitalistleşmiş ülkelerde çalışma hayatının sadece özgür sözleşme ilişkisi temelinde açıklanamayacağıdır. Kapitalist

yardımlar sosyal hak temelinde değil, bağış, hibe şeklindedir. Çelik'te (2010) benzer şekilde geç kapitalistleşmenin sosyal politikayı biçimlendirmekteki etkilerine işaret etmektedir. Çelik'e göre geleneksel/muhazakar değerlerin yoğunluğu, geç kapitalistleşme, tarımsal alandaki çözümlenin uzun bir süreci kapsaması Türkiye'de geleneksel toplumsal ilişkileri ve dayanışma ilişkilerini beslemiş, kurumsallaşmış bir sosyal politika yönündeki talepleri geciktirmiştir (2010: 68).

Ülke farklılıklarından hareketle yapılan sınıflandırmaların yanı sıra refah politikalarını feminist bir gözle değerlendiren çalışmalar bu politikaların özünde patriyarkal olduğuna işaret ederler. "Patriyarkal refah devleti" nitelemesinde bulunan Carole Pateman, daha ilk oluşumunda sosyal devletin kadını erkeğe bağımlı olarak konumlandığına dikkat çeker. Pateman'a göre "geçimi sağlayan erkek" ve "ev kadını" dikotomisi içinde erkek ekonomik olarak bağımlı olan ve evin, çocukların bakımından sorumlu kadına sahip "bir işçi" olarak konumlandırılmaktadır. Pateman, sınıfın da bu anlamda "erkek" ve dolayısıyla patriyarkal bir kategori olduğunu belirtir (Pateman, 2006: 136). Sosyal politikanın asli yararlanıcıları erkekler olurken, kadınlar kocaları, babaları üzerinden sisteme dahil olmaktadır. Erkekler içine bu oldukça az rastlanır bir durumdur. Yine, yaşam standartları üzerinden değerlendirildiğinde aile içerisindeki gelir dağılımının göz önünde bulundurulmadığı görülmektedir. Kadınlar eşlerinden boşandıklarında gelir kaybına uğrarken bu durum erkekler için söz konusu olmaz.

19. yy'da oluşmaya başlayan 20. yy'da konsolide olan refah devleti "geçimi sağlayan erkek ve erkeğin işsizliği, yaralanması ve yaşlanması gibi risklerine" odaklanmakla birlikte sadece bu anlama gelmez. Kadınların ev içi işler ve bakım emeğindeki rolünün sürekliliği de refah rejimince içerilir. Bu maternalist bileşim aile temelli vergileme, geçimi sağlayan erkek sosyal sigorta programlarında eş yardımı, aile veya çocuk yardımı gibi biçimler alır (Rianne Mahon, 2005: 2).

emek sürecinin tipik örneği olan işçi ile işveren arasındaki özgür sözleşme ilişkisi, bu ülkelerde çalışma hayatını açıklamakta yetersiz kalır; çünkü küçük köylülük, kayıt dışı istihdam, ücretsiz aile işçiliği, kendi hesabına çalışanlar ve küçük esnaf buralarda büyük önem taşır. Dolayısıyla böyle bir ortamda sosyal politikanın gelişme çizgisi farklıdır. Vurgu yapılan ikinci nokta, geç kapitalistleşen ülkelerin çoğunda devlet-toplum ilişkilerinin farklı olmasıdır. Bu ülkelerde devlet-toplum ilişkisi, yasalara dayanan ve bürokratik süreçlerle işlerlik kazanan formel ilişkiden çok, daha kişisel, daha yüz yüze ve aile içi bağları andıran bir ilişki biçimini alır (Buğra, 2008: 5)

Orloff (1993: 312), sosyal politikaya ilişkin yaklaşımların kadının karşılıksız emeğinin refahı sağlamadaki yerini göz ardı ettiğini belirtir. Sadece bununla da sınırlı değildir, piyasa, devlet ve aile içindeki cinsiyetçi işbölümü de yok sayılmaktadır. Oysaki sosyal refah politikaları, işin cinsiyetçi örüntüleri ve kadının karşılıksız emeğinin refahı sağlamadaki rolü üzerinden anlaşılabilir.

Aile, devletin ve vatandaşlarının sorumluluklarının müzakere edildiği siyasi bir mecradır (Teo, 2010: 311'den aktaran Özar ve Yakut-Çakar, 2011: 15). Dedeoğlu (2009) kapsayıcı bir sosyal güvenlik ve yardım sisteminin yokluğunda, aile ve akrabalık bağları birçok kişi için sosyal devletin sağladığı güvenlik ve yardımın yerini aldığını belirtmektedir. Ailenin, toplumsal yapının devamlılığı ve yeniden üretilmesinde merkezi bir konumda olması kadınların toplum içindeki başat rollerinin eş ve anne olması ile sonuçlanmasına yol açar (Dedeoğlu, 2009: 45).

Toplumsal cinsiyet gözüyle bakıldığında Türkiye'de sosyal politika uygulamalarının birey temelli olmaktan ziyade aile temelli olduğunu söylemek mümkündür. Bildiğimiz gibi cinsiyetçi toplumsal iş bölümü içerisinde kadınlara düşen rol ev içi hizmet ve bakım emeğinin sağlanmasıdır. Aileye dayanan sosyal devlet modellerinde devletin üstlenmesi gereken birçok görev aile, dolayısıyla kadınlar üzerinden karşılanmaya çalışılmaktadır.

2. Sosyal Politikada Dönüşüm

2.1. Refah Devletinden Yatırım Devletine

Sosyal politika tüm dünyada önemli bir dönüşüm süreci içindedir. Yukarıda kısaca değinildiği gibi sosyal politika uygulamaları ülkeler düzeyinde farklılaşsa da bugün sosyal politika alanındaki uygulamaların ülkeler bazından benzerleştiği görülmektedir. Çoğunlukla finansman krizinin sonucu olarak lanse edilen bu dönüşüm küresel ekonomide yaşanan değişimlerden bağımsız değildir. Öte yandan dönüşümün gerekliliği savunanlar tarafından dönüşüm, yaşlanan nüfusa bağlı artan sağlık harcamaları, artan işsizlik, sermayenin mobilitesinin artması sonucu hükümetlerin vergi ve sübvansiyonlara yönelik kapasitelerinin daralması gibi etmenlerle açıklanmaktadır (Öztürk, 2011: 109).

Paradigmalar olarak özellikle İkinci Paylaşım savaşı sonrası öne çıkan devletçi ve haklara vurgu yapan sosyal politika anlayışının 1980'lerle yerini haklar yerine ödevlere, kamu yerine de özel sektöre vurgu yapan bir anlayışa bıraktığı görülmektedir. Bu anlayış, Yeni Sağ düşünce

tarafından hak odaklı pasif yurttaşlıktan, aktif yurttaşlığa geçiş olarak sunulmaktadır. Aktif yurttaşlık modeli yurttaşların yükümlülükleri yerine getirdiği, hak kavramının yerini çalışma yükümlülüğünün aldığı modeldir. Bu durum refah devletinden (welfare state), istihdam devletine (workfare state)⁴ geçiş olarak ifade edilmektedir. Aktif yurttaşlık modelinde devletin rolü refahı temin etmek değil, kişileri çalışma hayatına katılarak kendi hayatlarını kazanmaları ve sorumluluklarını üstlenmeleri konusunda zorlamaktır (Kartal, 2009: 27-29).

“Aktif yurttaşlık modeline” paralel olarak sosyal politika ve aynı zamanda emek piyasası reformlarında öne çıkan unsurlardan biri aktivasyon politikaları olmuştur (Werner Eichhorst ve Regina Konle-Seidl, 2008; Şenol Öztürk, 2011). OECD aktivasyon politikalarını, bugünün emek ve sosyal politikalarının merkezinde görmektedir. Aktivasyon politikaları insanları uzun süreli işsiz ve sosyal yardımlara bağlı kalmaması için eğitim vb. yollar ile yeniden aktive eden, aynı zamanda da esneklik ve mobilitesini arttıran politikalar olarak ele alınmaktadır. Refah sistemi üzerinden ise harcamaların kısılması ve çıktıkların artırılması olarak ifade edilmektedir.

Kuşkusuz aktif işgücü politikaları bugüne ait bir kavram değildir. İşsizlik sigortası, kıdem tazminatı gibi işten çıkarılan kişiye gelir desteği sağlamayı hedefleyen pasif işgücü politikaları ile işgücü becerilerini artırma, işsiz kalınan süreyi kısaltma gibi daha çok işsizliği azaltmayı ve iş başına dönüşü hızlandırmayı hedefleyen aktif işgücü politikaları birlikte sosyal politikanın önemli unsuru olan işgücü politikalarını oluşturmaktadır (Şener, 2010: 3).

Kildal’ın geçmiş dönem aktif emek politikaları ile günümüz politikaları arasında tanımladığı farklılık bu anlamda son derece önemlidir. Emek piyasasındaki yapısal dönüşüme işgücünü adapte etmeyi hedefleyen aktif iş gücü politikaları geçmişte haklar ve fırsatlar temelli iken günümüzde görevler ve yaptırımlar temelli hale dönüşmüştür (Kildal, 2001: 2).

Bununla birlikte geçmiş dönemde aktif işgücü politikaları ve pasif işgücü politikaları birbirini tamamlayan politika seti olarak ele alınırken bugün pasif işgücü politikalarının alanının daraltıldığı görülmektedir. Örneğin kıdem tazminatı işveren için maliyet arttırıcı bir unsur olarak ele alınmakta, istihdamı geliştirme politikaları içinde “işverenlerin istihdama bağlı

⁴ ABD kökenli bir kavram olan Workfare veya work-for-your welfare ABD’de 1960’lardan beri kullanılmakla birlikte 1981’de politika niteliği kazanmıştır (Kildal, 2001: 3).

yükümlülüklerinin gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi”⁵ adı altında kıdem tazminatının kaldırılması gereği savunulmaktadır.

Sosyal politikada bugün, bireylerin nitelik-vasıf kazanmasına ve istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik aktif harcamaların baskın olduğu bir anlayış egemen hale gelmiş, bu yaklaşım sosyal politika literatürüne sosyal yatırım devleti olarak girmiştir. Sosyal yatırım devleti, başarının yüksek uyum yeteneğine sahip nitelikli ve eğitilmiş işgücüne bağlı olduğu küresel bilgi ekonomisinde, aktif katılım (özellikle emek piyasalarına) ve yeni riskler karşısında donanımlı hale gelmeyi teşvik eden sosyal politikalar olarak tanımlanmaktadır (Perkins vd., 2004: 2). Sosyal yatırım devletinin perspektifi çok genel olarak “sosyal harcamalar yerine beşeri sermayeye yatırım” yapmaktır. Tüketim karakterli sosyal harcamadan üretken sosyal harcamaya geçiş; aktifleştirme ve geleceğe yatırım yapma düşüncesi; içinde bulunulan zaman diliminde koruma amaçlı harcama yerine pasif yardımların kısılması ve sosyal harcamaların eğitim, aile programları gibi sosyal yatırım olarak kabul edilen refah programlarına kanalize edilmesi bu perspektifte ön plana çıkmaktadır (Öztürk, 2011: 119). Bu perspektifi sosyal politika alanına ilişkin bütün düzenlemelerde görmek mümkündür.⁶

Nitekim sosyal sermaye unsurlarından biri kadınlar olarak görülmüş, kadınlar literatürde yerini “kadın sosyal sermaye (female social capital)” olarak almıştır. Kadın sosyal sermayeyi geliştirmeye yönelik politikalar bu anlamda oldukça tipiktir. Aktif işgücü politikaları, güvenceli esneklik, kadın girişimciliğinin artırılması, eğitim düzeyinin iyileştirilmesi (eğitim ancak işgücü talebine duyarlı bir eğitim) temel politika setini oluşturmaktadır.

2.2. Sosyal Politika Alanında Daralma, Sosyal Hizmetlerin Metalaşması

Yeni sosyal politika anlayışında ifade edilen tüketen değil üretken sosyal harcamaya geçiş formülü neo-liberalizmin kamu harcamalarını verimsiz gören anlayışından bağımsız değildir. 1980’li yıllardan bugüne dünyada sosyal politika alanının daraltıldığı reformlara tanıklık edilmektedir. Bu anlamda yapılan düzenlemelerin bazıları şöyledir: Emeklilik sistemi ile ilgili harcamaları kontrol edebilmek için emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler arttırılmıştır. Bunun yanı sıra çalışma çağındaki nüfusa yönelik işsizlik sigortası, malullük, meslek kazası, hastalık

⁵ Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006: 38.

⁶ Sosyal yatırım devleti kavramı Anthony Giddens’in üçüncü yol tartışmaları içerisinde kullanmış olduğu bir kavramdır. Gosta-Esping Andersen, James Midgley gibi yazarlar tarafından geliştirilmiştir. Bu yönde kullanılan bir diğer kavramda “kalkınmacı sosyal politika (developmental social policy)’dir.

gibi sosyal sigorta programlarının yapı-kapsamı daraltılmıştır. Sosyal yardım programlarında yararlanma koşulları zorlaştırılmış, insanların yardımlara bağıllığının kaldırılmasına yönelik önlemler arttırılmıştır (Öztürk, 2011: 116).

Sosyal politika alanının daraltılmasına, sosyal hizmetlerin metalaştırılması süreci eşlik etmiştir. Sosyal güvenlik sistemi içerisinde özel emeklilik fonlarından sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesine bir dizi uygulama gerçekleştirilmiştir. Öte yandan devletin alan daraldıkça sivil toplum örgütlerine havale edilmiş sosyal politika anlayışı yerleşmeye başlamıştır.

Sosyal politika alanındaki daralmadan kadınlar daha fazla etkilenmektedir. Türkiye’de sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarının yanı sıra sosyal güvenlik sisteminin önemli araçlarından olan sosyal sigorta kayıtlı olarak çalışanlar ile bu kişilerin bakmakla yükümlü oldukları kişileri kapsamaktadır. Enformel çalışma ve ücretsiz aile işçiliğinin kadınların yaygın çalışma biçimleri olması nedeniyle, kadınların sosyal sigortadan kendi adına yararlanma oranı çok düşüktür. Türkiye’de istihdamda yer alan kadınların % 58’i herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı değildir. Bu oran, tarımda çalışan kadınlarda % 99 olarak ölçülmektedir. Bireylerin çalışma, emeklilik, sağlık konularındaki haklarını düzenleyen sosyal sigorta sisteminde kadınların yer almaması, bu haklardan geniş ölçüde yararlanamamaları sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca, sisteme kendi adlarına kayıtlı olmamaları, kadınların eş veya babaya bağımlılık düzeyini arttırmaktadır (Uçar, 2011: 56). Son dönem gerçekleştirilen Genel Sağlık Sigortası’na (GSS) ilişkin düzenlemelerde bu bağımlılığı pekiştirmektedir.⁷ GSS’nin sigorta modeline dayanması ve prim ödeme ile sağlık hizmetlerinden yararlanma arasında sıkı bir ilişki kurması nedeniyle son derece sınırlandırıcı dolayısıyla dışlayıcı bir kapsama sahiptir. Yine sağlık hizmetlerinden yararlanma ile karşılığını belirli oranda ödeme arasında bağ kurulması ve dışarıdan hizmet satın alınabilmesi söz konusu hizmetlerin metalaşmasına neden olmakta ve böylece sağlık hizmetlerine en fazla gereksinimi olanları sistemden dışlayıcı özellik taşımaktadır (Gökbayrak, 2010: 156). Oysaki kadınlar gerek toplumsal cinsiyet rolleri gerekse kadın olma halleriyle ilgili sağlık hizmetlerine daha fazla ihtiyaç duymaktadır. Erken evlilikler, ergen gebelikler, cinsel yolla bulaşan hastalıklar, kadın kanserleri, yaşlanan kadının sağlığı, kronik hastalıklar, beslenme, acil bakım, sağlık bakımına ulaşım, anne-yeni doğan bebek ölümleri ve cinsiyet eşitsizliğinden kaynaklı sağlık sorunları;

⁷ Sistem kadını evlilik içerisinde kalmayı zorlamaktadır. Nakit yardımının sadece eşi ölmüş erkekleri kapsamaması, boşanmış kadınları kapsam dışında tutması bu bağımlı yapının bir örneğidir.

kadına yönelik şiddet, cinsel taciz ve tecavüz, namus cinayetleri kadınların yaşadığı temel sağlık sorunlarının başında gelmektedir.

2.3. Kadınların Bakım Yükü Artıyor

Yukarıda yer verdiğimiz kadınların ev içi işler ve bakım emeğindeki rolünün sürekliliğinin refah rejimince içerildiğine ilişkin saptama kadınların sosyal politikadaki rolü açısından önemli bir çerçeve sunar. Sosyal güvenlik sistemlerinden emek kategorisinde görülmediği için dışlanan bakım emeği tamda emeğin yeniden üretiminin ve yaşlı/çocuk/hasta bakımının asli unsuru olarak karşımıza çıkar. Sosyal politikanın alanı ile kesişim içindedir. Bakım emeğinin piyasa yoluyla mı yoksa ev de mi çözüleceği veya bunun düzeyi patriyarkal kapitalizmin ihtiyaçları ölçüsünde/toplumsal dinamiklere göre belirlenir. Bu çözümler birbirini dışlamadığı gibi kadınların rolü süreklilik gösterir.

Öte yandan devlet burada bir düzenleyici mekanizma olarak karşımıza çıkar. Devlet destekleri refahın yükünü aileden devlete kaydırabileceği gibi, aile içerisinde kadından erkeğe doğru kaydırabilir veya bunu terside söz konusu olabilmektedir.⁸

Günümüzde sosyal güvenlik ve sağlık alanındaki dönüşümler kadınların bakım yükünün daha da ağırlaşmasına yol açmaktadır. Kadınlardan bir yandan ücretli emek olarak piyasaya katılmaları beklenir ve bu yönde politikalar uygulanırken bir yandan da bakım hizmetlerinin devamı istenmektedir. Bakım hizmetlerinin yükü kadınların omuzlarına yüklenmektedir. Örneğin son dönem düzenlemelerden biri olan evde bakım hizmetinin ücretlendirilmesi bu yönde bir uygulamadır. 2007 yılında evde bakım nedeniyle ödeme yapılan özürlü sayısı 2007'de 357 iken bu sayı 2009 Mayıs'ında 2730'a yükselmiştir (Şener, 2010: 19).

Bir diğer eğilim ise özellikle yaşlı ve çocuk bakımında kamunun hizmet sunucusu rolünden olabildiğince sıyrılarak, hizmetlerin finansmana katkı sağlayacak yönde nakit yardımlar, vergi indirimleri, çekler gibi parasal destekleri ön plana çıkarmasıdır. Bu ise bakım hizmetlerinin kurumsal hizmetten enformel bakım biçimlerine doğru bir kaymasına yol açmaktadır (Gökbayrak, 2009: 61).

Bilindiği gibi kadınların istihdama katılımlarında en büyük engellerden biri çocuk ve yaşlı bakımıdır. Türkiye'de erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetlerinin oranının yüzde 16

⁸ Orloff, 1993: 312, vurgu yazara ait.

olduğu düşünülürken devletın çekildiği/neredeysi hiç olmadığı koşullarda kadınlar ocuk ve yaşlı bakım hizmetini başka kadınlardan yardım alarak çözmeye çalışmaktadır. Bu çoğu zaman evdeki anneanne/büyükanne olmaktadır. Göçmen kadınlar ise bu çözümün bir diğer unsurunu oluşturmaktadır. Göçmen kadın emeği özellikle orta, üst-orta sınıf ailelerde bakım hizmetlerinin sağlanmasında önemli hale geldiği bir süreç yaşanmaktadır. Öte yandan, göçmen kadın emeğine talepte bakım hizmetlerinin ülkelerin refah rejimleri içerisindeki anlamı ve yaşanan dönüşümlerin niteliği belirleyici olmaktadır (Gökbayrak, 2009: 62). Böylece cinsiyetçi işbölümünün değiştirilmesine gerek kalmadan kadınların çalışma hayatına katılımları sağlanabilmektedir.

2.4. Sosyal Risk Unsuru Olarak Yoksulluk: Yoksullukla Mücadele ve Kadınlar

Sosyal politikaları bir başka ayağı olan sosyal yardımlarda son yıllarda artan eğilim yardımların odağına yoksullukla mücadeleyi almak olmuş, risk unsurları arasında yoksulluğın önemi artmıştır. Bu durum sosyal yardımlarda artış olarak yansımaktadır. Sosyal güvenliğin alanın daraltıldığı, temel kamu hizmetlerinin piyasalaştırıldığı uygulamalar bütünlüğü içinde düşünülürken yardımlardaki bu artışı yoksulluğın kontrol altına alınması ve sisteme zarar vermeyecek şekilde düzenlenmesi olarak görmek mümkündür. Bu ise sosyal hakların genişletilmesi perspektifi ile değil muhtaçlık temelinde gerçekleşmektedir (Gökbayrak; 2010: 157).

1990'ların başında Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası kurumların ajandalarında yoksullukla mücadele öncelikli mücadele alanı haline gelmiştir.⁹ Ulusal hükümetlerin eylem planlarında yer almaya başlamıştır.

Yoksulluk tartışmalarının bir diğer boyutu ise “yoksulluğın kadınlaşması” olgusu olmuştur. İlk kez 1995 4. Dünya Kadın Konferansı Eylem Planında ifade olarak kullanılan yoksulluğın kadınlaşmasına, “BM Kadınlara Karşı Her Türölü Ayrımcılığın Önlenmesi” sözleşmesinde de yer verilmektedir. Yoksulluğın kadınlaşması, çok genel olarak, tüm dünyada, işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü, ücretlerdeki eşişsizlik, çalışma hayatında yatay ve dikey ayrımlar, güvencesiz işlerde daha fazla çalışma vb. gibi nedenlerle yoksullar içerisinde ezici çoğunluğu kadınların oluşturmasını anlatmaktadır (Uçar, 2011: 43).

⁹ DB 1990'larda yoksullukla mücadeleyi kalkınmada en acil sorun olarak ele alırken, BM 17 Ekim 1992 yılını uluslararası yoksulluğın yok edilmesi” olarak ilan etmiş, 1997-2006 yılları “birinci on yıl olarak kabul edilmiştir.

Patriyarkal sistemden kaynaklı cinsiyetçi iş bölümü, kadınların kaynaklara ve gelire erkeklerle eşit biçimde erişememesi, mülkiyet ve gelirin kontrolünde eşit düzeyde söz sahibi olmaması ve emeklerinin değersiz kılınması ile yoksulluğun kadınlaşması arasındaki açık ilişki bulunmaktadır (Ünlütürk Ulutaş, 2009: 26).

Yoksullukla mücadele politikalarında odak noktasının kadınlar olduğu görülmektedir. Kadınların yoksulluğun olumsuz etkilerine hem daha fazla maruz kalmaları hem de ev ve bakım emeğindeki rolü, diğer bir ifadeyle evin idamesini sağlayanların kadınlar olması mücadele politikalarında merkezde olmalarında belirleyici olmaktadır.

Kadın yoksulluğu ile mücadele de tek bir politika aracından söz etmek kuşkusuz mümkün değildir. Aynı, nakdi yardımlardan, eğitici kurslara, istihdama katılımının teşvikine değin çeşitli biçimlerde sunulmaktadır. Bununla birlikte yoksulluğun çalışma ile birlikte ele alınması, işgücü olarak görülmesi ve işgücüne dönüştürülebilmesi anlayışının daha yerleşik hale geldiği görülmektedir. Mikrokrediler veya gelir getirici faaliyetlerin geliştirilmesi en yaygın uygulamalar olmuştur. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM) (2008) tarafından hazırlanan “Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planında (2008-2013)” kadın yoksulluğuna ilişkin strateji ve eylem planı şöyle ifade edilmektedir.

“...Bu konuya getirilen iki temel yaklaşım, mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin geliştirilmesi ve yeni istihdam alanlarının yaratılmasıdır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından kadınların sürdürülebilir gelire kavuşturulması ve ekonomik hayata entegre edilerek kadın yoksulluğunun engellenmesi amacıyla gelir getirici proje destekleri verilmektedir. Ayrıca kadın yoksulluğunu engellemek için Teşvik Fonları kapsamında mikro-kredi uygulamaları yürütülmektedir. İl Özel İdaresi Kanunu çerçevesinde, bazı illerde başlatılan mikro-kredi uygulamaları 81 ilin tümüne yaygınlaştırılacaktır (KSGM, 2008: 44).”

Öte yandan bu politika anlayışının izlerini Dokuzuncu Kalkınma Planında da görmek mümkün olmakla birlikte kadınlara yönelik düzenlemelerde aynı somutlukla yer almamakta bakım emeğine ilişkin (çocuk, yaşlı) vurgu daha fazla göze çarpmaktadır. “Gelir Dağılımının İyileştirilmesi, Sosyal İçerme ve Yoksullukla Mücadele” başlıkları altında ele alınan yoksullukla mücadelede için yoksulların üretici hale getirilmesi, gelir getirici faaliyetlerin desteklenmesinin öne çıkmakta, kadın yoksulluğu ve kadınlarla ilişkili maddeler şöyle sıralanmaktadır.

- Kadınların ekonomik ve sosyal hayata katılımlarını artırmak için; bu kesime yönelik mesleki eğitim imkanları geliştirilerek istihdam edilebilirlikleri artırılabacaktır.

- Kadına yönelik şiddetin önlenmesi amacıyla, bu konudaki toplumsal bilinç artırılacaktır.

Özellikle kırsal kesimdeki kız çocuklarının, özürllülerin ve düşük gelirli ailelerin çocuklarının eğitim ihtiyaçlarının karşılanması desteklenerek bu kesimlerin eğitime erişimleri kolaylaştırılacaktır. Ayrıca, çocuk işçiliğini önleyecek tedbirler alınacak ve etkili bir şekilde uygulanacaktır.

- Çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi için ideal ortam olan aileye yönelik eğitici programlar yaygınlaştırılacaktır.

- Yaşlılara yönelik olarak evde bakım hizmeti desteklenecek, kurumsal bakım konusunda ise huzurevlerinin sayısı ve kalitesi artırılacaktır (DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı).

Her iki metin, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı ve Dokuzuncu Kalkınma Planı, birlikte değerlendirildiğinde kadınlar ve sosyal politika ilişkisinin aldığı şekil daha belirginleşmektedir. Bir yanda kadınların işgücüne çekilmesi, bir yandan da bakım emeği yükünün süreklileştirilmesi hedeflenmektedir. Çelişik gibi duran bu iki eğilim denge noktasını esnek emek süreçlerinde bulmaktadır.

Öte yandan yoksullukla mücadele araçlarının kadınların durumunda iyileştirme yaratıp yaratmadığı oldukça tartışmalıdır. Uçar (2011) kadın yoksulluğuyla mücadele aracı olan sosyal yardımların kadınların hane içi ve toplumsal konumlarına ilişkin ciddi bir etkisinin olmadığını belirtmektedir. Toplumsal normlar sonucu eş ve babaya bağımlı olan kadınların, eş ve babanın yokluğunda benzer ilişkiyi sosyal yardım kuruluşları ile kurmaktadır. Sosyal yardımların vatandaşlık temelinde değil de hayırseverlik temelinde yürütülmesi, düzensiz, tek kerelik olarak verilmesi kadınların bağımlı konumlarını pekiştirmekte, yoksulluk nedeniyle yaşadıkları dışlanmayı arttırmaktadır (Uçar, 2011: 132).

2.5. İş ve Aile Yaşamının Uyumlaştırılması:

İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması son dönemde Türkiye’de politika yapıcılar tarafından sıkça dillendirilen konulardan biri olmuştur. Kadın istihdamının iyileştirilmesi için esnek iş süreçlerinin geliştirilmesine yönelik politikalarda izlediğimiz iş ve aile yaşamını

uyumlaştırma politikalarının son örneği ise bugünlerde gündemleştirilen kreş yardımı ile kadınların çalışma yaşamlarına katılımının desteklenmesidir.

İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması özellikle OECD'nin 1999 tarihli "A Caring World" raporu ile somutlaşmıştır. Rianne Mahon (2005: 1) bu raporun liberal feminizmle liberalizmi içeren üçüncü yol olduğu, yeni sosyal politika ajandasını belirlediğine işaret etmektedir. Mahon'a göre, bakım emeğindeki cinsiyetçi iş bölümünü göz ardı eden üçüncü yol cinsiyetler arasında eşitliği, kadının iş piyasasında kalması olarak savunmaktadır. Temel motivasyonun "sosyal sermayenin korunması olduğu" üçüncü yolda bu anlamda kısa süreli ebevyin izinleri (kısa süreli izinlerin aynı zamanda fonlanması) ve çocuk bakımı için kamu desteğini savunulmaktadır. İzinlerin kısa süreli olması oldukça önemlidir. Çünkü bu anlayışta uzun izin süreleri sosyal sermayeye zarar verecek bir unsur olarak görülmektedir. Çocuk bakımı için kamu yardımı ise gelecek nesil işgücü için bir yatırım olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan bu yeni sosyal politik ajandasında part-time işler kadınların yeniden emek piyasalarına dönebilmeleri için en uygun köprü olarak savunulmaktadır (Mahon, 2005: 5-6).

3. Genel Bir Değerlendirme:

Çalışmada sosyal politikanın yaşadığı dönüşümün belirli köşe taşları ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Kadınların sosyal politika sistemlerin de nasıl konumlandırıldığı ve sosyal politika da yaşanan dönüşümü politika ve uygulama düzeyinde nasıl yaşadığı ise çalışmanın temel ilgi alanı olmuştur.

Günümüzde, insanları atıl hale getirdiği, pasifleştirdiği için sıklıkla eleştirilen hak temelli sosyal politika anlayışının yerini "yükümlülükleri" öne çıktığı bir sosyal politika anlayışı almaktadır. Kamunun alanı daralırken sosyal hizmetler metalaşmaktadır. İnsanları uzun süreli işsiz ve sosyal yardımlara bağlı kalmaması için eğitim vb. yollar ile yeniden aktive eden, aynı zamanda da esneklik ve mobilitesini arttıran politikalar olarak tanımlanan aktivasyon politikaları ise hem emek hem de sosyal politikaya yönelik uygulamaların bir diğer adı olmuştur.

Sosyal politikadaki dönüşümden, üretken kaynaklara erişimleri son derece sınırlı olan ve sosyal politika alanında ancak erkek üzerinden konumlandırılan kadınlar daha olumsuz etkilenmektedir. Bununla birlikte bu dönüşümün kadınlara değen yanı sadece koşulların daha da olumsuzlaşması ile sınırlı kalmamaktadır. Liberal bir eşitlik söylemi ile kadınların

istihdama katılımları teşvik edilip, sosyal sermaye olarak güçlendirilmeleri hedeflenirken, bakım emeği rolleri ise pekiştirilmektedir. Çelişik duran bu iki eğilim kadınların sosyal politikaya içerilme biçimlerinin bir yansımasıdır.

Kaynakça:

Akyüz, Ferhat. “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, Uluslar arası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Volume 1/5, Fall, 58-70, 2008.

Andersen-Esping, Gospa. “Three Worlds of Welfare Capitalism”, The Welfare State Reader içinde, ed: Christopher Pierson ve Francis G. Castles, Policy Press, 2006.

Andersen-Esping, Gospa. Tamamlanmamış Devrim, Kadınların Yeni Rollerine Uymak, çev: Selin Çağatay, İletişim Yayınları, 2011.

Buğra, Ayşe. “Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 2008, http://www.obarsiv.com/pdf/ayse_bugra2.pdf, erişim tarihi 14 Temmuz 2012.

Çelik, Aziz. “Muhafazakar Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım Yükümlülük Yerine Hayırseverlik”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 42, Mart, 2010.

Dedeoğlu, Saniye. “Eşitlik mi? Ayrımcılık mı? Türkiye’de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Kadın İstihdamı”, Çalışma ve Toplum, 2009/2.

Devlet Planlama Teşkilatı. (DPT). Dokuzuncu Kalkınma Planı-Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT, 2007.

Devlet Planlama Teşkilatı. (DPT). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), 2006.

Eichhorst, Werner ve Regina Konle-Seidl. “Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies”, The Institute for the Study of Labour (IZA) Discussion Paper No. 3905, 2008.

Gökbayrak, Şenay. “Refah Devletinin Dönüşümü ve Bakım Hizmetlerinin Görünmez Emekçileri Göçmen Kadınlar”, Çalışma ve Toplum, 2009/2.

Gökbayrak, Şenay. “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü”, Çalışma ve Toplum, 2010/2.

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı (2008-2013), Ankara, 2008.

Kartal, Filiz. “Özelleştirilen Yurttaşlık: Türkiye’de Sağlık Politikalarında Dönüşüm”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 42, Sayı 2, 23-43, 2009.

Kildal, Nanna. Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies, International Labour Office, Genova, 2001.

Mahon, Rianne. “The OECD and Reconciliation Agenda: Competing Blueprints, Childcare Resource&Research Unit, Occasional Paper 20, University of Toronto, 2005.

Orloff, Ann Shola. “Gender and Social Rights of Citizenship: The Comparative Analyses of Gender Relations and Welfare State”, American Sociological Review, Volume 58, Issue 3, 303-328, 1993.

Özar, Şemsa ve Burcu Yakut-Çakar. Eşi Vefat Etmiş Kadınlar İçin Bir Nakit Sosyal Yardım Programı Geliştirilmesine Yönelik Araştırma Projesi, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Formu, Şubat, 2011.

Öztürk, Şenol. “Sosyal Politikada Aktifleşme Stratejisi: Refah Devletinin Çıkış Yolu mu, Çöküş Yolu mu? Kamu-iş, C: 12, S: 1, 2011

Pateman, Carole. “The Patriarchal Welfare”, The Welfare State Reader içinde, ed: Christopher Pierson ve Francis G. Castles, 134-152, 2006.

Perkins, Daniel, Lucy Nelms ve Paul Smyth. Beyond Neo-liberalism: the Social Investment State, The Centre for Public Policy, Social Policy Working Paper No.3, 2004.

Şener, Ülkü. “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları, TEPAV Politika Notu, 2010.

Ünlütürk Ulutaş, Çağla. “Yoksulluğun Kadınlaşması ve Görünmeyen Emek”, Çalışma ve Toplum, 2009/2.