

KRİZLER ÇAĞINDA SOSYAL POLİTİKA: DİRENÇ VE DÖNÜŞÜM

Yazar
NURAY ŞAHİN



BİDGE Yayınları

KRİZLER ÇAĞINDA SOSYAL POLİTİKA: DİRENÇ VE DÖNÜŞÜM

Editör: NURAY ŞAHİN

ISBN: 978-625-372-751-2

1. Baskı

Sayfa Düzeni: Gözde YÜCEL

Yayınlama Tarihi: 26.06.2025

BİDGE Yayınları

Bu eserin bütün hakları saklıdır. Kaynak gösterilerek tanıtım için yapılacak kısa alıntılar dışında yayıncının ve editörün yazılı izni olmaksızın hiçbir yolla çoğaltılamaz.

Sertifika No: 71374

Yayın hakları © BİDGE Yayınları

www.bidgeyayinlari.com.tr - bidgeyayinlari@gmail.com

Krc Bilişim Ticaret ve Organizasyon Ltd. Şti.

Güzeltepe Mahallesi Abidin Daver Sokak Sefer Apartmanı No: 7/9 Çankaya / Ankara



İçindekiler

KÜRESEL İKLİM MÜCADELESİ: ANLAŞMALAR, STRATEJİLER VE YEŞİL DÖNÜŞÜM.....	4
SERTER ORAN.....	4
PANDEMİ DÖNEMİNDE REFAH DEVLETİ “ÇIKMAZI”	41
NURAY ŞAHİN.....	41
TÜRK İŞ HUKUKUNDA HEGEMONYA ARACI OLARAK İŞÇİNİN BORÇLARI.....	89
ORHAN ÜRÜNCAN YÜCEL	89

KÜRESEL İKLİM MÜCADELESİ: ANLAŞMALAR, STRATEJİLER VE YEŞİL DÖNÜŞÜM

SERTER ORAN¹

Giriş

Literatürde çevre politikası-sosyal politika ilişkisi çoğunlukla sürdürülebilir kalkınma kavramı ekseninde açıklanmaktadır. Bununla birlikte konuyla ilgili öncü tartışmaların iklim değişikliği kavramı üzerinde yürütüldüğü bilinmektedir. Küresel ısınmaya bağlı iklim değişikliğinin geçerliliği ilk olarak klasik iktisadın ilk dönem temsilcilerinden Fransız Jean-Baptist Fourier tarafından 1820'li yıllarda gündeme getirilmiştir. 1860'lı yıllara gelindiğinde İngiliz bilimadamı John Tyndall karbondioksit ve su buharından yansıyan radyasyon ölçümünü yapmış ve buzullarda yaşanan sorunlara dikkat çekmiştir. Bugün anladığımız şekliyle sera etkisini ve buna bağlı iklim değişikliğini ilk olarak hesaplayan isimse 1896 yılında İsveçli kimyacı Svante Arrhenius olmuştur (Houghton, 2005: 1346; Duru, 2001: 5).

Geçmiş 300 yıla dek uzanan çalışmalara rağmen Kıta Avrupası ülkeleri de dahil olmak üzere ulusal hükümetlerin çevre

¹ Dr.Öğr.Üy. Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, serter.oran@beun.edu.tr, Orcid: 0000-0001-5845-7562

sorunlarının toplumsal boyutuna dair farkındalıklarının yalnızca 40 yıllık bir geçmişi olduğu söylenebilir. Gerçekten günümüzde çevre sorunlarıyla mücadele bakımından politika önerileri getiren Avrupa ülkelerinde dahi ulusal çevre sistemleri ancak 1960'ların sonundan itibaren kurulmaya başlanmıştır. Bunu çevre bakanlıklarının, konuyla ilgili ajansların inşası, hava ve su kirliliğiyle mücadele konulu kanunların çıkartılması ve sübvansiyon çalışmaları izlemiştir (Gough & ark., 2008: 331).

1960'lı yıllarda çevre sorunları konusundaki farkındalığın artmasında aynı dönemde Avrupa başta olmak üzere dünya genelinde yükseliş gösteren toplumsal hareketlerin önemli bir etkisinin olduğu söylenebilir. Çevre sorunlarının çözümünün daha fazla ekonomik büyümeyle gerçekleştirebileceğini ileri süren liberal doktrine karşı gelişen çevreci hareket, 1968 Hareketinin bir uzantısı olarak günümüzde dahi küresel düzeyde etkinliğini sürdüren en canlı ve güçlü örneklerden birini oluşturmaktadır. 1960'lı yıllarda “çevre duyarlılığı” ile başlayan bu hareket günümüzde “iklim değişikliğiyle mücadelede”, “yeşil ekonomi politikaları”, “yeşil istihdam” vb. kavramlar aracılığıyla çevre sorunlarını siyasal yaşamın bir parçası haline getirmiştir (Doyle, 2005: 2). Özellikle 1970'lerin ilk yıllarında Dünyanın Dostları ile Greenpeace'in kurulması bu bakımdan önemlidir. Bu iki küresel örgüt eliyle yürütülen kampanyalar aracılığıyla çevre sorunları kamuoyunun gündemine girmiştir. İzleyen süreçte sırasıyla önce Kıta Avrupası ülkelerinde, ardından dünyanın geri kalanında Yeşiller ve muadili partilerin kurulduğuna tanık olunmuştur (Alcock, May & Rowlingson, 2011: 149).²

² Yeşiller, maddi gelişimin doğal ve sosyal sınırlarının olduğu tezi üzerinden politikalarını geliştirirler. Bu teze göre günümüzde konuyla ilgili sınırlara ulaşılmıştır. Dünya nüfusu aşırı şekilde artmış, sanayi üretimi ve ulaşım faaliyetleri sonucu açığa çıkan gazlar dünyaya zarar vermiş, nüfusun tamamına yetecek ölçüde besin tedariki sağlanamamış ve çok sayıda türün sonu gelmiştir. Bu noktada yeşillerin yanıtı, sosyal politika için önemli sonuçlar doğuracak

İklim değışikliğinin ilk olarak Sanayi Devrimiyle somutlaşan üretim biçimiyle ilişkilendirilmesinin doğru olacağı söylenebilir. Sanayi Devrimi, özellikle fosil yakıtların kullanımı ve karbondioksit miktarının artması nedeniyle iklimdeki dengenin bozulmasına neden olmuştur. Veriler, özellikle son 150 yılda küresel yüzey sıcaklığının giderek arttığını ve bu artışın 1990'lı yıllarda zirveye ulaştığını göstermektedir. 1998 ve 2003 yılları bu bakımından en yüksek değerlerin kaydedildiği dönemler olarak öne çıkartılmaktadır (Houghton, 2005: 1351-1353).

1990'lı yıllarda çevre sorunlarında yaşanan artış, 1980'lerden itibaren küresel düzeyde uygulama alanı bulan neo-liberal ekonomi politikalarıyla doğrudan ilişkilidir. Neoliberalizmin çevre sorunlarının çözümü noktasında devlet müdahalesinin yerine serbest ticaret kurallarının uygulanmasını salık vermesi ve piyasa mekanizmasını yüceltmesi çevre sorunlarının çözümünde kolektif iradenin geliştirilmesinin önündeki en büyük engel olmuştur. Bunun yanında içilebilir su başta olmak üzere çevreye dair çeşitli alanların piyasalaştırılması dünya genelinde radikal toplumsal tepkileri de beraberinde getirmiştir (Liverman & Vilas, 2006: 328).

İçinde bulunduğumuz dönemde gerek politik alanda ve gerekse de kamuoyu düzeyinde iklim değışikliği başta olmak üzere çevre politikasına yönelik kavramlara ilişkin yeni ve artan bir ilgi söz konusudur. Konuya dikkat çeken Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Sekreterliğine göre iklim sisteminde beşeri müdahaleler nedeniyle yaşanan küresel çevre sorunlarının artışına paralel olarak iklim değışikliği politik bir sorun olarak algılanmaya başlamıştır (Turnheim & Tezcan, 2010: 519).³

şekilde sürdürülebilir kalkınma ekseninde bir çevre yönetiminin sağlanmasıdır (Cahill, 2011: 149).

³ Ünlü İngiliz sosyolog ve kent bilimci John Urry 2008 yılında yaptığı bir konuşmada çevre sorunlarının sosyal bilimlerin gündemine geç gelmesinde hatanın uluslararası ve ulusal

Sosyal politikayı Andersen'in tanımlamasına atıfla "toplumsal risklerin kamusal idaresi" biçiminde ele alan Gough & ark., (2008: 325) toplumsal riskleri evrensel-sürekli ve ulusal-geçici olarak sınıflandırmışlardır. Buna göre hastalık ve sağlık sorunları gibi riskler evrensel iken etnik ayrımcılık vb. riskler görece daha kısa ömürlü olarak değerlendirilir. Bu tasnife uygun olarak çevre sorunlarının bir değerlendirilmesi yapıldığında insanlık yeni, belirsiz, sürekli ve evrensel bir riskle karşı karşıya kalmış durumdadır.

Uluslararası düzeyde çevre sorunlarıyla mücadele amacıyla örgütlenen toplantılar ve imzalanan çevre anlaşmaları, devletlerin doğal kaynakları yönetmek için birbirlerine vaat ettikleri mekanizmaları somutlaştırması bakımından önem taşır. Konuyla ilgili yürütülen kavramsal tartışmalara ve geçmişi 50 yıla yaklaşan toplantılara ve anlaşmalara karşı bugün uluslararası çevre politikasının halen belirsiz, karmaşık ve maddi çıkarlardan önemli ölçüde etkilenen bir alan olduğunu belirtmek gerekir (Bernhagen, 2008: 86).

Çalışmada sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde çevre politikasının gelişimi buraya kadar yapılan açıklamalara uygun olarak uluslararası toplantılar ve belgeler ekseninde açıklanacaktır. Bu toplantılar ve belgeler kimi zaman (1980'li yıllar boyunca) yeni kavramların gündeme gelmesini sağlarken kimi zaman da (1990'lı ve 2000'li yıllarda) çevre sorunlarıyla mücadele konusunda küresel bir perspektifin geliştirilmesine kaynaklık etmişlerdir.

Çevre Politikası-Sosyal Politika İlişkisini Açıklayan Kavramlar

Çevre politikası ile sosyal politika arasındaki ilişki, modern dünyanın karşı karşıya olduğu çok boyutlu sorunlar ışığında daha belirgin hale gelmiştir. Bu ilişki, yalnızca çevresel meselelerle sınırlı

karar alıcılar kadar bilim insanlarında da olduğunu belirtmektedir (Grundmann & Stehr, 2010: 898).

kalmayıp, sürdürülebilir kalkınma, toplum sağlığı, kentsel dönüşüm ve yeşil ekonomi politikaları gibi geniş bir yelpazede toplumsal yaşamı etkileyen unsurları kapsamaktadır. İklim değişikliği, bu çerçevede kritik bir noktada yer alırken, diğer kavramlar da çevresel sürdürülebilirlik ile sosyal adalet arasındaki dengeyi sağlamada önemli bir rol oynamaktadır. Bu bölümde, bu temel kavramlar ele alınarak, çevre sorunlarının toplumsal boyutları ve çözüm stratejilerinin kapsamlı bir şekilde incelenmesi hedeflenmektedir

İklim Değişikliği

İklim değişikliği, tüm insanların gündelik hayatını ve kapitalist toplumlarda gerçekleştirilen üretimin tamamını etkileyen bilimsel bir gerçekliktir. En temel anlamıyla bu değişiklik, insan faaliyetleri sonucunda ve özellikle de sera etkisi yaratan gazlar olarak nitelendirilen karbondioksit, azot ve metanın salınımında yaşanan artışla açıklanır. Bu süreç, yerel, bölgesel ve küresel düzeyde ortaya çıkabilir (Saunders, 1999: 3460; Melkas, 2008: 8).⁴

İklim değişikliği, 1987 tarihli *Ortak Geleceğimiz* başlıklı raporun yayınlanmasına dek çevre politikası-sosyal politika ilişkisinin kurulmasına kaynaklık eden kavramların başında gelmiştir. Dünya yüzeyinde 1800’lü yılların sonundan 2000’li yıllara dek yaşanan artışa dair ölçümlerle ilişkilendirilen bu kavramın geride bıraktığımız yaklaşık çeyrek yüzyıllık süreçte gündeme gelmesi elbette tesadüf değildir. Özellikle 1960’ların sonundan ve 1970’lerin başından itibaren sanayi üretimine dayalı çevre sorunlarının somutlaşmasına paralel olarak konuyla ilgili olarak ekonomik, sosyal ve siyasal boyutları içeren bir uluslararası gündem şekillenmiş ve böylece iklim değişikliği akademik ve bürokratik

⁴ Küresel ısınma, iklimde yaşanan ve yukarıda kısaca özetlenen değişimlerin açıklanmasına yardımcı bir kavram olması nedeniyle önem taşır. Küresel ısınma; kömür, benzin vb. fosil yakıtların kullanılmasını, geniş ölçekte orman tahribatını, atmosfere karbondioksit başta olmak üzere yüksek miktarda sera gazı salınımını içeren ve iklim insan yaşamı üzerindeki dönüştürücü etkisini açıklayan bir kavramdır (Houghton, 2005: 1343).

tartışmalarda merkezi bir rol üstlenmeye başlamıştır. 1972 yılında Stockholm’de düzenlenen Birinci Çevre Konferansında “yeryüzündeki ekonomik faaliyetlerin aynı şekilde sürdürülmesinin geniş kapsamlı bölgesel ve hatta küresel iklim değişikliğine neden olabileceği” konusundaki endişe ilk kez dile getirilmiş, bunu çok sayıda yeni toplantı ile bu toplantılara bağlı olarak şekillenen kavramlar ve mücadele politikaları izlemiştir (Stein, 2008: 245).

1972 tarihli Konferans, Birleşmiş Milletler düzeyinde ve dolayısıyla uluslararası alanda çevre sorunları konusunda yapılan ilk değerlendirme olması bakımından önem taşır. Konferansta bugünkü adıyla Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Programının oluşturulmasına karar verilmiştir. Ayrıca yine bu Konferansta genel olarak çevrenin korunmasının tüm insanlığın ve ekonomik gelişmenin temel unsuru olduğu vurgulanmış ve bunun sağlanması için hükümetler düzeyinde iş birliğinin gerekliliğine dikkat çekilmiştir (Ünal & Dımişkı, 1999: 142).

Daha önce belirtildiği gibi 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren iklim değişikliğinin farklı fiziksel ve biyolojik sistemler üzerindeki etkilerinin belirginleştiği bilinmektedir. Bu etkilerin şu şekilde özetlenmesi mümkündür:

Su: İklim değişikliği, güvenli içme suyuna erişim olanaklarını azaltmıştır. Buzullarda yaşanan erimeye paralel olarak içilebilir su kaynakları azalmış ve dünya nüfusunun bu ihtiyacı baskı altına alınmıştır. Ayrıca bu süreçte kuraklıktan etkilenen alanların sayısında da artış gözlemlenmiştir.

Eko-sistemler ve biyo çeşitlilik: Şimdiye kadar keşfedildiği bilinen bitki ve hayvan türlerinin yaklaşık %30’u küresel ortalama sıcaklıkta yaşanan artış nedeniyle yok olma tehdidiyle karşı karşıyadır.

Beslenme: İklim değışikliğı açlık riskini artırmakta ve bu riskle yüzleşen insanların sayısı her geçen yıl milyonlarla ölçülecek şekilde artmaktadır.

Sahiller: Deniz seviyelerindeki artış, küresel besin zinciri açısından da büyük önem taşıyan üç bölgeyi (Nil deltası, Ganj deltası ve Mekong deltasını) tehdit etmektedir. Tahminler, 2050 yılına dek iklim değışikliğı nedeniyle bu bölgelerden 1 milyondan fazla kişinin göç etmek zorunda kalacağı yönündedir. Ayrıca küçük ada devletleri de bu durumdan etkilenmektedir.

Sağlık: İklim değışikliğı, toplum sağlığını doğrudan ve dolaylı şekilde etkilemektedir. Sıcaklıklarda yaşanan aşırı artışlar, özellikle sağlık hizmetlerinin sınırlı olduğu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bulaşıcı hastalıklarda yaşanması muhtemel artışları beraberinde getirecektir. İklimde duyarlı hastalıklar olarak da adlandırılan ishal, sıtma ve protein malnütrasyonu yalnızca 2003 yılında dünyada 3.3 milyondan fazla insanın ölümüne neden olmuştur. Bu ölümlerin %29'u Afrika kıtasında gerçekleşmiştir (CTEC, 2007: 4).

Sürdürülebilir Kalkınma

Sürdürülebilir kalkınma, kavrama ilişkin tartışmaların geçmişı daha geriye uzansa da somutlaşan çevre sorunlarıyla bütünleşen yoksulluk, dışlanma ve kentsel dönüşüm gibi gelişmelerle birlikte derinleşen sosyal kaygılarla mücadele ve çevre sorunları konusunda farkındalık yaratmak amaçlarıyla 1987 tarihli *Ortak Geleceğimiz Raporu*⁵ ile birlikte tartışılmaya açılmış bir kavramdır (Dempsey & ark., 2011: 289). Raporda sürdürülebilir kalkınma “gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılama kabiliyetinden ödün vermeden mevcut ihtiyaçların karşılanması” biçiminde

⁵ *Ortak Geleceğimiz* başlıklı Rapor, Raporu hazırlayan ekibin başında bulunan ve sonrasında yürütölen tartışmalarda aktif bir rol üstlenen dönemin Norveç Devlet Başkanı Gro Harlem Brundtland'in adıyla da anılmaktadır.

tanımlanmıştır. Genel hatlarıyla sürdürülebilir kalkınmanın temel prensipleri; nesiller arası eşitlik, sosyal adalet, sorumluluk, eşit-açık muamele ve biyoçeşitliliğin önemi biçiminde sıralanır. Kavrama ilişkin bu bulanık yaklaşım sürdürülebilir kalkınmanın uzun süre belirsizliğe dayanan siyasi bir fikir olarak algılanmasına neden olmuştur (Giddings, Hopwood & O'Brien, 2002: 188)

Ortak Geleceğimiz ile başlayan sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin tartışmalar, insanın çevreye olan bağımlılığını doğal kaynakların istismarının ötesine geçerek geniş anlamda tartışmaya açması ve bunu refah ile ilişkilendirmesi bakımından önem taşır (Hopwood, Mellor & O'Brien, 2005: 39).

Geniş bir anlam yelpazesine sahip olması nedeniyle sürdürülebilir kalkınma tartışmalı bir kavram olarak değerlendirilir. Hükümetler, emek ve sermaye sınıflarının temsilcileri, reform talebinde bulunan sosyal taraflar ve çevre aktivistleri bu kavramı kendi konumlarına göre yorumlamaktadırlar (Giddings, Hopwood & O'Brien 2002: 187).

Kavramsal açıdan yaşanan belirsizliklere karşın *Ortak Geleceğimiz Raporu* ile şekillenen sürdürülebilir kalkınma gündeminin 1990'lı yıllar boyunca çevre politikasına ilişkin tartışmalara ve mücadele politikalarına yön verdiği unutulmamalıdır. Her şeyden önce Rapor, 1992 yılında Rio de Jenario'da düzenlenen Dünya Çevre Zirvesinin toplanmasına ve bu zirvenin ardından İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin imzalanmasına önyak olmuştur. Sözleşmenin ardından gelişen ve çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı şekilde incelenecek mücadele politikaları açısından bu ilk sözleşme önemli bir dönüm noktasıdır. Rapor ayrıca yürütülecek müzakerelerde sivil toplum kuruluşlarının çevre sorunları ile mücadele ve sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesi süreçlerinde aktif bir rol üstlenmelerini sağlamıştır (Redclift, 2005: 213).

1990'lı yıllar boyunca “ekolojik sistemle uyumlu bir kalkınma modeli” olarak tanımlanan sürdürülebilir kalkınma kavramının içeriği 2000'li yıllarda konuyla ilgili yürütülen tartışmalara ve iklim değişikliğinin yarattığı etkilerin somutlaşmasına bağlı olarak önemli ölçüde genişlemiştir. Bu çerçevede beşerî faktörler nedeniyle ekolojik sistemde yaşanan sorunları en aza indirmek amacıyla nüfus artışı, eğitim ve toplumsal duyarlılık prensiplerine bağlı olarak, kaynakların toplumsal refahı en yükseğe çıkartacak şekilde kullanılması ve toplumsal dayanışmanın gerçekleştirilmesini sağlamak için oluşturulan ekonomik, sosyal, siyasal ve çevresel politikalar sürdürülebilir kalkınma kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır (UNDP, 2007: 160).

Toplum Sağlığı

Çevre sorunlarında yaşanan artış, sağlık araştırmacılarını bu sorunların toplum sağlığı üzerindeki etkilerini incelemeye ve konuyla ilgili potansiyel tehditleri belirlemeye itmiştir. Konuyla ilgili yapılan araştırmalardan elde edilen sonuçların uygulanması, ülkelerin gelişmişlik düzeyine ve sosyoekonomik durumlarına göre değiştiğinden küresel düzeyde çevre sorunlarının toplum sağlığı üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması ya da en aza indirilmesi konusunda yapılan çalışmaların etkinliği tartışmaya açıktır (Haines & ark., 2005: 585).

Toplum sağlığı, içilebilir suya erişim, gıda kıtlığı, seller ve kuraklık gibi sorunlardan yoğun biçimde etkilenmektedir. İçinde bulunduğumuz dönemde küresel ısınmaya bağlı iklim değişikliğinin etkisiyle dünya genelinde sıtma başta olmak üzere çok sayıda bulaşıcı hastalığın sayısında artış gözlemlendiği belirtilmektedir. Bunun yanında iklim değişikliği kentlerde aşırı sıcaklıklara bağlı olarak stres ve buna bağlı hastalıkları da tetiklemektedir (Houghton, 2005: 1387-1388). Özellikle aşırı sıcak havalarda toplum sağlığı alanında çok sayıda sorun yaşanmaktadır. Bu sorunlardan etkilenme düzeyi

dezavantajlı gruplarda çok daha fazladır. Bu anlamda yaşlılar ve çocuklar sıcaklıklarda yaşanan aşırı artışlardan en çok etkilenen kesimi oluştururlar (Haines & ark., 2005: 588).

Çevre sorunlarına dair birçoğu şimdiden gözlenmeye başlanan etkiler özellikle sosyo-ekonomik açıdan güçsüz bölgelerin ve grupların kırılganlığını artırıp buralarda var olan yoksulluk ve yoksunlukları derinleştirmektedir. Çevresel risklerle başa çıkma kapasiteleri düşük olan bu gruplar gelir kaybı, barınma, salgın hastalıklar gibi sorunlarla yüz yüze gelmektedirler (Mazlum, 2009: 52).

Düşük gelirli ve gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun ve korunmasızlığın büyük bir bölümünün toplum sağlığına dair risklerden kaynaklandığı ve bunların da çevre sorunlarını daha da şiddetlendireceği belirtilmektedir. Dünya Sağlık Örgütü, 2008 yılında yaptığı bir *Sağlığı İklim Değişiminden Korumak* başlıklı çalışmasında iklim değişikliğinin yalnızca ekolojik bir sorun olarak nitelendirilemeyeceğini vurgulayarak bu sorunla mücadele etmenin; temiz su ve hava, yeterli gıda ve barınma olanaklarının sağlanması, hastalıklardan korunma ve insan onuruna yakışır barınma olanaklarının sağlanması gibi toplumsal unsurlarla desteklenmesi gerektiğini belirtmiştir (Seçer & Çolak, 2012: 160).

İklim değişikliği ve bağlı çevre sorunları, toplum sağlığının yanında, iş sağlığı ve iş güvenliği üzerinde de olumsuz etkilere neden olmaktadır. Yüksek sıcaklardan kaynaklanan stres, sıcaklık çarpmasına bağlı ölümler ve kronik hastalıklar gibi riskler bu noktada önem taşır. Hem dış ortamlarda hem de iç ortamlarda çalışan insanlar için bu risklerin geçerli olduğu söylenebilir (Seçer & Çolak, 2012: 171).

UNDP'nin tahminlerine göre her yıl iklim değişikliği ve ilişkili çevre sorunları nedeniyle 60 bin ölüm gerçekleşmekte ve her yıl üç milyon civarında sıtma, ölümlü ishal ve yetersiz beslenme gibi

sorun yaşanmaktadır. Gelişmiş ülkeleri de etkileyen bu sorunlar karşısında toplum sağlığının korunması bakımından alınan önlemler ise yetersizdir. 2003 yılında Kıta Avrupası ülkeleri için kaydedilen en yüksek sıcaklıkların yaşandığı dönemde çoğunluğunu yaşlıların ve çocukların oluşturduğu 35 bin civarında insanın etkilendiği belirtilmektedir (UNDP, 2007: 106).

2009 yılında düzenlenen Kopenhag İklim Değişikliği Zirvesinin ardından yapılan bir çalışmada 2000’li yıllar itibariyle her yıl 80 milyon insanın gıda ve su güvenliğinin tehlikeye girdiği ve bu durumun aşırı nüfus artışıyla birleştiğinde çözülmesi her geçen gün güçleşen sorunlara neden olduğu vurgulanmaktadır (Trevors & Saier, 2010: 1).

Kentsel Dönüşüm

Çevre sorunlarının etkileri mekânsal düzlemde farklılaşma gösterebilir. Bu anlamda kentler, iklim değişikliği başta olmak üzere iklim değişikliğinin yaşanan ve öngörülen sonuçları bakımından daha çok etkilenen yapıları oluştururlar. Durumun böyle olmasında kentlerin örgütlenme biçimi, bu yapılarda yaşayan nüfusun yoğunluğu ve üretim biçimi doğrudan etkilidir. Bir başka ifadeyle nüfusun ekonomik faaliyetlerinin, iş bölümünün, yapılaşmanın, teknolojik uzmanlaşmanın ve insan yerleşimlerinin kentlerdeki dağılımı buralardaki çevre sorunlarını doğrudan etkiler (Mazlum, 2009: 53).

Kentsel dönüşümün bir çevre sorunu olarak uluslararası kamuoyunun gündemine gelmesi ilk kez 1976 yılında düzenlenen Birinci İnsan Yerleşimleri Konferansı (HABİTAT) ile gerçekleşmiştir. Konferansta özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşanan konut ve kentleşme sorunlarının çözümü için alternatif politikalar değerlendirilmiştir. Konferansın ardından 1978 yılında Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programının kurulması sağlanmıştır.

Kentsel dönüşüm; fiziksel-mimari, ekonomik, sosyal, siyasal ve yasal-yönetmel boyutları birbiriyle örtüşen çok boyutlu bir kavramdır. Kentsel dönüşümün fiziksel-mimari boyutu, bölgenin içinde bulunduğu kent ile ulaşım bağlantılarını, konut olanaklarını, teknik ve sosyal altyapıyı ve çevre sorunlarını açıklar. Ekonomik boyutun odak noktası seçilen alanın ve çevresindeki olanakların nitelik ve nicelik değerleridir. Sosyal boyut, sağlık, eğitim, konut, kamu hizmetlerine erişim, suç, sosyal dışlanma, proje sürecine katılım gibi konularla ilgilenir. Yasal-yönetmel boyutta öne çıkan noktalar yerel karar verme mekanizmalarının yapısı, halkla ilişkiler ve diğer çıkar gruplarının katılımıdır. Son olarak siyasal boyuttan kastedilirse kentsel dönüşüm sürecinin politik bir araç olarak kullanılmaması ve ihtiyaçlara göre yapılandırılmasıdır (Şişman & Kibaroglu, 2009: 2).

Kentsel dönüşüm, mevcut kent yapısının uğradığı yenileme, yeniden geliştirme, sağlıklaştırma, koruma ve iyileştirme gibi çok sayıda farklı müdahalenin genel bir ifadesi olarak yorumlanır. Gecekondu bölgeleri, kaçak apartmanların bulunduğu alanlar, doğal afet riski yüksek olan yerler, kent merkezlerindeki çöküntü alanları, ekonomik ömrünü tamamlamış kent mekanları ve tarihsel mekanlar kentsel dönüşüme tabi olacak birimler olarak değerlendirilir. Eski kent parçalarının bakımsızlığı, yerleşim birimlerinin plansız ve düzensiz bir şekilde yapılması ve devamlılığı olmayan kent yapılarının oluşturulması gibi gelişmelerin kentsel dönüşümü gerektirdiğı belirtilmektedir (Balkır, 2010: 343-344).

Kentsel yapının dönüşümünde temel hedef kentlerin ekolojik denge ile uyumlu hale getirilmesidir. Dolayısıyla kentsel yapının dönüşümü çevreyi koruyan akıllı binaların yapılmasını, atık yönetiminin çevre sorunlarına neden olmayacak şekilde yeniden düzenlenmesini ve ısınma amacıyla kullanılan yakıtların sera gazı salınım seviyesinin düşük olmasını içerir/içermelidir. Böylesine kapsamlı bir dönüşüm sürecinde ana aktör devlet olmalıdır. Devletin

güçlü bir rol üstlenmediği dönüşüm süreçlerinin sosyal adalet ilkesini çiğnemenen gerçekleştirilmesi mümkün değildir (Türkeş, 2008: 272).

Özetlenen teorik çerçeveye rağmen günümüzde kentsel dönüşüm süreçlerinin olması gerektiği gibi gerçekleşmediği bilinmektedir. Özellikle 1980 sonrası dönemde devlet anlayışın yaşanan değişimlere paralel olarak kentlerin şekillenmesinde de değişiklikler ortaya çıkmış ve kentlere yönelik politikalarda anlayış ve yaklaşım farklılaşması söz konusu olmuştur. Bu anlayışa uygun olarak kentlerin inşaat ve rant piyasalarına terk eden, kısa vadeli ekonomik kazançları toplumsal yarara ve çevresel değerlere tercih eden bir politika anlayışı yerleşmiştir (Ergun & Gül, 2010: 363).

Yeşil Ekonomi Politikaları ve Yeşil İşler

Çevre sorunları-sosyal politika ilişkisini en açık ve belirgin şekilde ortaya koyan kavram yeşil ekonomi politikaları ve buna bağlı olarak şekillenen işler ile istihdam politikalarıdır. Bu kavramların önem taşımada daha sonra detaylı şekilde açıklanacak olan ILO'nun 2012 yılından itibaren yürütmeye başladığı yeşil işler programının etkisi büyüktür.

Yeşil ekonomi politikaları, sermaye birikiminin sağlanmasına yönelik esasları nedeniyle kendisinden önceki politikalardan ayrılırlar. Her şeyden önce yeşil ekonomi politikaları ekonomik büyümenin sanayi sektörüne dayalı olarak hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesine değil ekolojik dengeyi gözetken, yeşil işlere dayanan, ortalama olarak düşük fakat istikrarlı bir büyümenin sağlanmasına odaklanır. Kavram olarak yeşil işler; çevresel etkiyi asgariye indiren ve sürdürülebilir kalkınma koşullarını sağlayan işler olarak tanımlanmaktadır. Yeşil işlerin kapsamına enerji ve madde tüketimini azaltan, ekonomide metan gazı salınımını azaltan, ekosistemleri ve biyoçeşitliliği korumayı hedefleyen ve atık yönetimini düzenlemeye yardımcı olan tüm işler girer. Yeşil işler,

evre sorunlarının azalmasına doğrudan ve dolaylı şekilde katkıda bulunurlar. Tüm sektörlerde bu kapsama giren işlere rastlanmakla birlikte yeşil işler esasen inşaat, ulaşım, toplu taşıma, geri dönüşüm, tarım, ormancılık, balıkçılık, evre hizmetleri ve tarım sektörleri ile doğrudan ilişkilidir (ILO, 2008: 10).

ILO'nun yeşil iş kavramı, ekonomilerin, işletmelerin, işyerlerinin ve işgücü piyasalarının sürdürülebilir ve düşük karbonlu bir ekonomiye dönüşmesini özetler. Yeşil işler, kentsel ve kırsal alanlarda, tüm sektörlerde ve işletmelerde oluşturulabilirler. Doğrudan işlerin yaratılması yeşil malların ve hizmetlerin üretilmesi anlamına gelir. Dolaylı işlerin yaratılması ise bu malların ve hizmetlerin yapımı ve sonraki aşamaları için gerekli girdilerle ilişkilendirilir. Yeşil işleri teşvik etmek için yapılan yatırımların ve programların istihdam edilmeye en çok ihtiyaç duyan gençleri, kadınları ve yoksulları hedeflemesi öngörülmektedir (ILO, 2012: 5).

İstihdam politikalarının yeşil işler için fırsatlar belirleyerek mevcut işlerin yeşilleştirilmesini ve yeşil ekonomi politikaları açısından sürdürülemez olarak görülen işlerin ortadan kaldırılmasını sağlayarak sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesini sağlayabileceğine yönelik farkındalık her geçen gün artmaktadır. Durumun işçi ve işveren sınıfını temsil eden örgütler için de benzer olduğu söylenebilir. ILO, 2000'li yılların ortasından itibaren konuyla ilgili olarak sorumluluk almaya başlamış ve temel yetkinliklerle faaliyetleri bünyesine katmıştır. evre sorunlarıyla ilgili olarak bir geçiş döneminde olduğumuz düşünüldüğünde konunun ekonomik, sosyal, siyasal ve ekolojik boyutlarında ciddi dönüşümlerin gündeme gelmesi kaçınılmazdır. Yeşil ekonomi politikaları bağlamında istihdam politikaları üzerine yapılacak çalışmalar da doğal olarak demografik özelliklerden, teknolojik değişimlerden, uluslararası ticaretten, arz-talep ilişkisinden kaçınılmaz şekilde etkilenecektir (ILO, 2008: 4).

Üzerine yürütölen önemli tartışmalara rağmen yeşil işlerin sorunlu bir kavram olduğu belirtilmektedir. Yeşil işler kavramıyla ilgili olarak ilk önemli sorun kavramın kapsamıyla ilgilidir. Başlangıçta yürütölen çalışmalar bu işleri yalnızca yöneticilerle, bilim adamlarıyla ve teknisyenlerle ilişkilendirmiştir. Oysa kavrama asıl ihtiyaç duyan kesimler daha önce vurgulandığı şekliyle sürdürülemez işleri yürüten ve çoğunluğu gençler ve kadınlar tarafından gerçekleştirilen işlerde çalışanlardır. Bunun yanında tarımsal üretimde çalışanların işlerinin de bir dönüşüme uğraması kaçınılmazdır. Yeşil işlere ilişkin asıl önemli sorun alanı ise bu işlerin ILO'nun evrensel gündemi düzgün işler ile arasındaki çatışmadır. Gerçekten yeşil işler ile düzgün işler her zaman aynı anlamı taşımamaktadır. Örneğin geri dönüşüm, inşaat vb. sektörlerdeki çok sayıda iş tehlikeli ve/veya zorunlu çalışma koşullarına tabi olabilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ölkelerde bu işler geçici istihdamla, mesleki risklerle, toplum sağlığına dair sorunlarla ve düşük ücretlerle somutlaşmaktadır. Yine bu işler çalışmaya ilişkin temel hakların ihlali anlamına da gelebilmektedir (ILO, 2008: 12-13).

Çevre Sorunlarıyla Mücadele

Daha önce belirtildiğı gibi sosyal politika bağlamında çevre sorunlarıyla mücadele süreci konuyla ilgili kavramsal çerçevenin belirlenmesinin ardından gerçekleşmiştir. Çevre sorunlarıyla mücadele bakımından öne çıkan yapılar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Hükümetler Arası İklim Değişikliği Panelinin toplanması (1990)
- Küresel Çevre Fonu'nun kurulması (1991)
- İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin imzalanması (1992)
- Kyoto Protokolü (1997)
- Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (2002)

- İklim Değişikliğiyle Mücadele Raporunun yayınlanması (2007)
- Kopenhag İklim Değişikliği Zirvesi (2009)
- ILO ve OECD ortaklığıyla yayınlanan Sürdürülebilir Kalkınma, Yeşil Büyüme ve Kaliteli İstihdam Raporu (2012)
- ILO'nun Yeşil İşler Projesi (2012'den günümüze)
- Paris İklim Anlaşmasının imzaya açılması (2016)

Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli (1990)

Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli, Birleşmiş Milletlerin iki farklı organı olan Dünya Meteoroloji Örgütü ile Birleşmiş Milletler Çevre Programı tarafından iklim değişikliğinin nedenlerinin ve etkilerinin tam olarak anlaşılması amacıyla oluşturulmuştur. Panelde, biri iklim değişikliğinin bilimsel yapısının açıklanması, diğeri de etkilerinin belirlenmesi amaçlarıyla ve bir diğerrinin de politika önerisi geliştirmesi amacıyla üç çalışma grubu kurulmuştur. Panel, 1990, 1995 ve 2001 yıllarında üç rapor yayınlamıştır. Uluslararası gündemin şekillenmesi bakımından büyük önem taşıyan paneller aracılığıyla yayınlanan üç raporun başarılı olmasının iki nedeni vardır. Bunlardan ilki, raporlar aracılığıyla çevre sorunları konusundaki belirsizliğin açıklanmasına katkıda bulunulmasıdır. İkinci neden, panele ait raporların konusunda uzman isimlerce hazırlanmasıdır. Örneğin 2001 tarihli rapora 123 yazar, 516 katkıda bulunan yazar, 21 editör ve 420 uzman gözden geçirme sürecine katılmıştır. Değerlendirme sürecinde bilim insanlarının ayrıntılı tartışmalar yapmaları sağlanmış ve böylece konuyla ilgili geniş bir bilimsel literatür oluşmuştur (Houghton, 2005: 1390).

Küresel Çevre Fonu (1991)

1989 yılında gerçekleştirilen bir IMF-Dünya Bankası toplantısı sırasında Fransa'nın öncülüğünde ve Almanya'nın da desteğiyle küresel çevre sorunlarıyla mücadele sürecinin finansmanı konusunda kurumsallaşmaya gidilmesinin önerilmesi Küresel Çevre

Fonunun kurulması konusunda atılan ilk adım olarak değerlendirilmektedir. Süreç daha sonra UNDP'nin de desteğiyle üç yıllık bir pilot proje biçiminde tasarlanmış ve 1991 yılında Küresel Çevre Fonu kurulmuştur. Fon; iklim değişikliği, biyoçeşitlilikte yaşanan gerileme, ozon tabakasının incilmesi gibi çok sayıda sorunla mücadele amaçlarıyla kurulmuştur. Tüm bu özellikleriyle Fon, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine yardımcı olacak bir yapı olarak da düşünülmüştür (Chazournes, 2005: 193; Duru, 2003: 83).

Küresel Çevre Fonunun amacı, gelişmekte olan ülkelerin çevre sorunlarıyla mücadele süreçlerine proje temelli destek sağlamaktır. Fon, kuruluş amacındaki bu iyi niyete rağmen zaman içerisinde beklentileri karşılayamaz hale gelmiştir. Bu durumun temel gerekçesi, ABD başta olmak üzere gelişmiş ülkelerin Fona gelir aktarımında çekingen davranmalarıdır. Bu durum, Dünya Bankasının Fona sağladığı desteğe rağmen, bu yapı üzerinde gelişmiş ülkeler tarafından kurulan egemenlik nedeniyle Fonun etkisiz kalmasına neden olmuştur (Duru, 2003: 79). Dünya Bankası, gelişmiş ülkelere gelen bu baskının da etkisiyle çevre sorunlarına ilgi gösteren bir irade ortaya koymaktan çekinmiştir. Kurumun başka toplumsal sorunlarla birlikte çevrenin de farkına varması ancak 1990'ların ikinci yarısından itibaren gerçekleşebilmiştir. Dünya Bankasının bu etkisiz tavrı ve bu tavra yönelik eleştiriler nedeniyle üç yıllık geçici dönemin bitmesinin ardından Küresel Çevre Fonunda yeni bir örgütlenmeye gidilmiştir. Bu yeni örgütlenme, sivil toplum örgütlerinin ulusal hükümetlere yardımcı olmasını ve bu kuruluşlar aracılığıyla özel projelerin geliştirilmesini temel almıştır (Duru, 2003: 85-86).

İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (1992)

İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, 1992 yılında Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde düzenlenen Birleşmiş Milletler

Çevre ve Kalkınma Konferansında 160'ın üzerinde ülke tarafından imzalanmış ve 1994'te yürürlüğe girmiştir. İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, iklim değişikliğinin etkilerinin yavaşlatılması ve dengelenmesi için bir gündem belirlemiş ve 1997 yılında kurumsallaşacak Kyoto Protokolüne kaynaklık etmiştir. Bu anlamda Sözleşmenin 1970'li yıllardan itibaren başlayan yaklaşık çeyrek yüzyıllık mücadele sürecinde çevre sorunlarıyla mücadele konusunda imzalanan ilk önemli belge olduğu söylenebilir (Houghton, 2005: 1391).

İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, küresel iklimi korumaya ve beşerî faktörlerden kaynaklanan sera gazı salınımını azaltmaya yönelik olarak genel ilkeleri, eylemleri ve yükümlülükleri içeren bir belgedir. Sözleşmenin temel amacı, "atmosferdeki sera gazı birikimlerinin, beşerî kaynakların iklim üzerindeki etkilerini önleyecek bir düzeyde tutulmasını sağlamaktır." İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine göre sera gazı salınımlarının kontrol altına alınması ve ekolojik düzenin iklim değişikliğini neden olduğu olumsuz etkilerle uyumlulaştırılması hayati bir unsurdur. Ayrıca hava, toprak ve su kirliliğinin engellenmesi ile sürdürülebilir gıda üretiminin sağlanması da bu bakımdan önem taşır. Sözleşmede sürdürülebilir kalkınma, sıralanan tüm bu unsurların çatısı olarak gösterilmiştir (Türkeş, 2008: 270). Sözleşme ayrıca üye taraflar için zorunlu kılınmış bazı ilkeleri de içerir. Bu ilkeler; gelişmişlik düzeylerine bakılmaksızın karar alma süreçlerinde eşitlik, ortan ancak farklılaştırılmış sorumluluklar, önceden belirlenmiş önlemler ve saydam bir uluslararası ekonomik sistemdir (Houghton, 2005: 1392). Sıralanan nitelikleriyle İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, ulusal hükümetleri uluslararası sosyal politika gündemiyle eklemlen bir belge olarak değerlendirilebilir (Cahill, 2011: 154).

Tüm eksik yanlarına rağmen İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, *Ortak Geleceğimiz* Raporunun ardından Birleşmiş

Milletler Düzeyinde yatırımların hava kirliliği, su kirliliği ve iklim değişikliği gibi çevre sorunlarıyla mücadele prensibiyle gerçekleştirilmesi hedefini vurgulaması nedeniyle önem taşır. Sözleşme ayrıca yetersiz de olsa belli başlı çözüm önerilerini içermektedir (Türkeş, 2008: 270).

Kyoto Protokolü (1997)

Kyoto Protokolü, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin uzantısı olarak 1997 yılında hazırlanmıştır. Protokolün amacı atmosferdeki sera gazı yoğunluğunu iklime etki etmeyecek şekilde dengede tutmaktır. Amaç ve kapsam bakımından kendisinden önceki belgelerle benzer şeyleri sunan Kyoto Protokolünü kendisinden önceki örneklerden farklılaştıran belirli yaptırımları bünyesinde barındırmasıdır (Melkas, 2008: 53).

Kyoto Protokolü hükümlerine göre gelişmiş ülkelere iklim değişikliği başta olmak üzere çevre sorunlarıyla mücadele konusunda sunulan seçenekler şunlardır:

1. Mevcut yurt içi sera gazı salınımlarının 2010 yılından sonrayı da kapsayacak şekilde azaltılması
2. Çevre sorunlarıyla ilgili gelecekte yaşanması muhtemel sorunların belirlenmesi
3. Temiz kalkınma mekanizması aracılığıyla emisyon ticareti yoluyla yurt dışındaki sera gazı salınımlarının azaltılması
4. Sera gazı salınımıyla mücadele edebilecek bilimsel kurumların küresel düzeyde geliştirilmesi (Moomaw vd., 1999: 84).

Kyoto Protokolü, Kasım 1997 tarihinden itibaren Ek 1 Ülkeleri olarak adlandırılan gelişmiş ülkelerin sera gazı salınım oranlarına dahil 1990-2012 dönemini kapsayacak şekilde %5-8 aralığında azaltmalarını öngörmektedir. Protokol ayrıca, 2012 yılından sonra geçerli olmak üzere 2005 yılından itibaren müzakerelerin yapılmasını da öngörür. Bu kapsayıcı niteliğine rağmen Protokol ABD'nin karşıt tutumu nedeniyle ancak Rusya'nın

onayının ardından 2005'te yürürlüğe girebilmiştir. Bu anlamda Kyoto Protokolü imzalandığı tarihte yürürlüğe girmiş bir belge değildir. Protokolün yürürlüğe girmesi için Ek-1 grubunda yer alan ülkelerden, küresel sera gazı salınımının %55'ini gerçekleştiren 55 ülkenin protokole taraf olması şartı getirilmiştir. Bu nedenle 1997'de hazırlanan Protokol ancak 2005'te Rusya'nın taraf olmasıyla yürürlüğe girebilmiştir. Yaşanan bu gecikmeye rağmen Kyoto Protokolünün sera gazı salınımının azaltılması yoluyla çevre sorunlarıyla mücadele edilmesi bakımından önemli bir başlangıç olduğu belirtilmelidir. Protokol, karmaşık yapısına ve uzun bir süreci kapsayan uluslararası müzakere sürecine rağmen hala çevre sorunlarıyla mücadele edilmesi bakımından temel çerçeve belge durumundadır (Houghton, 2005: 1391-1392).

Kyoto Protokolü, protokole taraf olsun olmasın tüm ülkeleri içeren bir sınıflandırma yapmıştır. Sınıflandırmanın ilk basamağını Ek-1 Ülkeleri oluşturur. Bu ülkelerin kapsamına Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ülkeleri, Avrupa Birliği ülkeleri ve eski sosyalist Doğu Avrupa Ülkeleri Girer. Protokole göre Ek-1 Ülkelerinin tamamının sera gazı salınımının oranlarının 2012 yılının sonu itibariyle 1990 yılı seviyesinin %5,2 altına indirmeleri gerekmektedir. Ancak bu ülkeler için kimi özel durumlar da söz konusudur. Protokol, Avustralya'ya sera gazı salınımını %8 artırma, Ukrayna ve Rusya'ya ise bu düzeyi 1990 yılı ile aynı tutma olanağı tanımıştır. Bunun yanında AB ülkeleri hem birlik hem de ülkeler düzeyinde %8'lik bir azaltım taahhüdünde bulunmuşlardır. Son olarak protokolü imzalayan Ek-1 ülkeleri içerisinde toplam sera gazı salınımının %36,1'ine sahip olan ABD'nin ise 2012 yılında 1990'a kıyasla salınımını %7 azaltması gerekmektedir. Kyoto Protokolünün Ek-2 listesini oluşturan ülkeler Ek-1'in bir alt kümesi niteliğindedir. Protokol kapsamında bu ülkelere atfedilen yükümlülük, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sera gazı salınım oranlarını azaltmak

için yapacakları yatırımların finansmanına yardımcı olunmasıdır (Melkas, 2008: 59-60).

Kyoto Protokolü, taraf ölkelere yalnızca sera gazı salınımı yükümlölüğü getiren bir belge değildir. Bunun yanında Protokol, çeşitli nedenlerle salınım oranlarını azaltamayan ölkelere karbon finans borsası aracılığıyla iklim değışikliğinin olumsuz etkilerini kontrol altına almaya yönelik önerileri de içermektedir. Bu çerçevede Protokolün gereklerinin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmuş çeşitli mekanizmalar bulunmaktadır. Bunlar; Ortak Yürütme, Temiz Kalkınma Düzenegi ve Sanımı Ticaretidir. Bu mekanizmalar taahhüdünü yerine getirmeyen ölkelere başta %30 daha fazla azaltım cezası olmak üzere çeşitli kontrol ce ceza işlemi sağlamakla yükümlüdür (Peker & Demirci, 2008: 245; Melkas, 2008: 11-12).

Kyoto Protokolü, yükümlölüklerin belirlenmesi ve bu yükümlölüklere yön verilmesi açısından genel bir çerçeve niteliği taşır. Protokolün dayandığı “Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluk” ilkesi, sera gazı salınımlarını azaltma önceliğini gelişmiş ölkelere vermektedir (Güneş vd., 2014). Protokole taraf olan ölkelere sera gazı salınımlarını azaltmaya yönelik esneklik mekanizmaları sunulmuştur. Türkiye'nin ise sera gazı emisyonlarını azaltma zorunluluğu olmadığından bu esneklik mekanizmalarından yararlanamamaktadır. Ancak, Türkiye'nin 2030 yılına kadar sera gazı salınımlarını %21 oranında azaltma taahhüdü bulunmaktadır (Binboğa, 2017, 233).

Kyoto Protokolü, iklim değışikliğine yol açan sera gazı emisyonlarını en aza indirmeyi temel hedef olarak belirlemiştir. Bununla birlikte, "Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluk" ilkesi gereğince, sera gazı emisyonlarının azaltılmasına yönelik maliyetler ölkeler arasında farklılık göstermektedir.

Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (2002)

2002 yılında Güney Afrika'nın Johannesburg kentinde düzenlenen zirvede ekonomik ve sosyal kalkınma ile çevrenin korunması sürdürülebilir kalkınmanın temel unsurları olarak belirtilmiştir. Ayrıca zirvenin ardından Siyasi Bildirge, Uygulama Planı ve Yenilenebilir Enerji Bildirgesi başlıklı üç farklı belge de kabul edilmiştir. Bu belgeleri kabul eden hükümetler en geç 2005 yılının sonunda tamamlanmak üzere Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi başlıklı bir düzenleme hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır (Sneddon, Howarth, & Norgaard, 2006: 258).

Zirvede kabul edilen Uygulama Planı, yoksulluğun ortadan kaldırılması, sürdürülebilir olmayan tüketim ve üretim kalıplarının değiştirilmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın doğal kaynakların korunması ekseninde yönetilmesi, küreselleşen dünyada sürdürülebilir kalkınmanın yaygınlaşması, sürdürülebilir kalkınma-sağlık ilişkisinin kurulması ve gelişmekte olan ülkeler ile Afrika ülkelerinde bu süreçlerin desteklenmesi konularına odaklanır. Ayrıca Uygulama Planında içilebilir su hizmetlerine sahip olmayan kişi sayısının yarıya indirilmesi, biyoçeşitlilik kaybının azaltılması, ekolojik sektörlerde verimlilik kaybının azaltılması, enerjide yenilenebilir kaynakların kullanımının geliştirilmesi, Küresel Çevre Fonunun etkin kullanımının sağlanması gibi çeşitli hedefler de öne çıkartılmıştır.⁶

Birleşmiş Milletler İklim Değişikliğiyle Mücadele Raporu (2007)

UNDP tarafından 2007 yılında yayınlanan ve 2007-2008 dönemini kapsayan insani gelişme raporu, *İklim Değişikliği İle Mücadele: Bölünmüş Dünyada İnsani Dayanışma* başlığını taşımaktadır. Rapor, çevre sorunları konusunda bir uluslararası kurulu tarafından hazırlanmış en kapsamlı çalışmadır. Bu anlamda

⁶ http://www.mfa.gov.tr/dunya-surdurulebilir-kalkinma-zirvesi_johannesburg_-26-agustos---4-eylul-2002_.tr.mfa Erişim: 06.07.2024.

İnsani Gelişme Raporunun 2007-2008 sayısı küresel iklim değişikliğine ayrılmış ve bu merkezde hakkaniyet ve adalet konularına yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda Raporun ana ekseninin iklim değişikliğiyle mücadele politikalarının nesiller boyunca sosyal adalet ve insan hakları konularına odaklanması gerektiği dile getirilmiştir. Raporda ayrıca “zengin ülkelerin dünyaya borçlu oldukları” dile getirilerek bu borcun ödenmesi amacıyla anılan ülkelerin emisyon politikalarını desteklemelerinin gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Parks & Roberts, 2010: 150-151).

Raporun kavramsal boyutu iklim değişikliği kavramı ile bu kavramın gelişmesine neden olan ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeleri içerir. Raporda iklim değişikliğinin ekonomik gerekçesi olarak sınırsız kar ve büyüme anlayışına dayalı ekonomi politikaları ile yatırımlar gösterilmiştir. Sosyal gerekçede sendikalara ve sivil toplum örgütlerine yönelik bir eleştiri söz konusudur. Bu anlamda sosyal örgütlenmelerin iklim değişikliğinin neden olduğu olumsuz sonuçlara karşı gösterdiği tepkinin yetersizliğine ve eksikliğine odaklanılmıştır. Son olarak iklim değişikliğinin siyasal gerekçesi ise 1980 sonrası süreçte iktidarların ekonomik gerekçeyi gerçekleştirmek amacıyla ekolojik sisteme ilişkin konularda tepkisiz kalmalarıdır (UNDP, 2007: 30-31).

Raporda yer alan saptamalar büyük ölçüde doğru olmakla birlikte aynı zamanda Birleşmiş Milletler için bir dönem uygulanmasına destek olduğu politikalar için eleştiri getirildiği anlamı da taşımaktadır. Zira 1980 sonrası süreçte çevre sorunlarının etkilerinin bu denli somutlaşmasının temel gerekçesi, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların küresel ölçekte ekonomi politikalarına ve yatırımlara dair yaptıkları yönlendirmelerdir. Bu anlamda bahsi geçen kuruluşlar Küresel Çevre Fonunun güncellenmesi aşamasında görece bir özeleştiri yapmış olsalar da politikalarında gerçek bir değişikliğe gitmemişlerdir. İklim Değişikliğine Mücadele Raporunun önemi bu

noktada bir kez daha somutlaşmaktadır. Rapor, salt bir değerlendirme olmakla sınırlı kalmamakta, aynı zamanda özeleştirir ve politika değişikliği anlamında da bir çerçeve sunmaktadır.

Sıralananlara ek olarak Raporda çevre politikası bakımından farklı alanlarda yaşanan sorunlara ayrılmıştır. Tarım işçileri, içilebilir su, kullanılabilir su, beslenme ve biyoçeşitlilik bakımından önümüzdeki 20 yıllık süreçte önemli kıtlıkların yaşanacağını öngören Raporda ayrıca bu öngörünün gerçekleşmesi halinde sosyal politika bağlamında temel hak ve özgürlüklerin başında yer alan yaşama hakkı alanında yaşanması muhtemel sorunlara dikkat çekilmiştir (UNDP, 2007: 192).

Kopenhag İklim Değişikliği Zirvesi (2009)

2009 yılında Danimarka'nın başkenti Kopenhag'da çevre sorunlarıyla ilgili olarak şimdiye kadar düzenlenenler arasında en yüksek uluslararası katılımın sağlandığı bir toplantı yapılmıştır. Toplantının amacı 2012 yılında sona erecek Kyoto Protokolünün yerine yeni ve bağlayıcı bir anlaşmanın imzalanmasıdır. Ancak Zirve sonrasında beklentinin aksine herhangi bir bağlayıcılığı olmayan Kopenhag İklim Anlaşması imzalanmıştır. Anlaşmaya taraf olan ülkeler küresel ısınmanın 2 derecenin altında tutulmasının gerekliliği konusunda hemfikir olmuşlardır. Japonya'nın da içinde bulunduğu Güney Asya ülkeleri ise bu değerin 1,5 dereceye çekilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Zirvede alınan bir başka karar da Kyoto Protokolünde Ek-2 listesinde yer verilen ülkelerin 10 yıl içinde 100 milyar dolarlık ekolojik yatırım yapmalarıdır. Anlaşma imzalanmadan önce AB ülkeleri, Yeni Zelanda ve Japonya, Kyoto Protokolüne benzer şekilde, sera gazı salınımlarını azaltmaya devam edeceklerini taahhüt etmişler ve bu ülkelerin temsilcilerinden oluşan enformel bir komisyon, taahhütte bulunmayan ülkeler için eleştirel bir rapor yayınlanmışlardır (Bodansky, 2010: 230-231).

Sürdürülebilir Kalkınma, Yeşil Büyüme ve Kaliteli İstihdam Raporu (2012)

ILO, OECD ve G20 üyesi ülkelerden seçilen bir komisyon tarafından hazırlanan 2012 tarihli Sürdürülebilir Kalkınma, Yeşil Büyüme ve Kaliteli İstihdam Raporu yakın tarihte çevre politikası-sosyal politikası ilişkisini somutlaştıran ve mücadele politikalarını yönlendiren bir diğer önemli belgedir. Rapor, 2012 yılının mayıs ayında toplanan G20 Çalışma ve İstihdam Bakanları toplantısında alınan kararların derlenmiş halini sunar. Genel hatlarıyla alınan kararlar şu şekildedir (ILO & OECD, 2012: 1):

- Düşük karbonlu ve verimli kaynaklara dayanan bir ekonomiye başarılı geçisin sağlanması ve bu süreçte işgücü piyasasının yeniden şekillendirilmesi yoluyla düzgün işler için yeni fırsatların yaratılması
- Sürdürülebilir kalkınma, yeşil büyüme, düzgün iş ve iyi işgücü piyasası performansı arasındaki ilişkilerin karşılıklı olarak güçlendirilmesi
- Belirlenen hedeflere rağmen yeşil büyümeye geçişin teşvik edilmesi için çevresel politikaların daha fazla ve daha kaliteli istihdam sağlayamayacağı gerçeği nedeniyle işgücü piyasasında gerekli koruyucu önlemlerin alınması
- İşgücü piyasası ve beceri geliştirme politikaları ile sosyal diyalog, sürdürülebilir kalkınma yeşil büyümeye adil bir geçişin sağlanması
- Geçiş süreci hem emekçiler hem de aileleri için yeni fırsatlar ve riskler yaratacağından işgücü piyasası ve eğitim politikalarının hedef paylaşımının adil şekilde yapılması

Yukarıda özetlenen süreci şekillendirecek eylem politikalarının önem arz ettiği dört alan yeşil bir ekonomiyi ortaya çıkaracak iş ve beceri gereksinimlerinin karşılanması, işçilerin azalan firmalardan ve sektörlerden büyüyen firmalara ve sektörlerle taşınması için yardım yapılırken gelir güvencesinin sağlanması, sosyal içerilmeyi teşvik etmek amacıyla büyüyen yeşil sektörlerde

işçi haklarının tanınması ve işgücü piyasası bilgi sistemlerinin ve sosyal diyalogun güçlendirilmesidir (ILO & OECD, 2012: 2-3).

Raporda vurgulandığı gibi, sürdürülebilir kalkınma, yeşil büyüme ve iyi işgücü piyasası performansı arasındaki ilişkinin sağlanması mümkündür ancak bunun gerçekleşebilmesi için tarafların sorumluluk üstlenmesi gerekir. Günümüzde bu alanlardaki gelişmenin karşılıklı şekilde nasıl güçlendirilebileceği gösteren örneklerin sayısı giderek artmaktadır. Binaların enerji verimliliklerinin artırılmasına yönelik teşvikler, yeşil olarak tanımlanan sektörlerde istihdamın desteklenmesi, yenilebilir enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaştırılması bu bakımdan öne çıkan önlemler olarak değerlendirilebilir.

ILO’NUN Yeşil İşler Programı (2012’den Günümüze)

ILO, yeşil işler programına başlarken 21.yüzyıl toplumlarının iki belirleyici zorlukla karşı karşıya bulunduğunu belirtir. Bunlardan ilk, iklim değişikliği ve bağlı çevre sorunları ve doğal kaynakların bozulması nedeniyle gelecek nesillerinin yaşam kalitesinin ciddi şekilde tehlikede bulunmasıdır. İkincisi herkes için sosyal kalkınmanın geliştirilmesi ve düzgün işlerin sunulmasıdır. Buradaki zorluk dünya genelinde 1.3 milyar insanın, her 10 işçiden 4’ünün aileleriyle birlikte yoksulluk sınırının altında yaşamaları ve 2012-2022 yılları arasında 500 milyon genç insanın daha işgücü piyasasına girecek olmasıdır. Ayrıca dünya genelindeki mega kentlerde 1 milyondan fazla insanın gecekondularda ya da konut olarak nitelendirilemeyecek yapılarda yaşamaları ve 1.6 milyar kişinin de modern enerji kaynaklarına erişememeleri bir diğer sorundur. Bu iki zorluk yakından bağlantılıdır ve ayrı ayrı ele alınması olanaklı değildir. Bu nedenle yeşil işlerin ve yeşil ekonominin geliştirilmesi çevresel açıdan sürdürülebilir bir ekonomik ve kalkınmanın sağlanmasında temel itici güç haline gelmiş durumdadır (ILO, 2012: 3).

ILO, 2012 yılında yürürlüğe koyduğu Yeşil İşler Programı aracılığıyla hükümetleri, emek ve sermaye örgütlerini istihdamın bu yönde evrilmesi yönünde teşvik etmektedir. Bu teşvik sürecinin kavramsal altyapısını yeşil işlerin sürdürülebilir kalkınmanın merkezinde yer aldığı düşüncesi oluşturur.⁷ Genel itibariyle ILO'nun yeşil işler programının altı önceliği şu şekilde sıralanır:

1. İstihdam ve işgücü piyasası boyutunun analizi
2. İşletmelerin yeşil işlerle uyumlu hale getirilmesine ilişkin pratik yaklaşımlar
3. Atık yönetimi ve geri dönüşümde yeşil işlerin geliştirilmesi
4. Yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği
5. Yeşil ekonomiye ve sürdürülebilir bir topluma doğru geçiş
6. İklim değişikliğine uyum (ILO, 2012: 8)

Çevrenin korunması ve sosyal açıdan sürdürülebilir bir ekonomik sistemin oluşturulması için ILO'nun yeşil işler kapsamında temel önerileri enerji tüketiminin azaltılması, sera gazı salınımlarının sınırlandırılması, atıkların ve kirliliğin asgariye indirilmesi ve ekosistemin korunması ve geliştirilmesidir (ILO, 2012: 5).

Yeşil İşler Programı, çevre sorunları üzerine geliştirdiği politikaların geldiği nihai noktayı oluşturur. 2012 yılında başlayan program kapsamında ILO 30'dan fazla ülkede uzmanlık desteğinde bulunmuştur. Genel itibariyle Yeşil İşler Programının kapsamı şu şekildedir:

- Tecrübelerin Belgelendirilmesi: Küresel, bölgesel ve sektörel düzeyde çalışmaların yürütülmesi ile emek hareketi-çevre sorunları bağlantısının kurulması konusunda raporların yayınlanması ve kılavuzların oluşturulması

⁷ <http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/lang--en/index.htm> Erişim: 01.07.2024.

- Savunuculuk: Yeşil Ekonomi İçin Eylem Ortaklığı (PAGE) gibi ortaklıklar kurarak gelişen uluslararası gündemde politika tutarlılığının sağlanması için diyalog ve müzakere süreçlerinin geliştirilmesi
- Kapasite Geliştirme: Yeşil işlere ilişkin temel kavramların, uygun yaklaşımların, mevcut araçların ve en iyi uygulama yöntemlerinin sağlanması yoluyla ulusal ve bölgesel düzeyde stratejilerin belirlenmesi
- Teşhis ve Önceliklendirme: Ulusal yeşil iş değerlendirilmelerinin yapılması yoluyla yeşil iş yaratma potansiyeline sahip sektörlerin tanımlanması
- Pilot Projeler: Yeşil girişimciliğin, yeşil işletmelerin ve iklim değişikliğine uyum hedefiyle altyapının geliştirilmesi gibi sektörel ve tematik yaklaşımlar için gerekli araçların test edilmesi ve geliştirilmesi
- Politika Tavsiyeleri: Yeşil işleri yaratan, sosyal içerilmeyi teşvik eden ve sürdürülebilirliği geliştiren etkin ulusal veya sosyal politikaların oluşturulması
- Bilgi Paylaşımı: Diğer aktörlerin de en iyi uygulamalardan ve ülke deneyimlerinden yararlanmalarının sağlanması⁸

Paris İklim Anlaşması (2016)

Çevre sorunları-sürdürülebilir kalkınma ilişkisi bakımından yakın dönemde uluslararası kamuoyunun gündemine gelmiş son belge 2016 tarihli Paris İklim Anlaşmasıdır. Anlaşma, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi bağlamında sera gazı salınımını azaltmayı amaçlayan bir belgedir. Bu anlaşmada, iklim değişikliği ile mücadelede 2020 ve sonrası için temel hatlar belirlenmiştir. İlk kez, 2020 sonrası küresel ölçekte tüm ülkeleri kapsayan bir sera gazı emisyon azaltım taahhüdü ortaya konmuştur. Anlaşmanın uzun vadeli hedefi, insan faaliyetlerinden kaynaklanan sera gazı salınımlarının küresel sıcaklık artışına neden olmasının

⁸ http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/WCMS_213842/lang--en/index.htm
Erişim: 01.07.2024.

önlenmesi olmuştur. 2016 yılının Kasım ayında 196 ülkenin imzasıyla yürürlüğe giren anlaşmanın temel hedefleri şöyledir:

- Uzun dönemde küresel ısınmanın Sanayi Devrimi öncesi döneme göre 2 derecenin altında kalmasının sağlanması
- Sera gazı salınımının küresel düzeyde düşüş eğilimine sokulması
- İlk iki maddeyle ilgili tüm bilimsel önlemlerin ivedilikle alınması
- Anlaşmadan çekilen devletlerin cezai yaptırıma çarptırılmaları (Clémençon, 2016: 8-9).

Gelişmiş ülkeler, kalkınma stratejilerinin düşük karbonlu ve iklime dirençli bir yapı üzerine inşa edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Gelişmekte olan ülkelere ise iklim finansmanı, teknolojik gelişme ve kapasite artırımı konularında destek sağlanması gerektiği vurgulanarak gelişmiş ülkelerden bu yönde teşvik talep edilmiştir. Tüm taraf ülkelerden 2020 yılı emisyon azaltım yükümlülüklerine kıyasla 2025 yılında daha fazla emisyon azaltım taahhüdünde bulunmaları istenmiştir. Ayrıca 2025 yılından sonra iklim değişikliği ile ilgili daha fazla finansman sağlanması talep edilmiştir. Taraf ülkelerin her beş yılda bir düzenli olarak daha yüksek düzeyde emisyon azaltım taahhütleri vermeleri beklenmiştir. Ancak, az gelişmiş ülkeler iklim değişikliğinin ve küresel ısınmanın olumsuz etkileriyle baş etmekte zorluk yaşamakta ve bu nedenle bu ülkelere destek verilmesinin önemi özellikle vurgulanmıştır. Gelişmiş ülkelerin ise 2050 yılı ve sonrasında “Karbon Sıfır (Carbon Neutral)” hedefine ulaşmaları beklenmiştir (Karakaya, 2016, 3).

Paris İklim Anlaşması, kapsam bakımından kendisinden önceki belgelere göre oldukça sınırlı bir içeriğe sahip olması bakımından eleştiriye uğramıştır. Ayrıca daha önce belirtildiği gibi küresel sera gazı salınımının büyük bir bölümüne sahip olan Amerika Birleşik Devletleri, Kyoto Protokolündekine benzer bir tavırla 2017 yılının temmuz ayında yapılan G20 toplantısında

anlaşmadan çekileceğini bildirerek yürürlük bakımından ciddi tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur.⁹

Sonuç

Genel bir inceleme yapıldığında sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde çevre politikasının gelişiminin yarım yüzyıla yaklaşan geçmişiyle gündemdeki yerinin görece yeni olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu yeni tartışma alanının insanlığın devamı için yaşadığı önem nedeniyle diğerlerinden ayrıldığını da belirtmek gerekir.

Çevre politikasının ekonomik, sosyal ve siyasal tartışmalarda bu denli öne çıkması –bu çalışmada da olduğu gibi- büyük ölçüde konunun uluslararası kamuoyunda gündeme gelmesiyle ilgilidir. Başlangıcı 1970’lere uzanmakla birlikte 1990’ların başından itibaren imzalanan çok sayıda sözleşme ve hazırlanan çok sayıda belge, gelişmekte olan ülkelerin sorunlarının çözümü amacıyla gelişmekte olan ülkelerin maddi destekte bulunması konusunda baskı yapılmasına yardımcı olmaktadır. Ancak bu girişimlerin kapsamı ve yeterliliği tartışmaya açıktır. Ekonomi politikasında baskın ve önemli bir dönüşün öngören/öngörmesi beklenen ekolojik yeniden yapılanma süreci bakımından farklı uluslararası belgelerle sınırları çizilen önlemlerin yeterliliği sorgulanmaya muhtaçtır. Bu anlamda ciddi tartışmalarla, çatışmalarla ve radikal önerilerle başlayan önerilerin zaman içerisinde törpülenerek kökünden koparıldığına tanık olunmuştur. Aynı durum geçmişte çevre sorunlarıyla ilgili olarak faaliyette bulunan ve toplumsal hareketlerin itici gücünü oluşturan organizasyonlar için de geçerlidir. Geçmişte daha çok karar alıcı mekanizmalarla çatışma yolunu seçen Dünyanın Dostları, Greenpeace, Sierra Kulübü ve Dünya Doğayı Koruma Vakfı gibi çok sayıda organizasyon günümüzde bu mekanizmalarla uzlaşma yolunu seçmiş durumdadır. Bu anlamda anılan örneklerin

⁹ <http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-40542067> Erişim: 10.07.2024.

yapısı toplumsal hareket olmaktan çok küresel sivil toplum kuruluşu örgütlenmesine ve lobicilik faaliyetlerine kaymış durumdadır.

Kuralsız sanayi üretimine, fosil yakıtlarının artan oranlı kullanımına ve çarpık kentleşmeye bağlı olarak sera etkisi yaratan gazların salınımında yaşanacak artışın 2030 yılına dek Sanayi Devrimi öncesine kıyasla iki kat artış göstereceği, küresel ısınmanın da yine aynı döneme göre 2-5 derece aralığında gerçekleşeceği öngörülmektedir. Oysa bugüne dek alınan önlemler, yukarıda özetlendiği gibi, bir mücadele perspektifi geliştirmenin uzağındadır. Özellikle Kyoto Protokolünün yürürlüğünün sona ermesinin ardından yapılan uluslararası toplantılar, Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere çevre sorunlarının derinleşmesinde asli sorumlu olan tarafların umursamazlığıyla somutlaşmış durumdadır.

Bunların dışında çevre sorunlarıyla mücadele noktasında konunun sosyal dışlanma boyutunun ihmal edilmemesi gerekir. Bu konuda çocuklar, gençler, yaşlılar ve engelliler başta olmak üzere dışlanmış gruplar konusunda yapılan araştırmaların sayısı az olsa da özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu grupların çevre sorunlarından güvencesiz sosyo-ekonomik durumları nedeniyle çok daha fazla etkilendikleri belirtilmektedir. Çevre sorunları, kalkınma alanında geçmişten günümüze sağlanan çok sayıda başarıyı tehdit ederken bu süreci deneyimleyen ülkelerdeki yoksul ve dışlanmış grupların doğal kaynakları kullanımları ve sorunlarla mücadele kapasiteleri sınırlıdır. Açıklanan durum günümüzde Afrika'nın genelinde, Latin Amerika'da ve Asya'da geçerli olsa da zaman içerisinde Avrupa'ya ve ABD'ye yayılma etkisi göstermesi muhtemeldir.

Mevcut gelişmeler, neo-liberal ekonomi politikalarının aynı dönemde uluslararası gündemde yaşanan gelişmelere rağmen çevre sorunlarıyla mücadele bakımından derin bir boşluk yarattığını açıkça göstermektedir. Her ne kadar gündemin merkezinde sürdürülebilirlik, kalkınma vb. kavramlar oturmuşsa da aslen sürdürülebilirlik,

somutlaştırılacak bir alandan çok gündelik tartışmalara konu olmuş
durumdadır.

Kaynakça

Alcock, P., May, M., ve Rowlington, K. (2011). *Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar*, 1. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Balkır, Z. G. (2010). Konut Hakkı ve İhlalleri: Kentli Haklarının Doğuşu, *II.Ulusal Sosyal Haklar Sempozyumu Kitabı*, İstanbul: Petrol-İş Yayınları, (ss.339-358).

Bernhagen, P. (2008). Business and International Environmental Agreements: Domestic Sources of Participation and Compliance by Advanced Industrialize Democracies, *Global Environmental Politics*, 8 (1), 78-110.

Binboğa, G. (2017). Sürdürülebilirlik Kapsamında Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizmaları ve Türkiye'nin Durumunun İncelenmesi. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 15(04), 207-238.

Bodansky, D. (2010). The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem, *American Journal of International Law*, 104 (2), 230-240.

Chazournes, L.B. (2005). The Global Environment Facility (GEF): A Unique and Crucial Institution, *RECIEL*, 14 (3), 193-201.

Clemençon, R. (2016). The Two Sides of the Paris Climate Agreement, *The Journal of Environment & Development*, 25 (1), 3-24.

Commission of the European Communities (CTEC). (2007). *Adapting to climate change in Europe-options for EU action*, Brussels: CTEC Report.

Dempsey, N., Bramley, G., Power, S. ve Brown, C. (2011). The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban

Social Sustainability, *Sustainable Development Journal*, 19 (1), 289-300.

Doyle, T. (2005). *Environmental Movement in Majority and Minority Works*, New Jersey: Rutgers University Publications.

Duru, B. (2001). Viyana'dan Kyoto'ya İklim Değişikliği Serüveni, *Mülkiye Dergisi*, 25 (230), 1-32.

Duru, B. (2003). Dünya Bankası, GEF ve Küresel Çevre Sorunları, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58 (2), 79-95.

Ergun, C., Gül, H. (2010). Barınma Hakkının İhlal Edilme Sürecinde Kentsel Dönüşüm Projeleri, *II. Ulusal Sosyal Haklar Sempozyumu Kitabı*, İstanbul: Petrol-İş Yayınları, 359-378.

Giddings, B., Hopwood, B. ve O'Brien, G. (2002). Environment, Economy and Society: Fitting Them Together Into Sustainable Development, *Sustainable Development Journal*, 10 (1), 187-196.

Gough, I. vd. (2008). JESP symposium: Climate change and social policy, *Journal of European Social Policy*, 18 (1), ss.325-344.

Grundmann, R. ve Stehr, N. (2010). Climate Change: What Role for Sociology?: A Response to Constance Lever-Tracy, *Current Sociology*, 58 (1), 897-910.

Güneş, E., Keskin, B. ve Kıymaz, T. (2014). Gıda Sanayiinde Yeşil Ekonomi ve Uygulamaları. *XI. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi*, 10 Haziran 2014, Samsun, Türkiye, (1528-1532).

Haines, A. vd. (2005). Climate change and human health: Impacts, vulnerability and public health, *Journal of the Royal Institute of Public Health*, 120 (1), 585-596.

Hopwood, B., Mellor, M., ve O'Brien, G. (2005). Sustainable Development: Mapping Different Approaches, *Sustainable Development Journal*, 13 (1), ss.38-52.

Houghton, J. (2005). Global Warming, *Reports on Progress in Physics*, 68 (1), ss.1343-1403.

ILO ve OECD. (2012). *Sustainable Development, Green Growth and Quality Employment*, Geneva: ILO Publications.

ILO. (2008). *Employment and Labour Market Implications of Climate Change*, Geneva: ILO Report.

ILO. (2012). *The Green Jobs Programme of the ILO*, Geneva: ILO Publications.

Karakaya, E. (2016). Paris İklim Anlaşması: İçeriği ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme, *ADÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(1), 1-12.

Liverman D.M. ve Vilas, S. (2006). Neoliberalism and the Environment in Latin America, *Annual Review of Environment Resources*, 31 (1), 327-363.

Mazlum, S.C. (2009). Bir Sosyal Politika Sorunu Olarak Küresel İklim Değişikliği ve Yerel Yönetim Politikaları, *Kamuda Sosyal Politika*, 9 (2), 51-54.

Melkas, E. (2008). *Kyoto Protocol Flexibility Mechanisms and The Changing Role of Sovereign States*, Turku: International Turku University Publications.

Moomaw, W. vd. (1999). The Kyoto Protocol: A Blueprint for Sustainable Development, *The Journal of Environment Development*, 8 (1), 82-90.

Parks, C.B. ve Roberts J.T. (2010). Climate Change, Social Theory and Justice, *Theory, Culture & Society*, 27 (2-3), 134-166.

Peker, O. ve Demirci, M. (2008). İklim Değişikliğinin Bilim ve Ekonomi Perspektifinden Analizi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13 (1), 239-251.

Redclift, M. (2005). Sustainable Development (1987-2005): An Oxymoron Comes of Age, *Sustainable Development Journal*, 13 (1), 212-227.

Saunders, M.A. (1999). Earth's Future Climate, *Philosophical Transactions: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 357 (1763), 3459-3480.

Seçer, H.S. ve olak, M. (2012). İklım Değişiminin Sosyal Politika Açısından Değerlendirilmesi, *TİSK Akademi Dergisi*, 11 (3), 164-197.

Sneddon, C., Howarth, R. B, ve Norgaard, R.B. (2008). Sustainable Development in a Post-Brundtland World, *Ecological Economics*, 57 (2), 253-268.

Stein, J.V. (2008). The International Law and Politics of Climate Change: Ratification of the United Nations Framework Convention and the Kyoto Protocol, *Journal of Conflict Resolution*, 52 (1), 243-268.

Şişman, A. ve Kibaroglu, D. (2009). Dünyada ve Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları, *TMMOB Harita ve Kadastro Mhendisleri Odası 12.Türkiye Harita Bilimi ve Teknik Kurultayı*, 25 Mayıs 2009, Ankara.

Trevors, J.T. ve Milton, H.S. (2009). UN Climate Change Conference, Copenhagen 2009: Whatever Works?, *Water Air Soil Pollution Journal*, 27 (1), 1-3.

Turnheim, B. ve Tezcan, M.Y. (2010). Complex Governance to Cope with Global Environmental Risk: An Assessment of the United Nations Framework Convention on Climate Change, *Science Engineering Ethics*, 16 (1), ss.517-533.

Türkeş, M. (2008). Sera Gazı Salınımlarının Azaltılması İçin Sürdürülebilir Teknolojik ve Davranışsal Seçenekler, *TMMOB V.Ulusal Çevre Mühendisliği Kongresi*, Ankara, (pp. 267-285).

UNDP. (2007). *Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World (Human Development Report 2007/2008)*, New York: Palgrave Mcmillan Publications.

Ünal, S. ve Dımışlı, E. (1999). UNESCO-UNEP Himayesinde Çevre Eğitiminin Gelişimi ve Türkiye’de Ortaöğretim Çevre Eğitimi, *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 4 (16), 142-154.

PANDEMİ DÖNEMİNDE REFAH DEVLETİ “ÇIKMAZI”

NURAY ŞAHİN

Giriş

Refah devleti, sanayi kapitalizminin gelişimiyle birlikte şekillenerek, sosyal ve ekonomik istikrarsızlıkları yönetme amacı taşıyan bir politika çerçevesi olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle Sanayi Devrimi sonrası işçi sınıfının büyümesi ve kentleşmenin hızlanması, devletin sosyal politikalar geliştirme zorunluluğunu artırmış; işsizlik sigortası, sosyal güvenlik mekanizmaları ve kamusal sağlık hizmetleri gibi uygulamalar, sermaye birikiminin sürdürülebilirliğini sağlamak için genişlemiştir. 20. yüzyılın ortalarında sosyal refah anlayışı, Keynesyen ekonomi politikalarının etkisiyle yaygınlaşırken, 1970’lerden itibaren küresel ekonomik krizler ve neoliberal dönüşüm süreci ve küreselleşmeyle birlikte sosyal devletin sınırlandırılması yönünde politikalar öne çıkmıştır.

COVID-19 pandemisi, refah devletinin işlevini ve sürdürülebilirliğini küresel ölçekte yeniden tartışmaya açmıştır. Salgın döneminde devlet müdahalesi kaçınılmaz hale gelmiş; birçok ülkede işsizlik yardımları artırılmış, sağlık hizmetleri genişletilmiş ve ekonomik destek paketleri devreye sokulmuştur. Ancak, bu

politikaların kalıcılığı ve pandeminin refah devleti üzerindeki uzun vadeli etkileri, beraberinde refah devleti politikalarına ilişkin tartışmaları canlandırmıştır. Sosyal politika alanında yeniden yapılanma ihtiyacı açık olmakla birlikte, pandeminin, sosyal devletin genişlemesine mi yoksa sermaye merkezli bir kriz yönetimi anlayışının pekişmesine mi yol açtığı sorusu önemlidir.

Bu çalışma, refah devletinin tarihsel gelişimini ve dönüşümünü analiz ederek, COVID-19 pandemisi döneminde sosyal politika alanındaki değişimleri ele almayı amaçlamaktadır. Özellikle, pandemi sürecinde uygulanan sosyal politikaların sürekliliği, devletin ekonomi ve istihdam yapısındaki rolünün nasıl şekillendiği ve refah politikalarının geleceğine yönelik olasılıklar üzerinde duracaktır.

1. Refah devleti: kavramsal ve tarihsel bir çerçeve

Refah devleti, en genel anlamıyla, modern kapitalist toplumlarda devletin ekonomik ve toplumsal istikrarı sağlamak amacıyla üstlendiği sosyal politika düzenlemelerini ifade eder. Bu bölümde, refah devletinin tanımı, temel ilkeleri ve tarihsel gelişimi ele alınarak, farklı refah devleti modelleri incelenecektir. Öncelikle, refah devletinin temel işlevleri ve sosyal politika ile ilişkisi değerlendirilecek, ardından tarihsel süreçte geçirdiği dönüşümler tartışılacaktır. Son olarak, dünya genelinde farklı refah devleti modelleri karşılaştırmalı bir perspektifle ele alınacaktır.

1.1. Refah devletinin tanımı ve temel ilkeleri

Refah kavramı; mutluluk, gönenç ve bireylerin yaşam standartlarını yükselten toplumsal ve ekonomik koşullar bütünü olarak tanımlanmaktadır (Collins English Dictionary, 2003). Bu bağlamda, refah devleti, bireylerin refaha erişimini güvence altına alan ve sosyal koruma mekanizmalarını sağlayan bir devlet modeli olarak ele alınmaktadır. Ancak, refah devleti üzerine yapılacak

herhangi bir tartışma, bu tanımlamaların ötesine geçerek kavramın tarihsel bağlamını ve ortaya çıkış koşullarını incelemeyi gerektirmektedir. Refah devletinin işlevi ve kapsamı, ekonomik sistemin dinamikleri, sınıfsal ilişkiler ve devletin toplumsal yeniden üretimdeki rolü bağlamında ele alındığında daha derinlikli bir kavrayış mümkün olacaktır.

Refah devleti kavramı, ilk olarak 1942 yılında Beveridge Raporu'nda sistematik bir çerçeve içinde ele alınmış ve devletin bireylerin refahını artırmak için üstlenmesi gereken sorumlulukları tanımlamak amacıyla kullanılmıştır. Rapor, II. Dünya Savaşı sonrasında birçok ülkenin sosyal politika tasarımına yön vermiş ve uygulamaya konulan refah devleti modellerine temel oluşturmuştur. Literatürde, refah devletinin tanımlanmasına yönelik çeşitli yaklaşımlar bulunsa da, genel kabul gören dört temel unsur öne çıkmaktadır.

İlk olarak, refah devletinin vatandaşlık temelinde evrensel bir sosyal güvence sağlamayı amaçladığı vurgulanmaktadır. İkinci olarak, bu sistemin sürdürülebilirliği için devletin kamu kaynaklarını sosyal politika alanına yönlendirmesi gerekmektedir. Üçüncü olarak, geniş kapsamlı bir refah devleti modelinin inşasında toplumsal ve siyasal bir uzlaşının sağlanması önemli bir koşul olarak görülmektedir. Burada, karma ekonomik modelin işleyişi de refah politikalarının etkin uygulanabilirliği açısından kritik bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Dördüncü ve son olarak, tam istihdam ve ekonomik kalkınmayı destekleyecek etkin sosyal politika mekanizmalarının oluşturulması, refah devletinin temel işlevleri arasında yer almaktadır (Topak, 2012).

Bu unsurlar akademik literatürde geniş ölçüde kabul görmekle birlikte, refah devletine dair farklı kuramsal yaklaşımlar bulunmaktadır. Bazı araştırmacılar refah devletini nihai bir amaç olarak ele alırken, bazıları ise onu, toplumsal refahı sağlama yolunda

işlevsel bir araç olarak değerlendirmektedir. Bu bağlamda, Briggs'in (1961) tanımı, refah devletini doğrudan bir amaç olarak konumlandıran yaklaşımlar arasında öne çıkmaktadır. Briggs'e göre, devlet kapitalist ekonomik yapıya refah politikaları aracılığıyla müdahale ederek, bireyleri işsizlik, hastalık gibi sosyal risklere karşı koruyabilir ve toplumsal eşitsizlikleri dengeleyici bir rol üstlenebilir. Ayrıca, bireylerin sosyal hizmetlere erişiminin, toplumsal statü ve sınıfsal farklılıklardan bağımsız bir hak olarak tanımlanması gerektiğini savunmaktadır.

Bu çerçevede, refah devletine ilişkin kavramsal tartışmalar farklı perspektifler üzerinden ele alınmaktadır. Esping-Andersen (1990), refah devletinin yalnızca sanayileşme sürecinin bir yan ürünü olarak pasif bir yapıdan ibaret olmadığını, günümüzde kurumsallaşarak geleceği şekillendirme gücüne sahip, dinamik bir sosyal sistem olarak değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu yaklaşım, refah devletinin işlevlerini tarihsel bağlam içinde ele alarak, onun yalnızca sosyal riskleri dengeleyen bir mekanizma olmadığını, aynı zamanda toplumsal yapıyı ve ekonomik gelişimi yönlendiren bir yapı taşı olduğunu öne sürmektedir.

Bununla birlikte, refah devleti tartışmaları, yalnızca devletin asgari yaşam standartlarını sağlama yükümlülüğü ile sınırlı tutulmamaktadır. Flora ve Heidenheimer (1981), eğitimin de sosyal politika kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini savunarak, refah devletinin temel unsurları arasında yer alması gerektiğini ileri sürmektedir. Eğitim, bireylerin ekonomik ve toplumsal hayata katılımını güçlendiren ve fırsat eşitliğini destekleyen bir unsur olarak, refah devletinin sosyal bütünleşmeyi sağlayıcı yönüne vurgu yapmaktadır. Bu doğrultuda, refah devletinin kapsamı genişletilerek yalnızca sosyal koruma mekanizmaları ile değil, aynı zamanda bireylerin toplumsal gelişimine katkı sağlayan kurumsal yapılar üzerinden de değerlendirilmelidir.

Refah devletinin kapsamına ilişkin tartışmalar, onun yalnızca eğitim, konut, sağlık, sosyal hizmetler, sigorta ve sosyal yardımlar gibi temel refah hizmetlerini sağlayan bir yapı olarak ele alınamayacağını göstermektedir. Refah devleti, kapitalist sistemin yarattığı toplumsal ve ekonomik eşitsizliklerin etkilerini hafifletmeye yönelik mekanizmalar sunarken, aynı zamanda emeğin kontrol edilmesi ve kapitalist üretim ilişkilerine entegre edilmesi işlevini de üstlenmektedir. Bu çerçevede, refah devleti yalnızca sosyal koruma sağlayan bir model olarak değil, aynı zamanda kapitalist devletin sınıfsal dinamiklerini düzenleyen ve üretim süreçlerini istikrara kavuşturan bir araç olarak da değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, refah devleti üzerine yapılan tartışmalar, kapitalist devletin rolü ve işleviyle iç içe geçmekte ve bu iki yapının tarihsel gelişimi birbirinden bağımsız düşünülememektedir.

Bu doğrultuda, refah devletinin tarihsel gelişimi incelendiğinde, onun toplumsal ve ekonomik değişimlerle nasıl şekillendiği daha net anlaşılmaktadır. Özellikle Sanayi Devriminden itibaren değişen üretim ilişkileri, emek hareketlerinin etkisi ve savaş sonrası ekonomik yapılanmalar, refah devletinin evriminde belirleyici rol oynamıştır. Bir sonraki bölümde, refah devletinin tarihsel kökenleri ele alınarak, farklı dönemlerde geçirdiği dönüşümler incelenecektir.

1.2. Refah devletinin tarihsel gelişimi

Refah devletinin tarihsel gelişimini incelemek, onun belirli ekonomik, siyasal ve toplumsal dinamikler çerçevesinde nasıl şekillendiğini anlamayı mümkün kılmakla kalmamakta; aynı zamanda geçirdiği dönüşümler üzerinden gelecekte nasıl bir yapıya evrilebileceğine dair çıkarımlarda bulunmayı da sağlamaktadır.

Refah devletinin tarihsel gelişimini kesin sınırlarla dönemlere ayırmak güç olmakla birlikte, küresel ölçekte sosyal

politika alanında yaşanan dönüşümler belirli dönemsel ayrımları mümkün kılmaktadır. Sanayi kapitalizminin henüz tam anlamıyla egemen olmadığı 1880 öncesi dönemde, ekonomik ve toplumsal değişimler görece yavaş ilerlemiş ve nüfusun büyük bir bölümü tarımsal üretimle meşgul olmuştur. Küçük bir kesim ise ticaret ve zanaatkârlık faaliyetlerinde bulunmuş, bu gruplar genellikle loncalar aracılığıyla örgütlenerek mesleki dayanışma ve rekabetin düzenlenmesini sağlamıştır. Bu dönemin en dikkat çekici özelliklerinden biri, Esping-Andersen'in (1990) de belirttiği gibi, emeğin ve üretim süreçlerinin henüz tam anlamıyla metalaşmamış olmasıdır.

Kapitalizm öncesi dönemde de sosyal riskler mevcut olmuş, ancak bu risklerle mücadelede devletin rolü oldukça sınırlı kalmıştır. Yaşlılar, çocuklar ve bakıma muhtaç bireylerin ihtiyaçları öncelikle aileleri tarafından karşılanırken, ailenin yetersiz kaldığı durumlarda kiliseler, loncalar, vakıflar ve ahilik teşkilatları gibi dayanışma yapıları devreye girmiştir. Bu bağlamda, modern anlamda bir refah devleti pratiğinden söz edilemese de, sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya dayalı bazı uygulamaların erken örneklerinin görüldüğü söylenebilir. Özellikle, Orta Çağ Avrupa'sında veba salgınları ve Yüzyıl Savaşları gibi olaylar, yoksulluk, açlık ve hastalığın yaygınlaşmasına neden olmuş, bu durum devletleri belirli sosyal düzenlemeler yapmaya itmiştir.

Bu kapsamda, İngiltere'de 1351 tarihli İşçi Yasası ve 1388 tarihli Yoksulluk Yasası, işgücü arzındaki azalmaya karşı ücretlerin kontrol altına alınması ve ekonomik istikrarın korunması amacıyla yürürlüğe konulmuştur. 1576 tarihli Yoksulluk Yasası ise, önceki düzenlemelere kıyasla daha ileri bir adım olarak, çalışamayacak durumda olan yoksullara ve dilencilere, devlet yararına çalışmaları karşılığında yardım sağlanmasını öngörmüştür (Fraser, 1984). Bu politikaların temel amacının toplumsal düzeni muhafaza etmek olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, 1601 yılında İngiltere'de

kabul edilen Yoksulluk Yasası, yardım yapılacak yoksulları üç ayrı kategoriye ayırmış; sağlıklı ve çalışabilir durumda olanları tembellikle ilişkilendirmiş ve yoksullukla mücadelenin sorumluluğunu yerel yönetimlere devretmiştir.

19. yüzyılın sonlarına doğru toplumsal ve üretim ilişkilerinde meydana gelen dönüşümler, yoksullukla ilgili düzenlemeleri de etkilemiştir. Bu dönemde öne çıkan klasik iktisatçılardan David Ricardo ve Thomas Malthus, yoksullara yönelik karşılıksız yardımların ekonomik büyümenin önünde bir engel oluşturduğunu savunmuşlardır. Malthus (1798), gıda üretimi ile nüfus artışı arasındaki dengesizliğin, yoksullara yapılan yardımlarla daha da derinleşeceğini ve bu durumun uzun vadede sürdürülemez olduğunu öne sürerek, yoksulluk yasalarının aşamalı olarak kaldırılması gerektiğini ileri sürmüştür. Bu bağlamda, dönemin yoksulluk raporlarında ve yasa değişikliklerinde klasik iktisadi düşüncenin yasa yapıcılar üzerindeki etkisi açıkça gözlemlenebilmektedir.

Özellikle sanayileşme sürecinde emeğin yeniden yapılandırılması ve toplumsal düzenin korunması, yoksulluğa ilişkin düzenlemelerde belirleyici bir rol oynamıştır. Bu doğrultuda, sosyal politikaların temel hedefi yoksulluğu ortadan kaldırmaktan ziyade, toplumsal istikrarı sağlamaya yönelik olmuştur. Ayrıca, tıp bilimindeki gelişmelerin sınırlı olması, salgın hastalıklar ve savaşlar gibi etkenler ile doğumda beklenen yaşam süresinin kısa olması nüfusun azalmasına yol açmış, modern anlamda bir yaşlılık algısının bu dönemde mevcut olmadığı göz önünde bulundurulduğunda nüfusun korunması öncelenmiştir.

19. yüzyıla yaklaşırken toplumsal ve üretim ilişkilerinde değişimler gözlemlenmeye başlamış, ancak bu dönüşüm, Sanayi Devrimi ile birlikte hız kazanmıştır. Bu dönemde sanayileşme sürecine erken dâhil olan ülkelerde ekonomik yapılar yeniden şekillenmiş, üretim süreçleri büyük ölçüde mekanize hale gelmiş ve

emek rejimleri dönüşüme uğramıştır. Aynı zamanda, özgürlük, demokrasi ve milliyetçilik gibi siyasal akımların yaygınlaşması, toplumsal hareketlilik ve devlet mekanizmaları üzerinde derin etkiler yaratmıştır. Bu çok boyutlu dönüşüm süreci, yalnızca sanayi üretimini değil, aynı zamanda sosyal politikaların gelişimini, emek piyasalarının yeniden yapılanmasını ve refah devletinin temellerini oluşturan kurumsal yapıları da şekillendirmiştir.

Sanayi Devrimi ile birlikte tarımsal üretim yapısında köklü dönüşümler meydana gelmiş, kırsal nüfus azalarak kentlere yönelen büyük çaplı bir göç hareketi başlamıştır. Tarım sektörünün ekonomideki payı giderek gerilerken, sanayi ve hizmet sektörleri ön plana çıkmış, üretim artışı kentleşme sürecini hızlandırmıştır. Bu dönemde dünya nüfusu da artış göstermiş, ancak kentlerin hızla büyüyen işçi nüfusunu barındırmaya yönelik altyapısal düzenlemeleri yetersiz kalmıştır. Kırsalda geçimlik üretim yapan bireylerin kentlerde ücretli emek gücüne dönüşmesi, yalnızca çalışma koşullarının ağırlaşmasıyla değil, aynı zamanda kırdaki sosyal dayanışma ağlarından koparak yeni toplumsal ilişkilere dâhil olmalarıyla da kırılğanlıklarının artmasıyla sonuçlanmıştır.

Bu süreçte, ücretli emeğin yaygınlaşması işsizlik olgusunu da görünür kılmış, istihdamda olamayan bireyler için ekonomik güvencesizlik önemli bir sorun haline gelmiştir. Kentlerin plansız büyümesi, işçilerin düşük ücretlerle güvencesiz koşullarda çalışmasına ve sağlıksız barınma alanlarında yaşamak zorunda kalmasına yol açmıştır¹⁰. Diğer yandan, sanayileşmenin neden olduğu iş kazaları ve meslek hastalıkları gibi risklerin yanı sıra, tıp alanındaki gelişmelerle birlikte yaşam süresinin uzaması yaşlı nüfusun artmasına neden olmuş ve hanelerdeki bağımlı nüfus oranını yükseltmiştir. Kentleşme süreciyle birlikte, yaşlıların ve çocukların

¹⁰ İngiltere'deki işçi sınıfının söz konusu dönemde -Viktorya Dönemi-, hangi koşullarda yaşadığının çarpıcı bir şekilde anlatımı Engels'in "İngiltere'deki İşçi Sınıfın Durumu" kitabında bulunabilir. Engels, işçilerin yaşadıkları yerleri "ahıra" benzetmektedir.

bakım sorumluluğunun bireysel düzeyde karşılanması zorlaşması, işçilerin sağlık harcamalarını finanse edebilecek gelirden yoksun olması ve iş güvencesinin eksikliği, sosyal koruma mekanizmalarının tartışılmasını gündeme getirmiştir. Bu çerçevede, sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan toplumsal riskler ve ekonomik kırılmalıklar, refah devleti anlayışının temellerinin atılmasına zemin hazırlamıştır. Ancak, refah devleti uygulamaları, tarihsel süreçte farklı ekonomik, siyasal ve toplumsal dinamikler doğrultusunda şekillenmiş ve ülkeler arasında belirgin farklılıklar göstermiştir. Bu doğrultuda, bir sonraki bölümde refah devleti modelleri ele alınarak, farklı ülkelerde benimsenen sosyal politika yaklaşımlarının nasıl çeşitlendiği incelenecektir.

1.3. Refah devleti modelleri ve farklılaşan uygulamalar

Refah devleti, farklı ekonomik, siyasal ve toplumsal dinamiklere bağlı olarak ülkeler arasında çeşitli modellerde şekillenmiştir. Bu bağlamda, Esping-Andersen'in (1990) geliştirdiği refah rejimleri sınıflaması, literatürde en yaygın kabul gören ayrımlardan biridir. Esping-Andersen'e göre refah devletleri üç temel modele ayrılmaktadır: liberal model, muhafazakâr model ve sosyal demokrat model.

Liberal refah modeli, piyasa mekanizmalarının ön planda olduğu, devlet müdahalesinin sınırlı tutulduğu ve sosyal yardımların seçici ve düşük seviyede sunulduğu bir yapıyı ifade etmektedir. Bu model, bireyin ekonomik durumuna dayalı bir sosyal koruma anlayışına sahiptir ve devletin sosyal politikaları asgari düzeyde kalarak, temel hizmetleri yalnızca dezavantajlı gruplara sunmayı hedeflemektedir. Özellikle ABD, Kanada, Avustralya ve Birleşik Krallık gibi ülkeler bu modele örnek olarak gösterilmektedir (Esping-Andersen, 1990).

Muhafazakâr refah modeli, devletin sosyal koruma mekanizmalarına müdahalesinin daha belirgin olduğu, ancak bu

müdahalenin aile yapısı ve geleneksel sosyal roller doğrultusunda şekillendiği bir sistemdir. Sosyal haklar genellikle mesleki statüye dayalı olarak belirlenir ve bu modelin temelinde sosyal güvenlik sistemlerinin hane ve işgücü bağlamında şekillendiği görülmektedir. Almanya, Fransa ve İtalya gibi ülkeler muhafazakâr refah modelinin belirgin örnekleri arasında yer almaktadır (Sainsbury, 2006).

Sosyal demokrat refah modeli, refah uygulamalarının kapsamlı ve evrensel olduğu, bireylerin sosyal haklara ikâmet temelli olarak erişebildiği ve gelir dağılımında eşitlikçi bir yapıyı hedefleyen sistemdir. Bu modelde devlet, piyasa mekanizmalarından bağımsız olarak doğrudan sosyal hakların en geniş kapsamda sağlanmasını garanti eder ve tam istihdam politikaları önceliklidir. İsveç, Norveç, Danimarka ve Finlandiya gibi İskandinav ülkeleri sosyal demokrat refah rejiminin en tipik temsilcileridir (Esping-Andersen, 1990).

Ancak, Esping-Andersen'in sınıflandırmasının ötesinde, refah rejimlerinin bölgesel ve kültürel farklılıklar temelinde genişletildiği de görülmektedir. Özellikle, literatürde Latin Amerika refah modeli, Doğu Asya refah modeli ve Güney Avrupa refah modeli gibi ek kategoriler geliştirilmiştir. Latin Amerika refah modeli, devletin sosyal politikalar üretme kapasitesinin sınırlı olduğu, sosyal yardımların çoğunlukla kayıtlı istihdama dayandığı ve yüksek düzeyde gelir eşitsizliğinin bulunduğu bir sistemi tanımlar (Filgueira, 2015). Doğu Asya refah rejimi, devletin sosyal koruma sağlamada daha az rol üstlendiği, aile ve topluluk dayanışmasının merkezi bir yer tuttuğu ve ekonomik büyümenin sosyal güvence mekanizmaları yerine geçtiği bir model olarak değerlendirilmektedir (Holliday, 2000). Güney Avrupa refah modeli ise, muhafazakâr model ile bazı ortak noktalar taşımakla birlikte, aile bağlarının daha güçlü olduğu ve devletin sosyal politikalarının genellikle sosyal sigorta sistemleri üzerinden şekillendiği bir yapıyı temsil etmektedir (Ferrera, 1996).

Bu farklı refah devleti modelleri, ülkelerin tarihsel gelişimleri, ekonomik yapıları ve siyasal tercihlerine bağlı olarak şekillenirken, sosyal politikaların kapsamı, uygulama biçimi ve etkinliği de modele göre değişiklik göstermektedir. Liberal refah devletlerinde sosyal yardımlar daha seçici ve piyasa merkezli bir anlayışla yürütülürken, sosyal demokrat refah devletleri geniş kapsamlı ve evrensel sosyal hakları öncelemektedir. Muhafazakâr ve Güney Avrupa modellerinde ise sosyal politikaların ağırlıklı olarak sosyal sigorta sistemleri üzerinden şekillendiği görülmektedir. Bu doğrultuda, refah devletinin uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, temel sosyal politika alanları olan sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası gibi mekanizmalar tüm modellerde belirli ölçülerde varlığını sürdürmektedir.

Refah devletine ilişkin kurumsal düzenlemeler ilk olarak Almanya’da, Otto von Bismarck döneminde uygulanmaya başlanmıştır. Bu düzenlemelerin temelinde, işçi sınıfının ağır çalışma koşulları nedeniyle artan toplumsal huzursuzlukların ve 1873 ekonomik krizinin etkisiyle hızla yayılan sosyalist hareketlerin önüne geçme isteği yatmaktadır. Bu bağlamda, toplumsal istikrarı sağlamak ve işçilerin devlete bağlılığını güçlendirmek amacıyla 1880 yılında sağlık sigortası, 1883’te hastalık sigortası ve 1884’te iş kazası sigortası yasalaştırılmıştır. Bismarck’ın sosyal güvenlik reformları, işçi sınıfının ekonomik ve sosyal güvencelerini güçlendirmeye yönelik ilk kapsamlı adımlardan biri olarak kabul edilmekte olup, 1889’da yürürlüğe giren emeklilik sigortası ile birlikte refah devletinin kurumsal temelleri oluşturulmuştur (Flora & Heidenheimer, 1981).

Bismarck’ın öncülüğünü yaptığı sosyal politika düzenlemelerinin ardından, sanayileşmenin yoğun olarak yaşandığı İngiltere’de de benzer sosyal koruma mekanizmaları hayata geçirilmiştir. Ancak Almanya’dan farklı olarak, İngiltere’de çocukları da kapsayan sosyal politika uygulamalarına ağırlık

verilmiştir. Çocuklara yönelik yemek yardımı ve onların eğitim sürecinde tıbbi gözlem altında tutulmalarını sağlayan düzenlemeler yürürlüğe girmiştir (Flora & Heidenheimer, 1981). Bu uygulamalar, yalnızca çocukların refahını artırmakla kalmamış, aynı zamanda sanayileşme sürecinde geleceğin işgücünü güvence altına alma işlevi görerek “ekonomik sürdürülebilirlik” açısından da stratejik bir öneme sahip olmuştur.

Refah devletinin kurumsal temelleri ilk olarak Almanya ve İngiltere’de atılmış olmakla birlikte, aynı dönemde farklı ülkelerde de çeşitli sosyal politika uygulamalarının hayata geçirildiği görülmektedir. Bu süreç, sanayileşmenin etkileri, toplumsal huzursuzluklar ve emek kesimindeki dönüşümler doğrultusunda ülkelerin kendi ekonomik ve siyasal koşullarına bağlı olarak şekillenmiştir. Tablo 1’de, farklı ülkelerde uygulamaya konulan bazı temel sosyal politika düzenlemeleri ve bu düzenlemelerin yürürlüğe giriş tarihleri yer almaktadır. Bu veriler, refah devletinin tarihsel olarak nasıl geliştiğini ve ülkeler arasındaki farklılaşmaları da gösterir niteliktedir.

Tablo 1: Sosyal Politika Uygulamalarının Ülkelere Göre Başlama Tarihleri

	Almanya	İngiltere	Fransa	İtalya	Kanada	İsveç	ABD
Aile Yardımı	1954	1945	1932	1936	1944	1947	-
İşsizlik Sigortası	1927	1911	1967	1919	1940	1934	1935
Emeklilik	1889	1908	1910	1919	1927	1913	1935
Sağlık Sigortası	1880	1948	1945	1945	1972	1962	-
Hastalık Sigortası	1883	1911	1939	1943	1971	1910	-
İş Kazası Sigortası	1884	1906	1946	1898	1930	1901	1930

Kaynak: (Gough, t.y.)

Tabloda da görüldüğü üzere, refah devleti uygulamaları yalnızca Almanya ve İngiltere ile sınırlı kalmamış, diğer sanayileşmiş ülkelerde de farklı sosyal politika düzenlemeleri hayata geçirilmiştir. Bu süreç, sanayileşmenin getirdiği toplumsal risklere yanıt olarak gelişmekle birlikte, uluslararası düzeyde yaşanan ekonomik ve siyasal krizlerden de doğrudan etkilenmiştir (Flora & Heidenheimer, 1981). Özellikle Birinci Dünya Savaşı, devletlerin sosyal politika alanındaki önceliklerini değiştirmiş, askeri harcamaların artışı ve ekonomik kaynakların savaş ekonomisine yönlendirilmesi, refah politikalarının genişlemesini sekteye uğratmıştır (Briggs, 1961). Savaş sonrasında bazı ülkelerde refah uygulamalarını yeniden canlandırma çabaları görülse de, bu girişimler 1929 Büyük Buhranı ile birlikte önemli bir duraksamaya girmiştir (Pierson, 1996).

Büyük Buhran, işsizlik oranlarının keskin bir şekilde artmasına ve devletlerin ekonomik müdahale araçlarını gözden geçirmesine neden olmuş, bu süreç refah politikalarının gelecekteki yönelimini büyük ölçüde şekillendirmiştir (Skocpol, 1992). Ancak, bu dönemde refah devleti anlayışı tamamen ortadan kalkmamış, aksine devletin ekonomik krizlerle mücadelede daha aktif bir rol üstlenmesi gerektiği fikrini pekiştirmiştir. Bu bağlamda, özellikle 1930'lardan itibaren sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası gibi uygulamaların yaygınlaşması, refah devleti sisteminin İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurumsal bir çerçeveye oturmasını sağlamıştır (Esping-Andersen, 1990).

Refah devletinin “altın çağı” olarak nitelendirilen dönem ve bu sürecin temel taşlarından biri olan 1942 Beveridge Raporu ele alınmadan önce, bu gelişmelere zemin hazırlayan 1929 Büyük Buhranı’nın ekonomik ve toplumsal dinamikleri incelenmelidir. Buhran öncesinde, hâkim ekonomik doktrin klasik liberalizm olup, devletin piyasaya müdahalesini en aza indirgeyen bir ekonomik yaklaşım benimsenmiştir (Polanyi, 2006). Devletin ekonomik krize

müdahaleden kaçınması, kamu borçlarını düşük tutma önceliğiyle birleştğinde, toplumsal eşitsizlikler ve işsizlik hızla artmış, sosyal yardımlar ise kesintiye uğramıştır (Eichengreen, 1992). Bu süreç, krizin ekonomik ve toplumsal etkilerini derinleştirerek, geniş çaplı sosyal huzursuzluklara ve işsizliğin kalıcı bir yapıya dönüşmesine neden olmuştur (Kindleberger, 1986).

Büyük Buhran süresince, John Maynard Keynes, piyasa dengesinin kendiliğinden sağlanamayacağını ve devletin ekonomiye müdahale ederek toplam talebi artırması gerektiğini ileri sürmüştür (Keynes, 2015). Keynes'e göre, krizle mücadelede kamu harcamalarının artırılması ve devletin sosyal politikalar yoluyla ekonomik istikrarı desteklemesi önemlidir. Fakat, Keynes'in önerileri ancak İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna doğru politik arenada kabul görmeye başlamış ve savaş sonrası dönemde devletin ekonomik süreçlere daha aktif müdahalesinin zeminini hazırlanmıştır (Skidelsky, 2009).

Bu bağlamda, refah devletin kurumsallaşmasında önemli bir kilometre taşı olan Beveridge Raporu, Keynesyen ekonomik yaklaşımla örtüşen bir perspektifle hazırlanmıştır (Harris, 1977). Rapor, tam istihdamı sağlama, kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma ve aile yardımlarını genişletme gibi önlemleri içeren bütüncül bir sosyal politika çerçevesi sunmuştur (Beveridge, 1942). Bu önerilerin birbiriyle bağlantılı olması dikkat çekicidir: Tam istihdam sağlanarak ekonomik büyüme desteklenecek, sağlıklı ve üretken bir işgücü yaratılarak verimlilik artırılacak ve sosyal yardımlarla yoksulluk azaltılacaktır. Böylece, savaş sonrası yeniden yapılanma sürecinde, toplumsal huzursuzlukları önlemek ve sosyal istikrarı sağlamak adına refah devleti uygulamalarının yaygınlaşması teşvik edilmiştir (Titmuss, 1958).

1929 Büyük Buhranı, piyasanın kendiliğinden dengeye ulaşacağı yönündeki klasik iktisadi varsayımların geçerliliğini

sorgulamış ve tam istihdamın yalnızca piyasa mekanizmalarına bırakılmasının sürdürülebilir olmadığını göstermiştir (Keynes, 2015). Bu doğrultuda, devletin ekonomik süreçlere daha etkin bir şekilde müdahale etmesi gerektiği yönündeki görüşler güç kazanmış ve Keynesyen ekonomi politikaları refah devleti uygulamalarının genişlemesine ivme kazandırmıştır (Skidelsky, 2009). Bu ivme, 1945-1975 yılları arasında, kamu harcamalarına dayalı büyüme stratejileri ile desteklenen refah devletinin en istikrarlı ve kapsamlı uygulamalarının hayata geçirildiği bir dönem yaşanmasına, bu sürecin ise “Kapitalizmin Altın Çağı” olarak anılmasına kaynaklık etmiştir (Marglin & Schor, 1990).

Bu dönemde, devletin ekonomik ve sosyal alanlardaki genişleyici rolü sayesinde sosyal güvenlik sistemleri, sağlık, eğitim ve sosyal yardımlar gibi temel refah devlet mekanizmaları kurumsallaşmış ve geniş kapsamlı hale gelmiştir (Esping-Andersen, 1990). İstikrarlı büyüme ve genişleyici maliye politikaları, bu sosyal politika araçlarının finansmanını mümkün kılmış ve işsizlik oranlarında kayda değer bir düşüş sağlanmıştır. Örneğin, ABD ve Batı Avrupa ülkelerinde 1933’te %15 seviyelerinde olan işsizlik oranı, 1959-1967 döneminde %2’lere kadar gerilemiştir (Topak, 2012). Ancak, bu ekonomik modelin sürdürülebilirliği, 1970’lerin başında ortaya çıkan ekonomik dalgalanmalarla birlikte tartışmalı hale gelmiştir (Pierson, 1994).

Özellikle 1973 petrol krizi ile birlikte küresel ölçekte artan enflasyonist baskılar ve ekonomik durgunluk, Keynesyen politikaların etkinliğini sorgulamaya açmış ve neoliberal ekonomi politikalarının yükselişine zemin hazırlamıştır (Harvey, 2015). Bu dönüşüm, devletin ekonomik süreçlerdeki rolünün yeniden tanımlanmasına neden olmuş ve refah devleti anlayışının aşınmasına yol açmıştır. Bir sonraki bölümde, neoliberal politikaların refah devleti üzerindeki etkileri ele alınacak ve bu dönüşümün sosyal politika uygulamalarını nasıl yeniden yapılandırdığı tartışılacaktır.

Neoliberal dönüşüm ve refah devletinin aşınması

Refah devletinin altın çağının sona ermesi, 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerle birlikte hız kazanmış ve Keynesyen politikalar giderek sorgulanır hale gelmiştir. Özellikle 1973 Petrol Krizi ve sonrasında küresel ekonomide ortaya çıkan stagflasyon, devletin genişleyici maliye politikalarıyla istihdamı sürdürebileceği yönündeki anlayışın sürdürülebilir olmadığını ortaya koyduğu söylenmiştir. Bu dönemde refah devleti, krizlerin temel nedeni olarak gösterilmiş ve kamu harcamalarının kısıtlanması gerektiği görüşü ön plana çıkmıştır.

Bu dönüşüm sürecinde, Monetarist ekonomi politikaları merkeze alınmış ve devletin ekonomik süreçlerdeki rolünün küçültülmesi gerektiği yönündeki fikirler güç kazanmıştır. Bu politikaların ilk geniş ölçekli uygulaması, 1973 yılında Şili’de gerçekleştirilmiş ve refah devleti politikaları geri çekilirken neoliberal ekonomi modelinin küresel ölçekte yayılımına zemin hazırlanmıştır (Harvey, 2015). 1980’li yıllara gelindiğinde, Ronald Reagan ve Margaret Thatcher gibi liderler, devlet müdahalesinin azaltılması ve piyasaların serbestleştirilmesi yönünde politikalar uygulamaya koymuş, böylece sosyal harcamaların kısıtlanması ve kamu sektörünün daraltılması süreci hızlanmıştır. Bu dönemde, refah devletine yönelik reformlar adı altında sosyal güvenlik sistemleri zayıflatılmış, emek kesimindeki güvenceler esnetilmiş ve sendikal haklar geriletilmiştir (Pierson, 1994).

Özellikle 1980’lerden itibaren muhafazakâr hükümetlerin iktidara gelmesiyle birlikte, sosyal harcamaların bütçe üzerindeki yükü azaltılmaya çalışılmış ve refah devletinin dönüşümü kurumsal bir çerçeveye oturtulmuştur. Ekonomik darboğazın sorumlusu olarak sosyal harcamalar gösterilmiş ve birçok ülkede refah devletinin kapsamı daraltılmıştır. Tablo 2’de, bazı ülkelerde refah

harcamalarının yıllar içinde nasıl değiştiği ve bu sürecin somut etkileri gösterilmiştir.

Tablo-2: 1974-1990 Yılları Arasında Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gayri Safi Milli Hasılaya Oranları

	Britanya	Almanya	İsveç	ABD
1974	9,8	14,6	14,3	9,5
1980	11,7	16,6	17,6	10,9
1982	14,0	17,7	18,3	11,9
1984	14,0	16,5	17,6	11,0
1986	14,1	15,9	18,4	11,0
1988	12,3	16,1	19,5	10,6
1990	12,2	15,3	19,7	10,8*

*1989

Kaynak: (Pierson, 2000)

Tablodan da takip edilebileceği üzere, 1980'lerin sonlarından itibaren sosyal güvenlik harcamalarındaki artış eğiliminin durağanlaştığı gözlemlenmektedir. Bu durum, refah devletinin genişleme sürecinin sona erdiğini ve kamu harcamalarının sınırlandırılmasına yönelik politikaların uygulamaya konulduğunu göstermektedir. Aynı zamanda, birçok ülkenin bu döneme kadar sosyal güvenlik sistemlerini kurmuş olduğu ve mevcut sistemin sürdürülebilirliği çerçevesinde sosyal harcamalara yapılan transferlerin önceki yıllara kıyasla daha az artırıldığı düşünülebilir.

Bu gelişmeler, refah devletinin altın çağının sona erdiğini ve sosyal harcamaların genişleyici dinamiklerinin yerini mali kısıtlamalara dayalı yeni bir döneme bıraktığını ortaya koymaktadır. Ancak, ülkeler arasında refah rejimleri açısından önemli farklılıkların olduğu da dikkat çekmektedir. Özellikle İsveç gibi sosyal demokrat refah rejimlerinin uygulandığı ülkelerde, sosyal harcamaların görece yüksek seviyelerde kalmaya devam ettiği ve yıllar içerisinde kademeli bir artış gösterdiği görülmektedir. Bu durum, Esping-Andersen'in refah rejimleri ayrımında da

vurgulandığı üzere, farklı sosyal politika yaklaşımlarının ülkeler arasında belirleyici bir faktör olduğunu göstermektedir (Esping-Andersen, 1990).

Aynı dönem içinde, hükümetlerin toplam kamu harcamalarının gayri safi yurt içi hasılaya (GSYİH) oranları incelendiğinde, Tablo 3'te de görülebildiği gibi, harcamaların nispeten sabit bir eğilim gösterdiği görülmektedir. Bu da, neoliberal reformların kamu harcamalarının mutlak düzeyde kesilmesinden çok, harcamaların GSYİH içindeki payının kontrol altında tutulması ve mali disiplinin önceliklendirilmesi şeklinde gerçekleştiğini göstermektedir.

Tablo 3: 1978-1992 Yılları Nominal Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Göre Devlet Harcamalarının Oranları

	Britanya	Almanya	İsveç	ABD
1978	41,4	47,3	58,6	30,0
1980	43,0	47,9	60,1	31,8
1982	44,6	48,9	64,8	33,9
1984	45,2	47,4	62,0	32,6
1986	42,5	46,4	61,6	33,7
1988	38,0	46,3	58,1	32,5
1990	39,9	45,1	59,1	33,3
1992	43,2	49,0	67,3	35,1

Kaynak: (Pierson, 2000)

Sosyal devletin temel bileşenlerinden biri olan sübvansiyonlar ve sosyal yardımların dönemsel değişimi, refah devletinin dönüşümüne ilişkin önemli göstergeler sunmaktadır. 1960-1980 yılları arasında sosyal yardımlar ve sübvansiyonların artış hızının görece yüksek olduğu, ancak 1980-1995 yılları arasında bu artış hızının belirgin şekilde yavaşladığı görülmektedir. Bu durum, refah devletinin genişleyici politikalarının yerini mali disiplin odaklı uygulamalara bıraktığını ve sosyal harcamaların kısıtlanmaya başlandığını göstermektedir.

Tablo 4’te yer alan veriler, refah devletinin genişleme ve daralma süreçlerine ilişkin önemli göstergeler sunmaktadır. 1960-1980 yılları arasında sübvansiyonlar ve sosyal yardımlardaki hızlı artış, Keynesyen ekonomi politikalarının etkisiyle devletin sosyal refah alanına daha fazla müdahil olduğu bir döneme işaret etmektedir. Ancak 1980 sonrası süreçte, neoliberal dönüşümün etkisiyle birlikte sosyal harcamaların artış hızının azaldığı ve birçok ülkede sosyal devlet anlayışının yeniden yapılandırıldığı görülmektedir.

Bu eğilim, 1980’lerden itibaren devletin sosyal politika alanındaki rolünün giderek sınırlandığını ve piyasa temelli çözümlerin önceliklendirildiğini göstermektedir. Sosyal yardımların ve sübvansiyonların artış hızındaki bu yavaşlama, sosyal politikaların mali sürdürülebilirlik ekseninde yeniden şekillendirildiğini ve refah devleti uygulamalarının giderek daha seçici ve sınırlı hale geldiğini ortaya koymaktadır.

Tablo 4: 1960-1995 Yılları İtibariyle Bazı Ülkelerin Sübvansiyon ve Sosyal Yardım Harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Oranları

	1960	1980	1995
Fransa	11,4	24,6	29,9
Almanya	13,5	16,8	19,4
Norveç	12,1	27,0	27,0
İspanya	1,0	12,9	25,7
İngiltere	9,2	20,2	23,6
Avusturya	17,0	22,4	24,5
Belçika	12,7	30,0	28,8
İrlanda	-	26,9	24,8
İtalya	14,1	26,0	29,3
Hollanda	11,5	38,5	35,9
İsveç	9,3	30,4	35,7
İsviçre	6,8	12,8	16,8
Ortalama	10,8	24,0	26,8

Kaynak: (Tanzi, 2002)

Küreselleşme ve refah devletinin dönüşümü

Neoliberal dönüşümle devletin sosyal harcamalardaki payını azaltması, sosyal politika alanından çekilme eğilimine girdiğini ve piyasayı ön plana çıkardığını göstermekle birlikte, sosyal harcamaların azaltılmasına ilişkin farklı görüşler de mevcuttur. Harcama oranlarının düşme sebebi olarak işsizliğin, hastalıkların vb. azaldığı, sistem konusunda deneyim kazanıldığı belirtirken (Tanzi, 2002); diğer yandan 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik şokların

devletin sosyal harcamaları kısmasına neden olduğu da (Kara, 2013) dile getirilmektedir.

Ancak, refah devletinin dönüşüm sürecinde ekonomik krizlerin ve yapısal reform girişimlerinin belirleyici olduğu göz önüne alındığında, sosyal harcamaların azaltılmasına yönelik analizlerin, 1980’li yıllarda başlayan küreselleşme çerçevesinde ele alınması daha kapsamlı bir değerlendirme sunmaktadır. Küreselleşmenin refah devletinin dönüşümü üzerindeki etkisini araştıran çalışmalara bakılması, bu etkinin derecesini ve ölçüğünü belirlemek açısından önemlidir. Bu bağlamda, Ellison (2006), küreselleşmenin refah devletleri üzerindeki etkisine dair öne sürdüğü teorik yaklaşımda üç tür küreselleşmeden bahsetmektedir. İlk olarak, “hiper-küreselleşme” savunucuları, küresel ekonomik sistemin refah devletlerini köklü bir dönüşüme zorladığını ve küreselleşmenin ekonomik dinamikleri nedeniyle sosyal politikaların sürdürülemez hale geldiğini ileri sürmektedir. Bu bakış açısına göre, küreselleşme ulusal refah sistemleri üzerinde o denli güçlü bir etkiye sahiptir ki, tarihsel ve yapısal farklılıklar gözetilmeksizin tüm sosyal politika mekanizmaları er ya da geç büyük ölçüde zayıflayacaktır. Öte yandan, “küreselleşme şüpheçileri”, refah devletlerindeki dönüşümü açıklarken küreselleşmeden ziyade iç dinamiklere öncelik vermektedir. Nüfusun yaşlanması, aile yapılarındaki değişimler ve düşük ekonomik büyüme gibi faktörlerin sosyal politika sistemleri üzerinde daha belirleyici olduğunu savunan bu yaklaşım, refah devletlerinin değişime uğradığını kabul etmekle birlikte, küreselleşmenin bu dönüşümde belirleyici bir unsur olmadığını iddia etmektedir. Bunun yanı sıra, ”zayıf küreselleşme” yaklaşımı, küreselleşmenin refah devleti üzerinde belirli etkileri olduğunu kabul etmekle birlikte, bu etkilerin sınırlı olduğunu ve refah kurumlarının zaman içinde kendilerini koruyabildiğini öne sürmektedir. Bu perspektife göre, küreselleşme sosyal politika

yapılarında değişime yol açsa da, refah devletlerinin tamamen ortadan kalkmasını veya büyük ölçüde işlevsiz hale gelmesini kaçınılmaz kılmamaktadır (Ellison, 2006).

Diğer yandan, küreselleşmenin sosyal devlet anlayışını etkilediğini, küreselleşmenin Kuzey ve Güney’de farklı şekillerde sonuçlar göstermesine ek olarak ülke içinde toplumsal sınıflar arasında da eşitsiz etkiler yarattığı söylenmektedir (Koray, 2000). Küreselleşmenin rekabet ile olan sıkı bağına ve sosyal politikalara yönelik tehdidine vurgu yapan Deacon (2000), söz konusu sürecin refah devletine olan etkisini çok boyutlu bir şekilde ele almakta, farklı refah devleti rejimlerinin küreselleşmeden aynı şekilde etkilenmediğini ve farklı şekilde tepki verdiğini söylemektedir. Burada Deacon (2000) küreselleşmenin refah devletini etkileme biçimini iki kesitte gösterdiği söylenebilir. Birinci kesit Kuzey-Güney ikiliğidir. Küreselleşmenin Kuzey ülkeleri arasında rekabeti canlandırdığını; Güney ülkelerinde ise getirdiği borç yükünün, hükümetlerin eğitim, sağlık ve sosyal koruma mekanizmalarını sürdürme kapasitesini ciddi şekilde sınırlandırdığını dile getirmektedir. Bu süreç, kamu hizmetlerinin finansmanında kısıtlamalara neden olurken, çalışma ve sosyal hakları zayıflatmış, sosyal politikaların bütünlüğünü bozarak yapısal eşitsizlikleri derinleştirmiştir. Diğer yandan ikinci kesitte, farklı refah rejimlerinin küreselleşme karşısında gösterdiği değişimleri analiz etmektedir. Buna göre, liberal refah devleti rejiminin geçerli olduğu Anglo-sakson ülkelerinde küreselleşmeyle birlikte sosyal refah hizmetlerinin giderek özelleştirildiği, kapsamının daraltıldığı; genellikle Batı Avrupa ülkelerinin refah rejimi olan prim bazlı sigorta sistemlerinin ve eski sosyalist ülkelerde uygulanan işyeri temelli refah sistemlerinin küreselleşme karşısında kırılgan hale geldiği; vatandaşlık esasına dayalı refah rejimini benimseyen İskandinav ülkelerinin ise küreselleşmeden en az etkilendiği ifade edilmektedir (Deacon, 2000).

Küreselleşmenin refah devletini zayıflattığını, sosyal politikaların sayısını azalttığını, kapsamını daralttığını ve toplumsal eşitsizlikleri derinleştirdiğini ileri süren bu çalışmaların aksine, küreselleşmenin refah devletine olan etkisinin olduğundan fazla gösterildiğini öne süren farklı görüşler de mevcuttur. Küreselleşmenin Avrupa'daki refah devletlerini "aşağı yönde" etkilemediği (Södersten, 2004), küreselleşme etkisinden değil refah devletinin kendisinden kaynaklı sorunların olduğu ve kaynakların verimli kullanılmadığı (Genschel, 2004) öne sürülmektedir. Küreselleşme ve refah devleti ilişkisine "nitelik" açısından yaklaşan ampirik bir çalışma ise, verilerin, küreselleşmenin artmasının dünya genelinde refah devletinin kalitesini iyileştirdiğini ortaya koyduğunu ve bu ilişkinin, ülkelerin düşük, orta ve yüksek gelirli ekonomiler olarak gruplandığında da geçerliliğini sürdürdüğünü dile getirmektedir (Wu & ark., 2023).

1980'li yılların sonlarından itibaren ve 1990'lı yıllarda, refah rejimlerine yönelik reform süreçleri, yalnızca sistemin sürdürülebilirliğini sağlama çabalarıyla sınırlı kalmamış, aynı zamanda demografik değişimlerin ve ekonomik dalgalanmaların yarattığı baskılarla da şekillenmiştir (Topak, 2012). Ancak, refah devletinin sürdürülebilirliği konusundaki tartışmalar genellikle yaşanan nüfusun artışı ve ekonomik krizlerin yol açtığı işsizlik gibi faktörlere indirgenirken, bu süreçte uygulanan politikaların sosyal adalet ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri çoğu zaman göz ardı edilmektedir.

Sağlık alanındaki ilerlemelerin ortalama yaşam süresini uzatması, yaşlı nüfus oranının yükselmesine ve sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki mali yükün artmasına neden olmuş olsa da, bu durumu yalnızca maliyet odaklı bir perspektiften ele almak, sosyal politika anlayışını dar bir çerçeveye hapsetmektedir. Refah rejimlerinin geleceğini belirleyen asıl mesele, bu dönüşümlerin

yalnızca finansal sürdürülebilirlik açısından değil, toplumsal eşitlik ve kuşaklar arası dayanışma açısından da nasıl yönetileceğidir.

Bu demografik dönüşümün, refah devleti üzerinde uzun vadeli yapısal baskılar yarattığı öne sürülerek sosyal güvenlik sistemlerinde reform ihtiyacı gündeme getirilmiştir. Emeklilik yaşının yükseltilmesi veya emeklilik haklarından yararlanabilmek için gerekli çalışma süresinin uzatılması gibi politikalar, bu baskının yönetilmesine yönelik alınan önlemler olarak belirtilmiştir. Tablo 5'te, sanayileşmiş ülkelerde 1870-1995 yılları arasında kamu harcamalarının belirli kalemler bazında dağılımı sunulmaktadır. Veriler, 1980'li yıllardan itibaren refah devleti uygulamalarının daraltılmak istenmesine rağmen, emeklilik, işsizlik ve sağlık gibi sosyal harcamaların azaltılsa bile demografik nedenlerle belirgin bir oranda azalma yaşanmadığını gösterir niteliktedir.

Tablo 5: 1870-1995 yılları Kamu Harcamalarının Ortalama Olarak Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Oranları

Harcama Kategorileri	1870	1937	1960	1980	1995
Hükümet Tüketimi	4,6	11,4	12,6	17,9	17,3 ¹
Sübvansiyonlar ve Transferler	1,1	4,5	9,7	21,4	23,2 ¹
Eğitim	0,6	2,1	3,5	5,8	6,1 ²
Sağlık	-	0,3	2,4	5,8	6,4 ³
Emeklilik	0,4	1,9	4,5	8,4	9,6 ⁴
İşsizlik	-	1,3	0,3	0,8	1,6 ⁵
Faiz	2,5	3,5	1,4 ⁶	3,1	4,5 ¹
Kamu Yatırımı	2,0	3,8	3,2	3,5	2,9 ⁷

Kaynak: (Tanzi, 2002) Notlar: ¹ 1995, ²1993-1994, ³1994, ⁴1993, ⁵1996, ⁶1940, ⁷1994-1995.

Küresel ekonomik sistemle uyum sağlama zorunluluğu, devletleri artan uluslararası baskılar karşısında yapısal düzenlemeler yapmaya itmiş, özellikle sermaye hareketliliğinin düzenlemelerin daha esnek olduğu ülkelere yönelmesi, birçok devletin neoliberal reformları benimsemesini hızlandırmıştır. Bu süreç yalnızca ekonomik politikalarla sınırlı kalmayıp, kamu harcamalarının eğitim, altyapı ve teknoloji gibi alanlarda küresel rekabet koşullarına göre şekillenmesine de yol açmıştır.

Sosyal koruma sistemleri de bu dönüşümden etkilenmiş, devletin refah alanındaki rolü yeniden tartışmaya açılmıştır. Artan mali baskılar, sosyal harcamaların sürdürülebilirliğini tehdit ederken, ülkeler bu alanda yeni stratejiler geliştirmek zorunda kalmıştır. Ancak bu reformların sosyal adalet ve gelir dağılımı üzerindeki uzun vadeli etkileri yeterince sorgulanmamaktadır. Tablo 6'da gösterildiği gibi, 1980-2019 yılları arasında sosyal harcamalarda artış gözlemlense de, demografik dönüşüm ve işsizlik oranları dikkate alındığında, bu artışın yeterli olup olmadığı tartışmalıdır. Sosyal koruma sistemlerindeki durağanlık, yalnızca mali sürdürülebilirlik açısından değil, toplumsal eşitsizliklerin derinleşmesi riski açısından da kritik bir mesele olarak ele alınmalıdır.

Tablo 6: 1980-2018 Yılları Arasında Bazı OECD Ülkelerinin Sosyal Harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Oranları

	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019
ABD	12.9	13.2	14.1	15.5	19.1	18.5	18.4	18.2	18.7
Almanya	21.8	21.4	25.5	26.4	26.0	25.0	25.4	25.3	25.9
Avustralya	10.3	13.1	18.2	16.7	16.6	18.1	16.7	-	-
Avusturya	21.9	23.1	25.7	26.0	27.6	27.7	27.3	26.9	26.9
Belçika	23.2	24.6	23.7	25.3	28.4	29.5	28.7	28.8	28.9
Fransa	20.1	24.4	27.7	28.8	31.1	31.8	31.5	31.1	31.0
Güney Kore	-	2.6	4.4	5.9	7.9	9.6	10.1	10.8	12.2
Hollanda	23.0	23.7	19.0	19.9	17.5	17.6	16.6	16.2	16.1
İngiltere	15.6	14.9	16.9	19.3	23.3	21.5	20.5	20.3	20.6
İspanya	14.9	19.1	19.5	20.5	24.9	24.7	23.9	24.2	24.7
İsveç	24.5	26.9	26.5	27.1	25.9	26.2	26.0	25.8	25.5
İtalya	17.3	20.6	22.6	24.1	27.0	28.3	27.6	27.8	28.2
Japonya	10.0	10.9	15.4	17.1	21.2	22.2	22.3	-	-
Kanada	13.2	17.5	15.7	16.1	17.6	17.9	18.0	18.0	-
Meksika	-	3.1	4.4	6.1	7.4	7.7	7.5	7.2	7.5
Portekiz	9.5	12.2	18.5	22.3	24.5	24.0	22.7	22.5	22.6
Türkiye	2.2	3.8	7.5	10.1	12.3	11.6	12.1	12.2	12.0

Kaynak: (OECD, 2020a)

Sonuç itibarıyla, ekonomik krizlerin yanı sıra demografik ve sosyal yapıdaki değişimler küreselleşmeyle birlikte, refah devleti araçlarına yönelik harcamaların kamu bütçesindeki payını

artırmasını gerektirmiştir. Ancak, emeklilik şartları ve yaşlı nüfusun da işgücüne katılımı konularında çalışmalar yapılmış, refah devleti uygulamalarından yararlananların sayısının azaltılması hedeflenmiştir. Sosyal harcamalardan yararlanabilmenin temel koşulu olarak bireylerin istihdam edilmesi gerektiği anlayışı, refah devletinin geleneksel yapısından uzaklaşarak “*workfare state*”¹¹ olarak adlandırılan çalışma eksenli bir modele evrildiğini göstermektedir (Jessop, 1993). Bu dönüşüm, bireylerin piyasa mekanizmalarına daha fazla entegre edilmesini, eğitim ve sağlık gibi hizmetlere erişimin kamusal destek yerine bireysel piyasa katılımı yoluyla sağlanmasını amaçlamaktadır. Böylece, devletin sosyal harcamalar üzerindeki mali yükünün azaltılması hedeflenmektedir.

Ancak, bu modelin yaygınlaşmasıyla birlikte, işgücü piyasasında yer almasına rağmen yoksulluk sınırının altında yaşamaya devam eden bireylerin sayısında artış gözlemlenmektedir. Çalışan yoksulluğunun giderek yaygınlaşması, refah devletinin yalnızca ekonomik krizler karşısında kırılğan hale gelmediğini, aynı zamanda demografik ve toplumsal dönüşümler karşısında da etkinliğinin sorgulandığını göstermektedir. Bu çerçevede, refah devletinin işlevi ve sürdürülebilirliği üzerine süregelen tartışmalar, sosyal politikaların piyasa eksenli dönüşümünü ve bunun yarattığı eşitsizlikleri daha belirgin hale getirmektedir.

3. Covid-19 ve refah devletinin yeniden keşfi

Dünya tarihine bakıldığında ekonomik krizler, savaşlar, çevresel felaketler, salgın hastalıklar gibi tüm dünyayı etkileyen vakalar yaşanmıştır. Bu olayların bir kısmı radikal dönüşümlere zemin hazırlamışken, bir kısmı ise mevcut koşulları devam

¹¹ Çalışma-refah rejimi bireylerin eğitime ya da istihdama katılmama durumunda rejimin kazanımlarından dışlayan ve piyasayı öncelleyen bir anlayışa sahiptir. Sosyal yardımlardan yararlanmayı zorlaştıran, istihdama katılmayı ya da istihdamda kalmayı da ağırlaştıran bir eğilimi vardır.

ettirmiştir. Bir önceki bölümde bahsedilen, 1929 Buhranı, Keynesyen politikalara ve dolayısıyla refah devleti modeline geçişin maddi koşullarını oluşturmuştur. Öte yandan, 1970’li yıllardaki ekonomik kriz dalgaları ise neoliberalizmin habercisi olmuştur. Küreselleşmeyle birlikte, yaşanan olayların etki alanının genişlediği, etki derecesinin ise arttığı görülmektedir. Günümüzde, etkileri yalnızca belirli bir bölgeyle sınırlı kalmayan ve küresel ölçekte sonuçlar doğuran olaylara tanıklık edilmektedir. Bu süreçlerin en çarpıcı örneklerinden biri, tüm dünyayı derinden etkileyen COVID-19 pandemisi. Aralık 2019’da ortaya çıkan ve Ocak 2021 itibarıyla küresel bir kriz haline gelen bu salgın, ekonomik, sosyal, kültürel ve özellikle sağlık sistemleri üzerinde ciddi baskılar yaratmıştır.

Bu bağlamda, COVID-19 pandemisi yalnızca küresel sağlık sistemlerini değil, aynı zamanda sosyal koruma mekanizmalarını ve refah devletinin işleyişini de doğrudan etkilemiştir. Salgının yol açtığı ekonomik durgunluk, artan işsizlik oranları ve gelir kayıpları, devletlerin sosyal politikalarını yeniden şekillendirmeye zorlamış; kriz karşısında alınan tedbirler, refah devleti anlayışının ne ölçüde sürdürülebilir olduğunu bir kez daha gündeme getirmiştir. Pandemi sürecinde uygulanan sosyal yardımlar, işsizlik sigortaları, kısa çalışma ödenekleri ve sağlık harcamalarına yönelik genişlemeci politikalar, refah devletinin yeniden keşfi tartışmalarına zemin hazırlarken, bu politikaların kalıcılığı ise önemli bir soru işareti olarak ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, pandemi döneminde sosyal politika alanında uygulanan refah devleti pratiklerinin kapsamı, niteliği ve uzun vadeli etkileri irdelenmeye değer bir konu olarak öne çıkmaktadır. Bir sonraki kısımda, pandemi sürecinde devletlerin sosyal politikalar aracılığıyla nasıl bir yanıt verdiği, bu politikaların toplum üzerindeki etkileri ve kriz karşısında refah devleti anlayışının yeniden şekillenışı ele alınacaktır.

3.1. Refah devletinin pandemi ile imtihanı

COVID-19 pandemisi, refah devletinin krizler karşısındaki dayanıklılığını test eden en önemli küresel olaylardan biri olmuştur. Salgının yayılımını kontrol altına almak için uygulanan kısıtlamalar, ekonomik faaliyetlerde ciddi bir daralmaya yol açarken, milyonlarca insan gelir kaybına uğramış ve işsizlik oranları hızla yükselmiştir. Bu süreçte, refah devleti uygulamaları büyük ölçüde genişletilmiş; birçok ülkede kısa çalışma ödeneği, doğrudan nakit transferleri, işsizlik yardımları ve sağlık harcamalarına yönelik kamusal destek mekanizmaları devreye sokulmuştur. Ancak, pandemi sürecinde alınan bu tedbirler, refah devletinin yalnızca kriz dönemlerinde mi genişlediği, yoksa uzun vadede yeniden yapılanma sürecine mi gireceği sorularını gündeme getirmiştir. Pandeminin ortaya çıkardığı sosyal risklerin yönetimi ve refah politikalarının kriz sonrası dönemde nasıl bir yön izleyeceği, refah devletinin geleceğine dair önemli ipuçları sunmaktadır.

COVID-19 pandemisini önceki krizler ve salgın hastalıklardan ayıran temel unsur, hızla küresel bir tehdit haline gelmesi ve sağlık başta olmak üzere ekonomik, sosyal ve siyasal yapılar üzerinde çok boyutlu etkiler yaratmasıdır. Dünya Sağlık Örgütü'nün (WHO, 2025) verilerine göre, pandeminin başlangıcından şu ana kadar dünya genelinde yaklaşık 7,1 milyon insan yaşamını yitirmiştir. Bu süreç, kamu sağlığı politikalarının ve sosyal güvenlik sistemlerinin etkinliğini yeniden tartışmaya açmış, devletlerin kriz dönemlerinde sosyal politikalar yoluyla toplumu ne ölçüde koruyabileceği sorusunu gündeme getirmiştir. Pandemi sürecinde, ülkeler halk sağlığını koruyabilmek ve ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla çeşitli sosyal politika araçlarını devreye sokmuştur. Özellikle yaşlı nüfusun korunması, işini kaybeden bireylere ekonomik destek sağlanması, sağlık harcamalarının artırılması ve hastalık nedeniyle çalışamayan bireylere gelir güvencesi sunulması gibi önlemler birçok devlet tarafından hayata

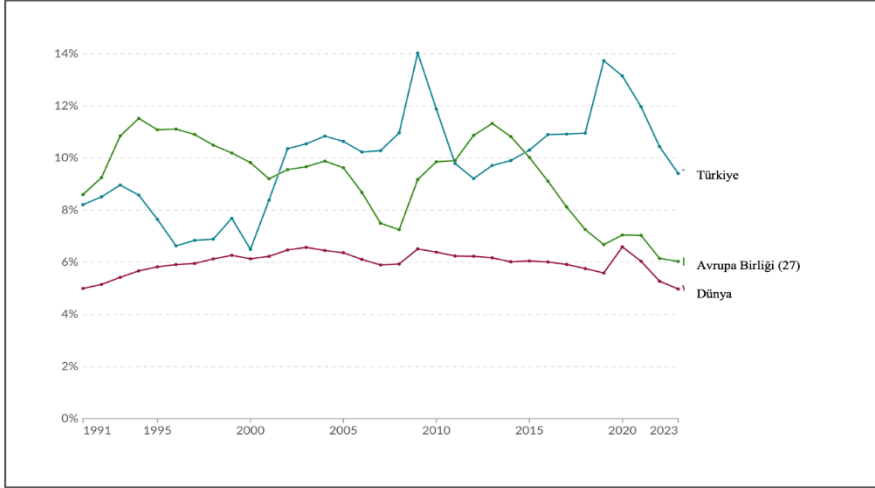
geçirilmiştir (OECD, 2020b). Bununla birlikte, ülkeler arasındaki sosyal politika uygulamaları farklılık göstermiş; bazı refah rejimleri geniş kapsamlı destek mekanizmaları oluştururken, daha piyasa odaklı sistemlere sahip ülkelerde bireylerin krizden daha sert etkilendiği görülmüştür.

Diğer yandan, Covid-19'un yarattığı etkiler toplumsal eşitsizliğin boyutunu gösteren önemli bir gösterge olurken aynı zamanda bu eşitsizliği derinleştirici etkiler de yaratmıştır. Toplumsal kırılganlık, bulaşıcılığa açık olma, maruziyet ve hastalığa yakalanma riskinin dezavantajlı gruplar için daha yüksek olduğu belirtilmekte; karantina uygulamalarının, küresel ekonomik durgunluğun ve kamu politikalarının ırksal, cinsiyete dayalı ve sosyoekonomik statü farklılıklarına bağlı olarak eşitsiz etkiler yarattığı ifade edilmektedir (Bambra & ark., 2021). Covid-19 toplumlar arasındaki ve toplumların kendi içlerindeki mevcut eşitsizlikleri daha görünür hale getirmiştir. OXFAM'ın değerlendirmesine göre, pandemi, hâlihazırda var olan servet, toplumsal cinsiyet ve ırksal eşitsizlikleri ortaya çıkaran, bu yapısal dengesizliklerden güç alan ve onları daha da derinleştiren bir eşitsizlik krizi olarak nitelendirilmektedir (Berkhout & ark., 2021).

COVID-19 pandemisi, küresel ölçekte sosyo-ekonomik yapıları derinden sarsmış ve işgücü piyasaları üzerinde ciddi etkiler yaratmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO, 2020) raporuna göre, dünya genelinde işgücüne katılan 3,3 milyar kişi pandeminin olumsuz sonuçlarından etkilenmiştir. Özellikle ülkelerin virüsün yayılım hızını kontrol altına almak için uyguladığı kapanma önlemleri, çalışma saatlerinde belirgin bir düşüşe neden olmuştur. 2020 yılının üçüncü çeyreğinde küresel ölçekte çalışma saatlerinde %12,1'lik bir kayıp yaşanırken, pandeminin en yoğun şekilde hissedildiği ikinci çeyrekte bu oran %17,3'e kadar yükselmiştir (ILO, 2020). Çalışma sürelerindeki bu keskin azalma, çalışanların gelirlerinde ciddi düşüşlere yol açmış ve toplamda 3,5 trilyon dolar

gelir kaybına neden olmuştur. Bu rakam, küresel gayri safi yurt içi hasılanın (GSYİH) %5,5'ine tekabül etmektedir (ILO, 2020). İşgücü geliri kayıplarının özellikle orta gelirli ülkelerde daha yüksek seviyelerde gerçekleştiği gözlemlenmiştir. Düşük-orta gelirli ülkelerde gelir kaybı %15,1'e, üst-orta gelirli ülkelerde ise %11,4'e ulaşmıştır. Bu durum, özellikle düşük ve orta gelirli ülkelerde kayıt dışı istihdamın yaygın olması nedeniyle pandemi sürecinde bu kesimlerin daha büyük ekonomik kırılganlık yaşadığını göstermektedir. Dünya genelinde işgücünün yaklaşık yarısı kayıt dışı istihdam kapsamında yer almakta olup, bu kesimde çalışan bireyler pandemi sürecinde gelirlerinin %60'ını kaybetmiştir (ILO, 2020). İşsizlik oranlarında da keskin bir artış yaşanmış; OECD ülkelerinde işsizlik oranı Şubat 2020'de %5,22 seviyesinde iken, Mayıs 2020 itibarıyla %8,65'e yükselmiştir (OECD, 2020c). İşsizlik artışından en çok etkilenen grupların başında kadınlar ve gençler gelmektedir. OECD ülkeleri genelinde, ne istihdamda ne de eğitim ve mesleki yetiştirme programlarında yer alan gençlerin oranı %12 seviyesine ulaşmıştır (OECD, 2020c). Tüm bu veriler, pandeminin yalnızca kısa vadeli ekonomik kayıplara değil, aynı zamanda işgücü piyasalarındaki yapısal kırılganlıkları da gün yüzüne çıkardığını ortaya koymaktadır. Grafik 1'den de takip edilebileceği gibi, Covid-19 pandemisinde işsizlik seviyesi, dünya ekonomisinde önemli sonuçlar yaratan 2008 ekonomik krizindeki seviyesiyle neredeyse aynı düzeyde gerçekleşmiştir.

Grafik 1: 1991-2023 Yılları İşsizlik Oranları % (AB-27, Dünya ve Türkiye)



Kaynak: (ourworldindata, 2025)

Refah devleti tartışmalarında, Covid-19 pandemisinin ilk dalgasında ne tür sosyal politikalar uygulandığına bakılması önem arz etmektedir. Salgının ekonomik ve toplumsal etkilerini hafifletmek amacıyla birçok ülke çeşitli sosyal politika araçlarını devreye sokmuş, bu kapsamda gelir desteği, işsizlik ödenekleri, ücretsiz sağlık hizmetleri, iş güvencesi önlemleri ve hanehalklarına yönelik nakdi yardımlar gibi politikalar uygulanmıştır. Tablo 7’de, sosyal korumaya ve emek piyasasına yönelik olarak alınan önlemlerin türleri, bunların sayısal dağılımı ve uygulayan ülke sayısı gösterilmektedir. Pandeminin ilk şok dalgasına karşı devletler, ağırlıklı olarak sağlık sistemlerini güçlendirmeye ve sosyal koruma programlarını genişletmeye odaklanmışlardır. Ancak, ülkeler arasında bu önlemlerin kapsamı ve etkinliği açısından ciddi farklar olduğu da dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda, Covid-19 salgınının yarattığı etkilere ülkelerin verdiği politika tepkilerini inceleyen çalışmalar yapılmış ve farklı ülkelerde ilk kapanma döneminde

uygulanan sosyal politikaların neler olduğuna bakılmıştır. Farklı refah rejimlerinin krizle mücadelede kendi kurumsal yapıları çerçevesinde çeşitli stratejiler geliştirdiği görülmüştür. Kıta Avrupası'nda Almanya, Belçika ve Hollanda gibi ülkeler, mevcut sosyal sigorta sistemlerini kullanarak kısa süreli işsizlik ödeneklerini genişletmiş ve gelir kaybı yaşayan bireyler için destek mekanizmalarını devreye sokmuştur. Hollanda, geleneksel sosyal güvenlik sistemine ek olarak yeni sosyal yardım programları oluştururken, Almanya ve Belçika, mevcut sigorta temelli sistemleri üzerinden yardım sağlamıştır (Cantillon & ark., 2021). İskandinav ülkeleri ise tarihsel olarak ekonomik krizlerle mücadelede talep yönlü politikaları tercih etmiş ve pandemi sürecinde de devlet müdahalesini artırarak geniş kapsamlı iş ve gelir güvencesi sağlamıştır. Özellikle serbest çalışanlar, küçük işletme sahipleri ve gig ekonomisi¹² çalışanları gibi daha önce sosyal koruma kapsamı dışında kalan grupların da sisteme entegre edilmesi için yeni düzenlemeler yapılmıştır (Greve & ark., 2021). Birleşik Krallık ve İrlanda'da pandemi sürecinde gelir kaybını önlemek amacıyla iki temel mekanizma devreye sokulmuştur: işten çıkarmaları önleyen ücret sübvansiyonları ve işini kaybedenler için sosyal yardımlar. Birleşik Krallık, işçilerin maaşlarının %80'ini karşılayan Furlough Programı'nı uygulamaya koyarken, İrlanda daha cömert bir işsizlik ödeneği sunarak pandemi nedeniyle işini kaybedenleri desteklemiştir. Ancak her iki ülke için de uzun vadeli sorun, pandemi sürecinde devreye sokulan geniş kapsamlı desteklerin nasıl sonlandırılacağı olmuştur (Hick & Murphy, 2020). Kuzey

¹² Gig ekonomisi, kısa vadeli, esnek ve proje bazlı işlerden oluşan istihdam biçimini ifade eder. Geleneksel tam zamanlı istihdam yerine bireyler; bağımsız çalışanlar, serbest meslek sahipleri veya sözleşmeli çalışanlar olarak geçici işlerde çalışır. Dijital platformların yaygınlaşmasıyla (Uber, Airbnb, Upwork gibi), gig ekonomisi küresel ölçekte hızla büyümektedir.

Amerika’da, Kanada ve ABD her ne kadar liberal refah devleti rejimleri olarak gruplandırılrsa da, pandemiye verdikleri tepkiler önemli ölçüde farklılık göstermiştir. Kanada, COVID-19 krizine daha hızlı ve kapsamlı sosyal politika önlemleriyle yanıt verirken, ABD’deki sosyal politika uygulamaları daha parçalı ve yavaş olmuştur. Bu farklılık, ülkelerin siyasal kurumlarının yapısından, mevcut politika miraslarından ve partiler arası uzlaşmadaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Kanada, gelir desteği ve sosyal yardımları hızla genişletirken, ABD’nin uyguladığı politikalar daha sınırlı kalmış ve federal hükümetin eyaletler üzerindeki etkisinin kısıtlı olması nedeniyle sosyal yardım dağıtımı eşit bir şekilde sağlanamamıştır (Béland & ark., 2021a).

Genel olarak, pandemiye verilen politika tepkileri refah devletlerinin mevcut kurumsal yapılarına ve geçmiş politika geleneklerine dayanmıştır. COVID-19, sosyal politika ve refah sistemleri üzerinde derin etkiler yaratarak, refah devletinin krizlere karşı müdahale kapasitesini önemli bir imtihana tabi tutmuştur. COVID-19 ile mücadelede kullanılan sosyal güvenlik önlemleri, birçok ülkede sosyal devletin işlevselliğini artırsa da, kriz sonrası dönemde bu politikaların nasıl sürdürüleceği ve uzun vadeli refah reformlarına nasıl yön verileceği önemli bir tartışma konusu olarak öne çıkmaktadır.

Tablo 7: Covid-19 Döneminde Sosyal Koruma ve İşgücü Piyasasına Yönelik Olarak Alınan Önlemler

Sosyal Koruma Programları	Önem Sayısı	Uygulayan Ülke Sayısı	İşgücü Piyasası Programları	Önem Sayısı	Uygulayan Ülke Sayısı
Ücretli Hastalık Desteği	85	61	Ücret Sübvansiyonu	122	93
Sağlık sigortası Desteği	24	21	Aktifleştirme (Eğitim) Önlemleri	29	24
Emeklilik	57	38	İşgücü Piyasası Düzenleme Uyarlamaları	34	28
Sosyal Sigorta Primi Muafiyeti/Desteği	77	62	Kısa Çalışma Ödeneği	13	11
İşsizlik Ödeneği	103	73			
Toplam	346	136	Toplam	198	107

Kaynak: (Gentilini & ark., 2020)

3.2. Pandemi sonrası refah devletine yönelik tartışmalar

COVID-19; bir sağlık krizi olarak ortaya çıkmanın yanı sıra yoksulluk, gelir dağılımı, sağlık hizmetlerine erişim, istihdam edilebilme, eğitim imkânlarından yararlanabilme ve barınma olanaklarından faydalanabilme gibi önemli sosyal politika alanlarında çok ciddi sonuçlar doğurmuştur. Ayrıca pandeminin yayılım hızı, süresinin belirsizliği gibi etkenlerin ekonomik belirsizliği artırması ve tedarik zincirinde yaşanan aksaklıklar fiyatların yükselmesine sebep olmuştur. Dolayısıyla birbiriyle ilişkili bu durumlar küresel olarak sosyo-ekonomik koşulları da dönüştürmüştür. 2008 ekonomik krizinin de gösterdiği gibi, küreselleşmenin etkisiyle tüm dünyanın karşılaştığı bu krizler, refah devletinin küçültülmesi gibi önerilerin aksine refah devletine olan ihtiyacın ne denli önemli olduğunu göstermiştir. Çünkü, mevcut kriz, piyasa, aile ve sivil toplum gibi kurumsal olmayan destek

mekanizmalarına dayalı sistemlerin sınırlılıklarını gözler önüne sermiş ve bunun yerine kapsamlı bir kurumsal refah devletine duyulan ihtiyacı tartışmasız bir şekilde ortaya koymuştur. Ancak Tablo 8’de görüldüğü gibi, ülkelerin pandemi döneminde sosyal harcamalarında artış olmakla birlikte pandeminin yarattığı ilk şoklardan sonra bu harcamaların payının azalma eğilimine girdiği de anlaşılmaktadır.

Tablo 8: 2019-2022 Yılları Arasında Bazı OECD Ülkelerinin Sosyal Harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Oranları (%)

	2019	2020	2021	2022
Avustralya	20,5	31,1	31,1	29,4
Avusturya	27,7	32,3	29,7	29,0
Belçika	28,2	24,9		
Kanada	18,8	34,9	32,7	31,6
Fransa	30,7	27,9	27,6	26,7
Almanya	25,6	32,6	30,7	30,1
İtalya	27,7	24,9		
Japonya	22,8	14,4	14,9	14,8
Kore	12,3			
Meksika	7,4	18,9	18,7	17,6
Hollanda	16,3	28,2	24,4	20,7
Norveç	25,3	25,1	24,8	24,6
Portekiz	22,3	31,2	29,5	28,1
İspanya	24,6	25,9	24,9	23,7
İsveç	25,1	-	-	-
Türkiye	12,4	-	-	-
Birleşik Krallık	19,5	22,5	22,1	
ABD	18,3	23,9	22,7	
OECD	20,1	23,0	22,0	21,1

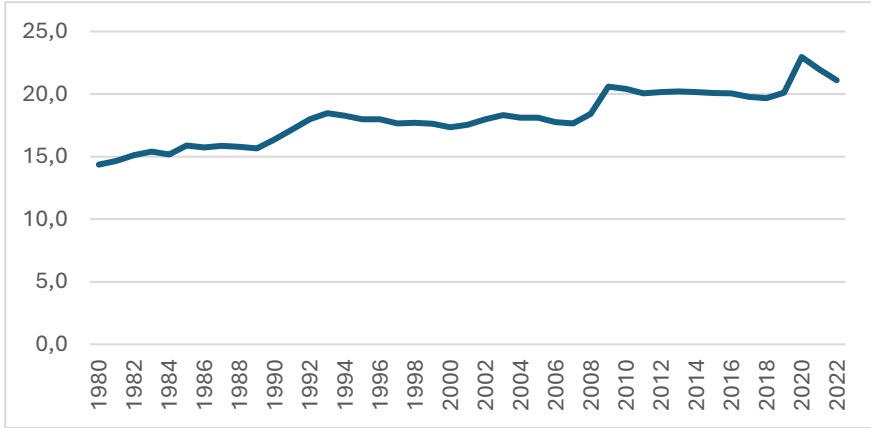
Kaynak: (OECD, 2025)

COVID-19’un yarattığı sosyo-ekonomik tahribat, neoliberal politikaların sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinde yol açtığı zayıflıkları da açığa çıkarmıştır. Uzun yıllardır piyasa mekanizmalarına dayalı sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerini

benimseyen ülkelerde, pandemiye karşı alınan önlemlerin yetersiz kaldığı, sağlık sistemlerinin kapasite aşımı yaşadığı ve sosyal koruma mekanizmalarının kriz döneminde işlevselliğini büyük ölçüde kaybettiği gözlemlenmiştir. Dolayısıyla pandemi, yalnızca küresel bir sağlık krizini değil, aynı zamanda sosyal devletin geleceği üzerine kritik tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Benzer şekilde, pandemiyle birlikte küresel çapta yaşanan kapanmalar ve ekonomik daralma, işsizliği artırarak mevcut kırılganlıkları daha da derinleştirmiştir. 2020 baharında, Avrupa genelinde beş milyondan fazla istihdam kaybı yaşanmış ve Avrupa Birliği ülkelerinde 59 milyon istihdam alanının risk altında olduğu tespit edilmiştir (Chinn & ark., 2020). Daha önce, görece istikrarlı ekonomik koşullarda bulunan bireyler ciddi mali zorluklar yaşama tehlikesiyle karşı karşıya kalırken, COVID-19 krizi özellikle emek piyasasındaki eşitsizlikleri derinleştirmiştir. Diğer yandan, çalışanlar, cinsiyetleri ve sahip oldukları beceri seviyelerine bağlı olarak krizi farklı biçimlerde deneyimlemiş ve bu durum, emek kesimindeki eşitsizlikleri derinleştirerek kapsayıcılık üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Kadınlar, temel sektörlerde ve uzaktan çalışmaya elverişli alanlarda yoğun şekilde istihdam edilmeleri nedeniyle iş kaybına daha az maruz kalmıştır. Bununla birlikte, anneler artan çocuk bakım sorumlulukları nedeniyle özellikle karantina sürecinde en fazla etkilenen gruplardan biri olmuş, bazıları işgücünden çekilmek ya da çalışma saatlerini azaltmak zorunda kalmıştır (OECD, 2020d). Emek piyasasına yönelik alınan önlemler, kısa vadede istihdamı destekleme ve iş kayıplarını sınırlama açısından faydalı olsa da uzun vadede yapısal sorunları çözme konusunda yetersiz kalmıştır. Özellikle kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu ekonomilerde, iş kaybı yaşayan bireylerin sosyal güvenlik şemsiyesinin dışında kalması, gelir adaletsizliğini daha da artırmıştır.

1970’li yıllarla birlikte refah devleti politikalarından uzaklaşılsa da pandemi sürecinde ülkelerin sosyal politika araçlarına ne kerte ihtiyacı olduğu anlaşılmıştır. Bu bağlamda, refah devleti tartışmaları gün yüzüne çıkmış ve bildiğimiz refah devleti uygulamaları pandemiden en az kayıpla kurtulmak amacıyla hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak 1980’li yıllardan bu yana dünya değişim ve dönüşümlerini çok hızlı yaşamakta ve bu hızın sosyo-ekonomik, kültürel etkilerine uygun bir refah devleti anlayışının yeni bileşenlerle yeniden yapılandırılması önem arz etmektedir. Bu bileşenlerden biri –sıklıkla tartışıldığı gibi, demografik değişimlerdir. Doğumda beklenen yaşam süresinin uzaması, sağlık alanındaki gelişmeler yaşlı nüfusu arttırmakta ve bu durum bildiğimiz refah devletinin yeniden yapılandırılmaması halinde, modeli sarsıcı bir etkiye sahiptir. Diğer yandan, sosyo-kültürel ve yaşam biçimlerindeki değişimler refah sisteminden yararlanma boyutlarını da değiştirmiştir. Kadınların işgücü piyasasında yer alması, toplumsal cinsiyet rolleri dolayısıyla kadına yüklenen bakım emeği için dışarıdan hizmet alınmasını doğurmuştur. Önceki bölümlerde anlatıldığı ve Grafik 2’den de takip edilebildiği gibi, özellikle kriz dönemlerinde, örneğin 2008 ekonomik krizi, kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki payının arttığı görülmektedir. Bu artış hâkim ekonomik sistemin sürdürülmesi için devletin, refah devleti araçlarıyla krizleri aşma çabası olarak da değerlendirilebilmektedir.

Grafik 2: 1980-2022 Yılları Arasında OECD Ülkelerinin Sosyal Harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Oranı (%)



Kaynak: OECD verileriyle yazar tarafından hazırlanmıştır.

Göçmen ve mülteci sayısının giderek artması ve risklere karşı en savunmasız olan bu grupların da refah devleti araçlarına erişim sağlaması gerektiği görülmektedir. Dolayısıyla refah modeli ırkçı ve popülist söylemlerden arınarak, yeni bir yapılanma içerisine de girmelidir. Aynı zamanda pandemiyle birlikte öngörülerde bulunulan bir diğer konu da çevresel tahribattır. Ekolojik kriz, doğanın ve canlıların zarar gördüğü, özellikle yaban hayatın dengesinin bozulmasıyla farklı virüslerin kentlere taşındığı bir süreci de barındırmaktadır. Ayrıca iklim değişikliğinin yarattığı yıkıcı etkiler iklim mültecilerinin de sayılarının artmasını beraberinde getirmekte ve var olan refah modelleri bu gelişmeler karşısında yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle refah devletinin yaşanan tüm değişikliklere uyarlanırken, aynı zamanda insan-merkezli -antroposentrik- bir anlayışı terk etmesi, modelin daha “yeşil” ve kapsayıcı olması da, Covid-19 düşünüldüğünde, önem teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, pandeminin ortaya çıkardığı sosyal ve ekonomik kırılganlıklar, yalnızca kriz dönemleri için değil, uzun vadeli sosyal politika çerçevelerinin de yeniden şekillendirilmesi

gerektiğini göstermektedir. Salgınla birlikte uygulanan sosyal koruma önlemlerinin kalıcı olup olmayacağı, ülkelerin ekonomik kapasiteleri ve siyasal tercihlerine bağlı olarak farklılık gösterecektir. Ancak pandemi sonrası dönemde, refah devletinin yeniden yapılandırılması ve özellikle düşük gelir gruplarını hedef alan sosyal politika mekanizmalarının genişletilmesi gerektiği yönündeki akademik tartışmalar artarak devam etmektedir. Ekonomik ve sosyal yeniden yapılanma süreci, ulusal refah devletleri açısından ciddi bir meydan okuma oluşturmaktadır. Pandemi döneminde küresel Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) belirgin bir daralma yaşarken, sosyal harcamalar tarihte eşi benzeri görülmemiş seviyelere ulaşmıştır. Pandemi nedeniyle ortaya çıkan mali yük, yaşlanan nüfusun giderek artan giderleri ve iklim değişikliğiyle mücadele için gerekli olan yatırımlar, kamu finansmanı üzerinde giderek daha fazla baskı yaratmaktadır. Buna ek olarak, kriz sürecinde uygulanan ekonomik destek politikalarının sona ermesiyle işsizlik oranlarının yükselmesi de kaçınılmazdır. Dijitalleşme sürecinin hız kazanması, özellikle düşük vasıflı işçiler açısından istihdam olanaklarını daha da kısıtlayarak emek piyasasındaki dengesizlikleri derinleştirebilir (Béland & ark., 2021b). Tüm bu gelişmeler, refah devletini tarihsel olarak en kritik dönemeçlerinden birine sürüklerken, aynı zamanda sosyal güvenlik sistemlerinin ve kamu destek mekanizmalarının neden vazgeçilmez olduğunu bir kez daha ortaya koymaktadır.

Sonuç

Refah devletinin küreselleşme ve krizler karşısında nasıl şekillendiği, son yıllarda akademik tartışmaların merkezinde yer almıştır. Küreselleşmenin refah devleti üzerindeki etkisi konusunda farklı yaklaşımlar olsa da, özellikle COVID-19 pandemisi, piyasa temelli çözümlerin toplumsal riskleri yönetmede yetersiz kaldığını ve güçlü bir sosyal güvenlik ağının gerekliliğini bir kez daha ortaya

koymuştur. Pandemi sürecinde birçok ülke, sosyal politikalarını genişletmek zorunda kalmış, bu da refah devletinin küçülmesi gerektiğine dair geleneksel neoliberal söylemleri zayıflatmıştır. Ancak, bu genişleme büyük ölçüde geçici tedbirler çerçevesinde gerçekleşmiş olup, kalıcı bir refah devleti reformuna dönüşüp dönüşmeyeceği belirsizdir.

Bununla birlikte, küreselleşmenin refah devletine yönelik tehditleri tamamen ortadan kalkmış değildir. Küresel sermaye hareketliliği, ulusal sosyal politikaların sürdürülebilirliği konusunda baskı oluşturmaya devam etmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, uluslararası finans kuruluşlarının ve piyasa dinamiklerinin yönlendirdiği politikalar, sosyal devlet anlayışının zayıflamasına neden olabilmektedir. Ayrıca, pandemi sürecinde genişleyen refah harcamalarının uzun vadede nasıl finanse edileceği konusunda ciddi soru işaretleri bulunmaktadır. Kamu borçlarının artışı, vergi politikalarının yeniden yapılandırılmasını gerektirebilir ve bu durum, sosyal devletin geleceği üzerinde yeni tartışmalar yaratabilir.

Bir diğer önemli konu, refah devletinin eşitsizlikleri ne ölçüde azaltılabileceği sorunudur. Pandemi sürecinde alınan sosyal politika önlemlerine rağmen, gelir ve servet eşitsizliği küresel lkte artış göstermiştir. Bu durum, refah devletinin yalnızca kriz dönemlerinde genişleyen bir mekanizma olarak görülmemesi gerektiğini, aksine ekonomik ve sosyal adaleti sürekli olarak sağlamaya yönelik yapısal reformlara ihtiyaç duyduğunu göstermektedir. Ancak, pek çok hükümetin kriz sonrası kamu harcamalarını kısma eğiliminde olduğu göz önüne alındığında, refah devletinin geleceği konusunda iyimser olmak zorlaşmaktadır. COVID-19, refah devletinin varlığını haklı çıkaran bir kriz olarak yorumlanabilir, ancak bu durum onun dönüşümünü garanti etmemektedir. Refah devletinin geleceği, krizler karşısında alınan geçici önlemler yerine, sosyal koruma sistemlerinin uzun vadeli

sürdürülebilirliği ve etkinliği üzerine yapılacak reformlarla şekillenecektir. Küreselleşme çağında refah devletinin rolü, piyasa güçleriyle ne derece uyumlu hale getirilebileceği ve eşitsizlikleri azaltmada ne kadar etkili olabileceği gibi temel sorular etrafında şekillenmeye devam edecektir.

Sonuç olarak, refah devleti, sanayileşen ülkelerde işgücü arzını karşılamak, üretimin sürekliliğini sağlamak ve toplumsal refahı korumak amacıyla ortaya çıkmış; zamanla emek ve sermaye kesimleri arasında bir uzlaşma mekanizması haline gelmiştir. Ancak, tarih boyunca yaşanan ekonomik krizler refah devletinde dönüşümlere yol açmış, özellikle 1970’lerden itibaren refah politikalarından uzaklaşma eğilimi yeni sosyal ve ekonomik krizleri beraberinde getirmiştir. COVID-19 pandemisi ise refah devletinin yalnızca ekonomik bir mekanizma olmanın ötesinde, toplumsal dayanıklılığı artıran, sosyal risklere karşı koruma sağlayan ve toplum barışını güçlendiren bir araç olduğunu bir kez daha ortaya koymuştur. Gelecekte benzer küresel sağlık tehditlerinin yaşanma olasılığı göz önüne alındığında, refah uygulamalarının bir lütuf değil, üretilen ekonomik değerin adil paylaşımı olarak ele alınması gerekmektedir. Bu bağlamda, refah politikalarının insan-doğa dengesini gözeten ve toplumsal adaleti güçlendiren bir anlayışla yeniden şekillendirilmesi, refah devletinin sürdürülebilirliği açısından kritik bir gereklilik olarak öne çıkmaktadır.

Kaynakça

Bambra, C., Lynch, J., & Smith, K. E. (2021). *The unequal pandemic: COVID-19 and health inequalities*. Bristol, UK: Bristol University Press, Policy Press.

Béland, D., Cantillon, B., Hick, R. & Moreira, A. (2021b). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. *Social Policy & Administration*, 55(2), 249–260. Doi:10.1111/spol.12718

Béland, D., Dinan, S., Rocco, P. & Waddan, A. (2021a). Social policy responses to COVID-19 in Canada and the United States: Explaining policy variations between two liberal welfare state regimes. *Social Policy & Administration*, 55(2), 280-294. Doi: 10.1111/spol.12656

Berkhout, E., Galasso, N., Rivero Morales, P. A., Taneja, A., & Vazquez Pimental, D. A. (2021). *The Inequality Virus: Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy*. Oxfam. Doi:10.21201/2021.6409

Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services* (The Beveridge Report). London: HMSO.

Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv Für Soziologie*, 2(2), 221–258.

Cantillon, B., Seeleib-Kaiser, M., & van der Veen, R. (2021). The COVID-19 crisis and policy responses by continental European welfare states. *Social Policy & Administration*, 55(2), 326–338. Doi:10.1111/spol.12715

Collins English Dictionary (2003). *Collins COBUILD Advanced Learner's English Dictionary*, UK: HarperCollins Publishers.

Chinn, D., Klier, J., Stern, S., & Tesfu, S. (2020). Safeguarding Europe's livelihoods: Mitigating the employment impact of COVID-19. New York: McKinsey & Company.

Deacon, B. (2000). Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare, Geneva 2000 Occasional Paper No.5, Geneva, Switzerland.

Eichengreen, B. (1992). *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*. New York: Oxford University Press.

Ellison, N. (2006). *The Transformation of Welfare State?*. New York: Routledge.

Engels, F. (2010). *İngiltere'de Emekçi Sınıfın Durumu*. (Yurdakul Fincancı Çev.). Ankara: Sol Yayınları.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Ferrera, M. (1996). The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.

Filgueira, F. (2015). Models of development, the welfare State matrix and Latin American social policy tools. In S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez & C. Rossel (Eds.), *Towards universal social protection Latin American pathways and policy tools* (pp. 47-81). Santiago: ECLAC Books.

Flora, P. & Heidenheimer, A. J. (1981). The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. In P. Flora ve A. J. Heidenheimer (Eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America* (pp. 17-37). New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Fraser, D. (1984). *The Evolution of the British Welfare State* (Second edit.). London: Red Globe Press.

Genschel, P. (2004). Globalization and the welfare state: A retrospective. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 613-636. Doi: 10.1080/1350176042000248052

Gentilini, U., Almenfi, M. & Dale, P., (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. World Bank and UNICEF Living Paper, version 14 (11 December).

Gough, I. (t.y.). Welfare State. (Kamil Güngör Çev.). *New Palgrave Dictionary of Economics*, (4), 895-897.

Greve, B., Blomquist, P., Hvinden, B., & van Gerven, M. (2021). Nordic welfare states—Still standing or changed by the COVID-19 crisis? *Social Policy & Administration*, 55(2), 295–311. Doi:10.1111/spol.12675

Harris, J. (1977). *William Beveridge: A Biography*. New York: Oxford University Press.

Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*. (Aylin Onacak Çev.). İstanbul: Sel Yayıncılık.

Hick, R. & Murphy, M. P. (2021). Common shock, different paths? Comparing social policy responses to COVID -19 in the UK and Ireland. *Social Policy & Administration*, 55(2), 312–325. Doi:10.1111/spol.12677

Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48(4), 706-723.

ILO (2020). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work, 6th edition*. (25/02/2025 tarihinde <https://www.ilo.org/resource/brief/ilo-monitor-covid-19-and-world-work-6th-edition> adresinden ulaşılmıştır).

Jessop, B. (1993). Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy, *Studies in Political Economy*, 40(1), 7-39.

Kara, U. (2013). *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*. Adana: Kara-han Kitabevi.

Keynes, J. M. (2015). *Genel Teori: İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*. (Uğur Selçuk Akalın Çev.). İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Kindleberger, C. P. (1986). *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.

Koray, M. (2000). *Sosyal Politika*. Bursa: Ezgi Kitabevi.

Malthus, T. (1789). *An Essay on the Principle of Population*. London: St. Paul's Church-Yard.

Marglin, S. A. & Schor, J. B. (1990). *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*. Oxford; New York; Toronto: Clarendon Press.

OECD (2020a). *Health expenditure and financing*. (01/03/2025 tarihinde <https://data-explorer.oecd.org> adresinden ulaşılmıştır).

OECD (2020b). *Employment Outlook 2020, Worker Security and the Covid-19 Crisis*. (28/02/2025 tarihinde https://www.oecd.org/en/publications/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en.html adresinden ulaşılmıştır).

OECD (2020c). OECD Data Archive. (28/02/2025 tarihinde <https://data-explorer.oecd.org/?lc=en> adresinden ulaşılmıştır).

OECD (2020d). *Covid-19: Protecting People and Societies*. (01/03/2025 tarihinde https://www.oecd.org/en/publications/covid-19-protecting-people-and-societies_e5c9de1a-en/full-report.html adresinden ulaşılmıştır).

OECD (2025). *Social expenditure*. (01/03/2025 tarihinde <https://data-explorer.oecd.org/?lc=en> adresinden ulaşılmıştır).

Our World in Data (2025). *Unemployment Rate*. (05/03/2025 tarihinde <https://ourworldindata.org/grapher/unemployment-rate?tab=chart> adresinden ulaşılmıştır).

Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143-179.

Pierson, P. (2000). The New Politics of the Welfare State, In C. Pierson ve F. G. Castles (Eds.), *The Welfare State: A Reader* (s. 348-358). UK: Polity Press.

Polanyi, K. (2006). *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*. (Ayşe Buğra Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.

Sainsbury, D. (2006). Immigrants' Social Rights in Comparative Perspective: Welfare Regimes, Forms of Immigration and Immigration Policy Regimes. *Journal of European Social Policy*, 16(3), 229-244.

Skidelsky, R. (2009). *Keynes: The Return of the Master*. UK: Penguin.

Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.

Södersten, B. (Ed.) (2004). *Globalization and the welfare state*. London: Palgrave Macmillan.

Tanzi, V. (2002) Globalization and the Future of Social Protection, *Scottish Journal of Political Economy*, 49 (1), 116-127.

Titmuss, R. M. (1958). *Essays on the Welfare State*. UK: Allen & Unwin.

Topak, O. (2012). *Refah Devleti ve Kapitalizm 2000'li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti*, İstanbul: İletişim Yayınları.

WHO (2025). *WHO Covid-19 dashboard*. (05/03/2025 tarihinde <https://data.who.int/dashboards/covid19/deaths?n=c> adresinden ulaşılmıştır).

Wu, W., Zhang, L., Mahalik, M. K., Wan, Q., Gozgor, G., & Lu, Z. (2023). Revisiting the globalisation-welfare state Nexus: What about the quality of the social welfare? *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 36(3), 2147978. Doi: 10.1080/1331677X.2022.2147978

TÜRK İŞ HUKUKUNDA HEGEMONYA ARACI OLARAK İŞÇİNİN BORÇLARI

ORHAN ÜRÜNCAN YÜCEL

Giriş

Bu kitap bölümü¹³, Türk iş hukukuna Antonio Francesco Gramsci'nin (1891-1937) kuramsal çerçevesinden hareketle göz atmaktadır. Gramsci'nin kuramsal çerçevesinin merkezinde yer alan 'hegemonya' kavramı, yalnızca siyasal alandaki iktidar pratiklerini açıklamakla kalmamış, aynı zamanda burjuvazinin egemenliğini nasıl meşrulaştırdığını da aydınlatmıştır. Bu kavram, toplumsal ilişkilerde kurulan meşruiyetin hangi ideolojik ve kurumsal süreçlerle yürütüldüğü ile devletin ve sivil toplumun bu süreçteki rolü gibi pek çok konuyu içermektedir.

Yürürlükteki liberal hukuk düzeni ve bu düzenin dışına çıkmaya çalışıyor gibi görünen iş hukuku, Gramsci'nin düşüncelerini test etmek ve geliştirmek için verimli bir alan sunmaktadır. Burjuvazinin egemenliğini yalnızca zorlayıcı araçlarla değil; aynı zamanda rıza üreten kültürel, ideolojik ve eğitsel mekanizmalarla

¹³ Bu kitap bölümü, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Doktora Programı kapsamında 2018-2019 Bahar Dönemi'nde alınan Marksizmin Kavramsal Çerçevesi adı ders için yazarın hazırlamış olduğu dönem sonu ödevinden düzenlenmiştir.

meşrulaştırdığını savunan Gramsci'nin bu düşüncesi, Türk iş hukuku bağlamında anlam kazanmaktadır. Nitekim, hukuk, salt bir baskı aygıtı değil, geniş kitlelerin gönüllü ya da örtük rızasını inşa eden dinamik bir üstyapı unsurudur.

Bu bakış açısı, hukukun sadece ekonomik altyapının pasif yansıması ve salt bir baskı mekanizması olmadığını anlatmaktadır. Aksine, hukukun kapitalist toplumlarda iktidarın rıza ve zorunluluk arasında kurduğu ince çizgide işleyişini ortaya koymaktadır. Türk iş hukuku pratikleri bağlamında değerlendirilen bu mekanizmalar; emeğin metalaşması, işçinin sözleşme kapsamındaki borçları ve işverenin otorite kurma stratejileri üzerinden, hegemonik gücün nasıl yeniden üretildiğini ve sınıflar arası çelişkilerin ne ölçüde düzenlendiği ya da ertelendiğini gözler önüne sermektedir.

Bu doğrultuda, bu bölümde öncelikle hegemonyanın kavramsal kökeni ve Gramsci'nin bu kökene yaptığı katkılar ele alınmıştır. Ardından, Gramsci'nin politik toplum-sivil toplum ayrımının ve devlet modellerinin, hukukun işleyişi üzerindeki etkilerine değinilmiştir. Devamında, Marksist hukuk kuramına yönelik temel yaklaşımlar ve Gramsci'nin hukuka dair özgün görüşleri üzerinde durularak, hukukun biçimsel eşitlik sağlamaktan öteye geçerek ideolojik bir işlev üstlendiği ortaya konulmuştur. Bu çerçevede, hukukun egemen ideolojiyi yansıtır biçimleri, üretim ilişkilerinin yeniden şekillendirilmesindeki rolü ve zor-rıza diyalektiği değerlendirilmiştir.

Bölümün son kısmında, Gramsci'nin hegemonya kavramının iş hukuku alanına izdüşümü ayrıntılandırılmıştır. Bu bağlamda iş hukukunun merkezinde yer alan iş sözleşmesinin işçiye yüklediği borçlar (iş görme, itaat, rekabet etmeme, sadakat) incelenmiştir. Bu inceleme sayesinde, iş sözleşmesinin işverenin otoritesini nasıl meşrulaştırdığı, liberal hukukun biçimsel eşitlik söyleminin gerçekte hiyerarşik yapıyı nasıl görünmez kıldığı ve rıza üretimine nasıl

hizmet ettiği açıklığa kavuşturulmuştur. Böylece Gramsci'nin hegemonya kavramı, iş hukukundaki somut düzenlemelerle ilişkilendirilerek hukukun, egemen sınıfın çıkarlarını korumada oynadığı rol serimlenmiştir.

1. Hegemonya Kavramı

Hegemonya kavramı ilk olarak Vladimir İlyiç Ulyanov – Lenin (1870-1924) tarafından, proletarya diktatörlüğü sürecinde karşıt gruplara uygulanacak bir yöntem olarak tasarlanmış; Gramsci tarafından tarihsel akışa ve diyalektiğe uygun biçimde kapsamı genişletilerek sistematikleřtirilmiřtir¹⁴ (Moget, 2016, s. 60-61). Gramsci, Karl Marx'ın (1818-1883) Ekonomik Politidin Eleştirisine Katkı adlı eserindeki önsözde yer alan, bireylerin toplumsal yapıları ancak ideoloji aracılığıyla algılayabileceği tezini olumlayarak kendi kuramsal çerçevesini güçlendirmiştir (Gramsci, 2016, s. 196). Belirtmek gerekir ki, Marx toplumsal yaşama etki eden hukuk, din, eğitim gibi yapıları derinlemesine incelemek yerine daha çok ekonomik görünümlerle ilgilenmiş ve burjuva ideolojisini vurgulamıştır. Marx'ın burjuva ideolojisi olarak adlandırdığı olgu, Gramsci tarafından daha kapsamlı bir üstyapısal süreç olarak yeniden yorumlanarak hegemonya kavramına vardırılmıştır (Ransome, 2011, s. 162-163).

Gramsci, “burjuvazinin iktidarı nasıl ele geçirip muhafaza ettiği” sorusu üzerinde yoğunlaşmış ve bu bağlamda ekonomik altyapının (yapı) styapıyı kesin biçimde belirlediği yönündeki indirgemeci yaklaşımı eleştirmiştir. Ona göre, mülkiyet gibi üstyapıya özgü alanlar da ekonomi üzerinde etkili olabilmektedir. Dolayısıyla toplumsal ilişkiler yalnızca zorlamaya dayalı bir yönetim değil, yönetilen kesimin aktif rızasına dayanan bir

¹⁴ Gramsci'nin yapı olarak adlandırdığı altyapı ekonomiyi (retim ilişkileri ve biçimleri); üstyapı ise siyasi, hukuki, ideoloji gibi kurumları ifade etmektedir. Gramsci, yapının üstyapıyı belirlemesi tezine karşı çıkarak; bu ikisinin birbirinden bağımsız olmadığını ve karşılıklı bir ilişki içinde olduklarını ileri sürmektedir (Gramsci, 2016, s. 196-197).

egemenlik biçimiyle sürdürülmektedir. Bu anlamda yönetici (egemen) sınıf, kendi çıkarlarını evrensel çıkarlar olarak sunmaktadır. Böylece, devlet aygıtı¹⁵, “sivil toplumun kısmi çıkarlarının ve çatışmalarının üstünde soyut ve tarafsız bir kurum” olarak kurgulanmaktadır. Burjuvazi ideolojik konumunu yalnızca kamusal alanla sınırlandırmamakta; “eğitim, medya, aile, dinsel örgütlenmeler” gibi sivil toplum kurumları aracılığıyla ideolojisini yayıp pekiştirmektedir. Bu ideolojinin geniş kitleler tarafından benimsenmesi sürecine Gramsci ‘hegemonya’ adını vermektedir (Sanyal, 2017, s. 54). Özetle, hegemonya, egemen sınıfın zor kullanmaya gerek kalmaksızın, meşru görünen “kurumlar, organizasyonlar ve toplumsal yapı[lar]” aracılığıyla geniş kitleler üzerinden siyasal meşruiyet sağlaması ve bunun sonucunda bu kitlelerin rızasının alınması anlamına gelmektedir (Kennedy, 1982, s. 32).

1.1. Politik Toplum ve Sivil Toplum Ayrımı

Gramsci, ekonomik indirgemecilikten kaçınarak iktidarın doğasını açıklamak amacıyla iki temel üstyapı alanını vurgulamıştır: politik toplum (devlet) ve sivil toplum. Gramsci bu kavramları “çatışkı (*antinomy*) olarak değil, diyalektik ikililik (*dichotomy*)” şeklinde ele almıştır.¹⁶ Dar anlamda politik toplum, sınıfsal üstünlüğün sürdürülmesi için uygulanan ‘zor’ işlevini ifade etmektedir. Sivil toplum ise “devlet aygıtının yapısı dışında kalan toplumsal ilişkiler ve kurumlar/örgütlenmeler” şeklinde özetlenebilir. Ancak bunu söylerken, bu ikisini kesin çizgilerle ayırmak ve başka yapılarımı gibi düşünmek yerine, özde aynı olduklarını ve bu soyut ayrımın “bir yorumlama aracı” olduğu belirtilmelidir (Yetiş, 2009, s. 131-133). Geniş anlamda devlet ise,

¹⁵ Kurumsal bir analizden farklı olarak Gramsci’de devlet kendiliğinden değil, sınıf mücadelelerinin sonucunda (sırasında) oluşmuştur (vardır) (Yetiş, 2009, s. 134).

¹⁶ Gramsci’nin Hapishane Defterleri’nde yapı-üstyapı, rıza-zor, hegemonya-tahakküm gibi pek çok diyalektik ikilik yer almaktadır (Yetiş, 2009, s. 131).

politik toplum ile sivil toplumun toplamıdır ve bu bütünlük “zorlama zırhıyla korunan hegemonya[yı]” oluşturmaktadır (Yetiş, 2009, s. 143).

Marx sivil toplumu, ekonomik ilişkiler bütünlüğü olarak ele alırken; Gramsci bu alanı ideolojik üstyapı bütünlüğü olarak ele almaktadır. Gramsci’ye göre devlet tarafından doğrudan fonlanmayan dinsel cemaatler ya da yeni toplumsal hareketler sivil toplumu oluşturmaktadır. Devlet tarafından doğrudan desteklenmeyen bu yapıların zaman içinde desteklenmesi veya benimsenmesi ise olasıdır. Dolayısıyla sivil toplum ve devlet arasında kesin bir çizgi çekmek güçtür; bir sınır çizilse dahi, bu sınır hareketli ve değişkendir (Bocock, 1986, s. 34).

1.2. Gramsci’nin Devlet Modelleri

Gramsci devlet ve hegemonyanın konumuna göre üç farklı model sunmuştur. İlk modelde sivil toplum (hegemonya) ve devlet (zor) bir karşıtlık ilişkisi içindedir.¹⁷ Buna göre, sivil toplum kültürel ve ahlaki liderliği barındırırken; devlet silahlı gücü; ekonomi ise parasal kontrol ve çalışma yaşamına dair düzenlemeleri içermektedir. Bu çerçevede egemen sınıf, rızayı hegemonik aygıtlarıyla; zor gücünü ise devletin baskı araçlarıyla sağlamaktadır. Ancak bu modelin eksikliği, Batı toplumlarında hegemonyanın devlet içinde de icra edildiği gerçeğidir. Zira, seçme hakkı varmış gibi görünmek, meşru yönetme yetkisini ve dolayısıyla rızayı üretmektedir (Bocock, 1986, s. 28).

İkinci modelde ise hegemonya hem devlette hem de sivil toplumda uygulama alanı bulmaktadır. Devlet, sivil toplum ve politik toplumun toplamı olarak tanımlanırken, özellikle eğitim yoluyla hegemonyasını sivil topluma yaymakta ve hukuk yoluyla zor

¹⁷ Carnoy, bu modelde egemen sınıfın sivil toplum yoluyla hegemonya, politik toplum (devlet) ve hukuksal iktidar yoluyla doğrudan egemenlik uyguladığını söylemiştir (Carnoy, 2001, s. 260).

kullanmaktadır. Bu bakımdan hegemonya hem sivil toplumda hem de devlette yer bulmaktadır (Bocock, 1986, s. 29).

Üçüncü modelde ise sivil toplum ve devlet özdeş hâle gelmektedir. Rıza ve zor, devletten ayrılamayacağı için hegemonya da devlet aygıtlarından ayrılamamaktadır (Carnoy, 2001, s. 260). Louis Pierre Althusser (1918-1990) tarafından benimsenen bu modelde aile, sendika, medya gibi kurumlar devletin (hegemonik) aygıtları olarak görülmektedir (Bocock, 1986, s. 28-29).

Güncel literatürde genel kabul gören açıklama ikinci modeldir. Buna göre (Yetiş, 2009, s. 150-151):

Gramsci'nin kuramsal modelinde, eğitsel devlet kavramının birbiriyle bağlantılı iki ayrı düzlemde sorunsallaştırıldığı saptanabilir. Bunlardan birincisi, 'yeni bir uygarlık tipinin yaratılması' hedefiyle ilişkili olarak, devletin ekonomik, teknolojik ve bilimsel alanlarda yerine getirdiği düzenleme işlevlerini açığa çıkarmaya yöneliktir. İkincisi ise, üstyapısal kerte de kültürel, ideolojik ve ahlaki alanlardaki Hegemonik süreçlerle ilişkili olarak, devletin üstlendiği etik-politik ve ahlaki-entelektüel liderlik işlevini vurgulamaya yöneliktir.

Bu noktada devletin bir baskı aygıtı olduğu kadar hegemonya aygıtı olduğunu da vurgulamak gerekmektedir (Gramsci'den akt. Yetiş, 2009, s. 143):

Devlet, kendisi aracılığıyla yönetici sınıfın, egemenliğini yalnızca meşru gösterip koruduğu değil, yönetimi altında tuttuklarının etkin rızasını da kazanabildiği pratik ve teorik etkinlikler bütünüdür.

Kapitalist sistemde hegemonya, tarihsel birikimin sonucu olarak aniden değil, kademeli biçimde oluşmuştur. Bu süreçte

geçmişten gelen geleneksel aydınlar ve sistemin ürettiği organik aydınlar rol oynamaktadır¹⁸ (Yetiş, 2009, s. 139):

Özellikle tarihsel blokun kuruluşu aşamasında, yeni düşüncelerin taşıyıcılığı doğrudan ekonomik sınıf değil de aydınlar tarafından yapıldığı için, bunların zihinsel tasarımıyla şekillenen devlet imgesinde önemli dönüşümler gerçekleşir: Devlet ‘kendinde’ bir nesne ve ‘ussal bir mutlak’ olarak algılanır.

Bu uzun çözümlemeden sonra hegemonya, kısaca “egemen sınıfların sivil toplumda bağımlı sınıflar üzerindeki ideolojik üstünlüğü” şeklinde tanımlanabilir (Carnoy, 2001, s. 256). Buradaki ideoloji terimi, kapitalist sistemde burjuva ideolojisini ifade etmekte olup hukuktan dine, eğitimden medyaya kadar uzanan geniş bir alanı kapsamaktadır.

2. Hukuk ve Marksizm

Rus Devrimi sürecinin dinamizmi içinde görüşlerini kaleme alan Marksist hukuk kuramcısı Evgeny Bronislavovich Paşukanis (1891-1937) burjuva hukukunun, hukukun “zirve noktası” olduğunu; sosyalizme geçişle birlikte hukukun tümüyle sönmüneceğini ileri sürmüştür (Korsch, 2013, s. 20-25). Paşukanis, feodal toplumdan burjuva topluma dek uzanan süreçte, “hukuksal öznellik ilkesinin (bundan biçimsel eşitlik ve özgürlüğü, kişiliğin özerkliğini... vb’lerini anlıyoruz)” bir aldatma aracı olarak kullanıldığını belirtmiştir. Bu ilke, özel mülkiyetin ortaya çıkışı ve yayılmasında etkili olmuştur (Paşukanis, 2013, s. 35).

Paşukanis’e göre hukuk, sömürü ilişkisini “bağımsız ve eşit meta sahibi iki taraf arasındaki” bir alışveriş düzleminde sunarak bu ilişkiyi meşrulaştırmaktadır. Bu bağlamda, işçi emeğini satarken,

¹⁸ Gramsci, geleneksel aydın kavramı ile önceki sistemin aydınlarını (din adamları, ordu mensupları, vb.); organik aydın kavramıyla ise mevcut sistemin aydınlarını (ekonomist, hukukçu, bankacı, mühendis, bürokrat, vb.) tanımlamaktadır (Yetiş, 2009, s. 138).

sermayedar ise bu emeği satın almaktadır. Böylece, “sınıfın siyasi iktidarı, kamusal iktidar biçimini” almaktadır (Paşukanis, 2013, s. 145). Bu çerçevede hukuk, ekonomiden bağımsız görünse de aslında düzenin yeniden üretilmesi, meşrulaştırılması ve sürekliliğinin sağlanması için işlev görmektedir (Ransome, 2011, s. 42).

Burjuva hukukuna ideolojik temel oluşturan liberal düşüncenin temeli gerçeğin bilinemeyeceğine dayanmaktadır. Dolayısıyla, ortada bir “beyin yıkama” olduğundan söz etmek mümkün değildir. Oysa Marksizm, liberalizmin gerçeğin bilinemeyeceği iddiasının karşısına bilimsel sınıf analizi ile çıkmaktadır. Ancak bunu yaparken, çoğunlukla ekonomik indirgemeci bir yol izlemektedir. Oysa Gramsci, yapı ve üstyapının birbirini belirlediği iddiasını reddederek yapı ve üstyapıyı toplamaktadır. Gramsci tarihsel blok adını verdiği kavramda, bütün “ekonomik, sosyal, politik, kültürel ve diğer ideolojik düşünceler[in]” tümleşik (*embedded*) olduğunu anlatmaktadır. Dolayısıyla Gramsci’nin modelinde yapı ve üstyapı birinin diğerini belirlediği bağımsız olgular değildir. Kennedy’nin aktardığı şekilde, karşılıklı bir ilişki içinde var olan yapı ve üstyapıyı ayırmak, stratejik düşünceye ket vurmaktadır (Kennedy, 1982, s. 33-34).

Elbette toplumsal yapıda iktisadi ilişkiler son derece belirleyicidir. Örneğin, “alım-satım sözleşmesi[nin]” gerçekleşmesi iktisadi koşulların elverişliliğine bağlıdır. Hukuk ise bu durumları tanımlamakta, korumakta ve değiştirebilmektedir (Paşukanis, 2013, s. 91). Bununla birlikte, sözleşmeye dayalı ilişkilerde hak mücadelesi, tarafların güçleriyle doğru orantılıdır. Örneğin iş sözleşmesi, işçi ve işveren taraflarının farklı güç pozisyonlarına dayalı bir ilişkidir. Bireysel anlamda güçsüz taraf olan işçinin en önemli gücü örgütlenmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak, işçiler yasaların ve kamusal müdahalenin izin verdiği ölçüde hukuk içinde hak arama mücadelesi yürütebilmektedir. İşçilerin hak arama

yöntemleri yetersiz kaldığında, işçilerin hukuk ötesi¹⁹ yöntemlere başvurma olasılığı gündeme gelmektedir. İşverenler de benzer şekilde, işçilerin direncini kırmak amacıyla hukuk ötesi yöntemleri kullanabilmektedir (Karahanoğulları, 2018, s. 242-245).

3. Hukuk ve Gramsci

Gramsci'ye göre, bir sınıfın hegemonik konum kazanması, o sınıfın kendi ideolojisini geniş toplumsal kesimlere benimsetebilmesiyle mümkündür. Kapitalist sistemde devlet, biçimsel olarak her bireye evrensel eşit haklar tanıdığını öne sürmektedir (Sanyal, 2017, s. 55). Bu durum, burjuvazinin egemen olduğu tarihsel formasyonda hukukun ve devletin işlevlerinde köklü bir dönüşüme işaret etmektedir. “Burjuvazi, önceki tarihsel formasyonların egemen sınıflarından farklı olarak, bir yandan hukuk anlayışında, öbür yandan da devlet işlevlerinde köktenci bir dönüşüm gerçekleştirmiştir”. Gramsci, bu “köktenci [...] dönüşüm[ü]”, “hukuk ve devletin etik bir içerik” kazanması üzerinden açıklamaktadır. Buna göre, önceki yönetici sınıflar tutucu bir yaşam tarzını sürdürerek, diğer toplumsal kesimlerin kendi “sınıfsal varoluş alanlarına” katılmasını engellemiş veya dışlamıştır. Burjuvazi ise kendisini “kapalı kast benzeri bir yapı[...]

¹⁹ İşler egemenin istediği şekilde giderken, egemenin gücünü zımnen kullanmasına dair Hırş şunları söylemiştir: “Güç sahibi, her zaman için gücünü göstermek zorunda değildir. Ancak bir başkası tarafından varlığı inkâr edilirse, güç sahibi, gücünü göstermek gereği duyabilir. Eğer gerçekte güç sahibi değilse, bu durum kolayca anlaşılır ve yerine güç sahibi olan bir başkası geçer. Demek ki, meşru erk sahibi, gücü inkâr edilirse zor kullanmak gereğini duyar. Bireylerin de, toplumun da meşru bir erkin yadsıması halinde zor kullanma hakları vardır” (2001, s. 294).

neticede burjuvazi, “kendi sınıf yönetimine meşruiyet kazandırmış ol[maktadır]”. Ancak Gramsci’ye göre zaman içerisinde burjuvazinin bu “soğurma” kapasitesi sınırlarına dayanmıştır ve egemenliğini sürdürme biçimi yeni gerilim ve çatışmalarla karşılaşmaktadır (Yetiş, 2009, s. 149)

Belirtmek gerekir ki, Gramsci’nin hegemonya kavramı “yanlış bilinç” anlamına gelmemektedir. Egemen sınıfın ‘doğal’ ve ‘evrensel’ gibi gösterdiği ideoloji, yönetilenler tarafından tamamen pasif biçimde içselleştirilmez. Tam tersine, yönetilen kesimler bu ideolojiyi kendi bakış açılarından yorumlayarak benimsemektedir. Yönetilenlerin, ‘doğal’ ve ‘evrensel’ şeklinde sunulan bu ideolojide, “bilinçli olarak özdeşleşebilecekleri unsurlar” bulması hegemonik sürecin anahtarıdır. Yani, kapitalist devlet yurttaşlara haklar tanımıştır; ancak bu haklar toplumsal eşitsizliği ve hiyerarşiyi ortadan kaldırmaktan çok, onu görünmez kılmaya veya meşrulaştırmaya hizmet etmiştir (etmektedir) (Sanyal, 2017, s. 56).

Gramsci açısından karmaşık bir blok olan hukuk sistemi²⁰, belirli aktörlerin güç kullanma, zorlama ve baskı gibi araçlarıyla ekonomik düzen ve ilişkinin – örneğin mülkiyet gibi – korunmasını sağlamaktadır. Hukuk sistemi bunun yanında hegemonik bir işleve de sahiptir. Hukukun hegemonik sistemi, farklı toplumsal sınıfların yaşamlarının çeşitli kısımlarında roller oynayan tek bir “inançlar, pratikler, teknikler ve bilgiler” toplamıdır (Kennedy, 1982, s. 34-35). Bu bağlamda, hukukun bağımsız görüntüsünü benimseyen liberal devlet modelinin, “kuvvetler ayrılığı” olarak kavramsallaştırdığı ilkenin yarattığı paradoks hakkında Gramsci şunları söylemiştir (Gramsci, 2016, s. 140):

²⁰ Gramsci, hegemonyanın politika, kır-kent sosyolojisi, din gibi yönlerine ağırlık verirken hukuka çok az yer vermiştir; bu da kuvvetler ayrılığı üzerinden olmuştur (Kennedy, 1982, s. 35).

Politik ve ekonomik liberalizm için kuvvetler ayrılığının özsel önemi: Tüm liberal ideoloji, güçlü ve güçsüz yanlarıyla, kuvvetler ayrımı ilkesinde toplanabilir ve liberalizmin güçsüzlük kaynağının da ne olduğu ortaya çıkar: Bürokrasidir bu, yani zorlama gücünü kullanan ve belli bir uğrakta kast durumuna dönüşen yönetici personelin açık seçikleşmesi (crisatillisation). Bütün görevlere seçimle gelinmesi yolundaki halk istemi iste bundan doğar, liberalizmin aşırı noktası ve aynı zamanda da yok olmasıdır bu istem (sürekli Kurucu Meclis ilkesi vb; Cumhuriyetlerde, devlet başkanının devirli seçimi, bu ilkesel halk istemine aldatıcı bir doyum sağlar).

Kuvvetler ayrılığında devletin birliği: Sivil topluma daha bağlı bir Parlamento, hükümetle parlamento arasında yer alan ve yazılı yasanın (hatta hükümete karşı) sürekliliğini simgeleyen yargı gücü.

Elbette üç güç aynı zamanda politik hegemonyanın da organlarıdır, ama farklı bir ölçüde: 1) Parlamento; 2) Yargıçlık; 3) Hükümet. Halk üzerinde özellikle kötü bir izlenim uyandıran şeyin, adalet yönetimindeki düzensizlikler olduğunu da belirtmek gerekir: Hegemonik aygıtın en duyarlı noktası, polisin ve politik yönetimin keyfe bağlı önlemlerinin de kendisine indirgenebilecekleri bu kesimde bulunur.

Gramsci'nin bu değerlendirmesi, liberal devlet yapısındaki yasama, yürütme ve yargı ayrımının, aynı zamanda hegemonyanın farklı organları olarak işlev gördüğünü yansıtmaktadır. Parlamento, seçim yoluyla sivil topluma nispeten daha yakın görünürken; yargı, yazılı yasaların sürekliliğini temsil ederek, söz konusu hegemonyanın hukuki boyutunu biçimlendirmektedir. Hükümet ise yürütme erkiyle doğrudan bir 'zor aygıtı' ve politik yönetim olarak ön plana çıkmaktadır. Gramsci, hegemonya açısından buradaki asıl kırılma noktasının 'adalet yönetimi' olduğunu özellikle vurgulamıştır.

Zira polis ve idari birimler, keyfi uygulamalarıyla hegemonik düzenin en çok yıprandığı alanı oluşturmaktadır.

Kennedy'nin "hukuk aydınları" olarak adlandırdığı kişiler, hem hukukun uygulanması hem de politik destek açısından kapitalizmin devamı için önemli bir yer tutmaktadır. Hukuk sistemi, kapitalist devletin toplumsal yapısının devamını sağladığından; sistem "hukuk çalışanlarına" ve "onların sadakatine" ihtiyaç duymaktadır. Geniş kitleler için ise hukukun ideolojik işlevi, düşünce ve eylemlerin yasal ve yasa dışı şeklinde sınıflandırılmasıdır. Bu şekilde, üst sınıflar alt sınıfların zihnine sınırlar kazırmaktadır. Böylece, yasal ve yasa dışı düşüncesine inanan insanlar üzerinde iktidar kurulabilmektedir (Kennedy, 1982, s. 34-36).

Kısacası, Gramsci'nin hegemonya bakışında eğitim "olumlu eğitsel işlev[i]", mahkemeler ise "baskıcı ve olumsuz eğitsel işlevi" temsil etmektedirler (Yetiş, 2009, s. 148). Bu noktada eğitim kurumları, ideolojik rızanın inşasında oldukça önemli rol oynarken, hukuk ve mahkemeler, toplumsal düzenin korunması ve gerektiğinde zorlayıcı yaptırımların meşrulaştırılması açısından işlevseldir. Böylece devlet, bir yandan geniş kitlelere biçimsel haklar sunarken öte yandan kendi ideolojik öncüllerini 'doğal' ve 'evrensel' olarak temsil etme iddiasını sürdürmektedir. Hegemonyanın başarısı, yönetilen sınıfların bu öncülleri bütünüyle 'yanlış bilinç' düzeyinde değil, fakat kısmen kendi çıkarları ile özdeşleştirerek onaylamasıyla ilgilidir.

Sonuç olarak, Gramsci'nin hukuk görüşü, hukuku egemen sınıfın salt baskı aracı olarak gören diğer Marksist yaklaşımlardan farklı bir yerde konumlanmaktadır. Gramsci'ye göre hukuk, burjuvazinin 'etkinlik alanına' dâhil ettiği farklı toplumsal grupların rızasını kazanmaya yönelik araçlardan biridir. Ancak bu araç, belli koşullarda ters tepebilmektedir. Nitekim hukuktaki 'eşitlik', gerçek

toplumsal eşitsizlikleri gizleme işlevi üstlense de, zamanla bu gizli çelişkiler derinleşmektedir. Gramsci'nin vurguladığı üzere, hegemonik sınıfın meşruluğu, yalnızca zor gücüne değil, kültürel, ideolojik ve eğitsel süreçlerin örgütlenmesine de dayanmaktadır. Böylece hukuk, yeri geldiğinde hem bir ikna (rıza dayalı) hem de bir baskı (zorlayıcı) aygıtı olarak işlev görmektedir; hegemonik düzenin inşası ve sürdürülmesinde merkezî bir rol oynamaktadır.

4. İş Hukuku Açısından İşçinin Borçları ve Hegemonya

Türkiye'de uygulama alanı bulan bireysel ve toplu iş hukuku, iş sözleşmesinin taraflarından işçinin bireysel anlamda 'güçsüz' yapısını kabul etmektedir. Ancak, liberal hukuk sistemi içerisinde yer alan iş hukuku, egemen ideolojinin varlığını korumasına yardımcı konumdadır. Günümüzde liberal anlayışın çalışma yaşamına en belirgin yansıması, emeğin metalaştırılmasıdır. Çalışmanın salt bir meta gibi alınıp satılabileceği yönündeki bu kabul, iş hukukunu biçimlendiren ana düşüncelerden birisidir. Oysa emeğin 'ölçülebilir' ve 'satılabilir' addedilmesi tanım itibarıyla sorunludur. Ne var ki liberal anlayış çerçevesinde bu eleştiri, iş sözleşmesi kurumunda yer bulamamaktadır. Nihayetinde iş sözleşmesi, emeğin metalaşmasını hukuksal kayıt altına alarak, işverene emeği kontrol etme imkânı sunmaktadır (Özdemir, 2009, s. 150).

Emek sürecinin hukuksal çerçevede düzenlenmesi, salt bir teknik mesele olmaktan öte, politik ve ideolojik boyutlarıyla da değerlendirilmelidir. Gramsci'nin hegemonya kavramı bu çerçevede aydınlatıcıdır. İş hukuku, zor ve rıza üretme mekanizmalardan biri olarak, çalışma ilişkilerindeki çelişkileri bazen gizlemekte, bazen de ertelemektedir (Özdemir, 2009, s. 159). Bu bakımdan emeğin metalaşması ve iş sözleşmesinin ideolojik boyutu, hukukun sınıflar arası bir düzenleme aracı olma niteliğiyle kesışmektedir.

Gramsci'nin devlet ve hukuk hakkındaki genel yaklaşımı, burjuva hukukunun biçimsel eşitlik söylemi üzerinden işçi ve işveren arasındaki güç asimetrisini gizleme potansiyeline işaret etmektedir. Bu yaklaşım doğrultusunda, işçinin iş sözleşmesinde üzerinde uzlaşmaya vardığı (ya da vardığının sanıldığı) hak ve borçları, gerçekte büyük ölçüde işverenin ekonomik ve örgütsel gücünün belirlediği bir zeminde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla iş sözleşmesi, hem teknik hem ideolojik bir işleve sahiptir: bir yandan işçinin emeğini ölçülebilir kılmakta, öte yandan da rıza mekanizmaları yaratmaktadır.

İş hukukunun temel amacı, sermaye birikimini doğrudan veya dolaylı biçimde düzenlemektir (Özdemir, 2009, s. 149). Bu düzenleme sürecinde, işçi ve işveren için çeşitli borçlar öngörülerek her iki tarafın davranışları hukuki çerçeveye oturtulmaktadır. Hegemonyanın inşası açısından bakıldığında, bu hukuki çerçevenin görünürde tarafları eşit kabul etmesi, liberal hukukun karakteristiğidir. Fakat tam da bu biçimsel eşitlik vurgusu, işçi-işveren ilişkisindeki hiyerarşiyi örtük bir biçimde meşrulaştırmaktadır. Hegemonik işleyiş, emeğin kullanımını ekonomik ve siyasal bakımdan kontrol edilebilir hâle getirirken, işçinin çalışma yaşamındaki konumu büyük ölçüde işverene bağımlı kılınmaktadır.

İş hukukunda geleneksel olarak işçi-işveren borçları kavramlaştırması yapıldığında, işçi tarafında iş görme, düzenlemelere ve talimatlara uyma (itaat), rekabet etmeme ve sadakat borçları öne çıkmaktadır.²¹ Bunlar, iş sözleşmesinin yapısı gereği sürekli borç ilişkisi yaratmaktadır (Süzek, 2020, s. 339-360).

²¹ Bahsedildiği gibi iş sözleşmesi iki taraflı borç ilişkisi yaratmaktadır. Sözleşmenin diğer tarafı olan işverenin borçları şu şekildedir: ücret ödeme borcu, işçinin kişiliğini koruma borcu, işçinin sağlığını ve güvenliğini koruma (gözetme) borcu, eşit davranma borcu, araç ve malzeme sağlama borcu, işçinin yapmış olduğu giderleri ödeme borcu, özlük dosyası düzenleme borcu ve buluş yapan çalışana bedel ödeme borcu (Süzek, 2020, s. 339-494).

Bu borçlar bütünü, liberal hukuk çerçevesinde biçimsel eşitlik ilkesi zemininde düzenlenmiştir. Böylece işçi, iş sözleşmesinden doğan borçlarıyla sermaye birikimine uyumlu bir biçimde çalışmaya sevk edilmektedir. Oysa gerçekte işverenin ekonomik gücüne kıyasla işçinin pazarlık gücü oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla işçi borçları, adil olduğu varsayılan bir hukuki metin aracılığıyla, işverenin üretim sürecinde işçinin emeğini etkin biçimde kullanmasını mümkün kılmaktadır. Gramsci'nin sözünü ettiği hegemonya, tam da bu görünürde 'karşılıklı rıza' ile ortaya çıkan yapının ardında gizli olan çelişkileri açığa çıkarmaktadır.

4.1. İş Görme Borcu

İş sözleşmesinin işçiye yüklediği temel borç iş görme borcudur (Çelik, Caniklioğlu, & Canbolat, 2017, s. 263; Süzek, 2020, s. 339). İş görme borcunun unsurları, sözleşmede belirtilmediyse, işçinin işi kendisinin yapması, işçinin çalışma koşullarına uyması ve işçinin işi özenle yapmasıdır (Türk Borçlar Kanunu, 2011, m. 395-396).

İşveren, işin yürütülmesine yönelik vereceği talimatlar ile yönetim hakkını somutlaştırmaktadır (Süzek, 2020, s. 79-82). İşverenin yönetim hakkı, işin yürütümüyle alakalı olup yasalar ve sözleşmeler ile düzenlenemeyen alanları kapsamaktadır (Çelik, Caniklioğlu, & Canbolat, 2017, s. 238; Süzek, 2020, s. 79-82).

İşçi, işverene bağımlı olarak ve işverenin belirlediği koşullar çerçevesinde emeğini sunmaktadır. Özetle işçi, mesai saatleri içerisinde, işin yürütümünü aksatacak hareketler yapamamaktadır (Ertürk, 2010, s. 241). Bu borç, işçinin emeğini metalaştıran asıl sözleşmesel yükümlülüktür. Gramsci'nin hegemonya kavramıyla ilişkili olarak iş görme borcu, emeğin görünür biçimde 'satılması' ve işçinin, işverenin yönetim hakkına uygun davranması üzerinden bir bağımlılık boyutu kazanmaktadır.

4.2. Düzenleme ve Talimatlara Uyma (İtaat) Borcu

İşveren yönetim hakkınca, iş görme borcuna girmeyen, işçinin işyerindeki davranışlarını yönlendirmeye yönelik talimatlar verebilmektedir. Bu durum işçi açısından işverenin talimatlarına uyma borcunu doğurmaktadır (Çelik, Caniklioğlu, & Canbolat, 2017, s. 238; Süzek, 2020, s. 80). İşçi, işverenin bu talimatlarına “dürüstlük kurallarının gerektirdiği ölçüde uymak zorundadır” (Türk Borçlar Kanunu, 2011, m. 399). İşveren, yönetim yetkisini kimi zaman işveren vekilleri aracılığıyla kullanmaktadır²² (Süzek, 2020, s. 180).

Süzek (2020, s. 82-84), iş hukukunun zaman içerisinde işverenin yönetim hakkını sınırladığından bahsetmiş, “iş hukuku tarihinin bir açıdan işverenin yönetim hakkının sınırlanması tarihi olduğu[nu]” söylemiştir. İşverenin yönetim hakkı hiyerarşik olarak “Anayasa, yasa, yönetmelik, toplu iş sözleşmesi, iş akdi, tip iş akdi, iç yönetmelik ve işyeri uygulaması[nın]” altında yer almaktadır. İşveren, bu kaynaklara aykırı talimat verememekte ve vereceği talimatlar bu kaynaklarda düzenlenmemiş alanları kapsamaktadır.²³

İşverenin yönetim hakkı çerçevesinde çıkardığı talimatlara uygun davranma zorunluluğu, işçinin özerkliğini sınırlandıran ve işverene kontrol imkânı tanıyan temel mekanizmadır. Özünde, burjuva hukukunun bu borcu düzenlemesi, işyerindeki hiyerarşiyi hukuki meşruiyete kavuşturmaktadır. Dolayısıyla hegemonik süreç,

²² Teknisyenler ve yöneticiler organik aydın kategorisine dâhil edilebilir (Bocock, 1986, s. 36). Hâliyle, direkt olarak işveren (burjuva/küçük burjuva) ya da onun yetkilendirdiği bir kişiden (organik aydın) talimat alan işçi, işyerinde egemen ideolojinin de tesiri altındadır.

²³ Süzek, yönetim hakkının kendi amacı ile sınırlı olduğunu belirtmiştir. Bu amaç “işyerinde işin görülmesinin, işyerinin düzeninin ve güvenliğinin sağlanması” şeklindedir. Dolayısıyla işveren “işçiye işyeri (hizmet) dışı davranışları veya özel yaşamı konusunda talimatlar verememektedir”. İşçinin işyeri dışındaki davranışlarının “işletmenin önemli çıkarlarına zarar vermesi ya da görülen işi olumsuz etkilemesi” işçinin sadakat borcunu kapsamında değerlendirilmektedir (2020, s. 82-83).

çalışanlar üzerinde rıza ile güç kullanımının iç içe geçtiği bir itaat ilişkisini kurumsallaştırmaktadır.

4.3. Rekabet Etmeme Borcu

Çalışırken işçinin edindiği bilgiler, öğrendiği yöntemler ve tanıştığı kişiler üzerinde işverenin hakkı olduğu kabulü bulunmaktadır. Bu kabule göre işçi, işverene veya işyerine ‘ait olanı’ kullanarak kendine katkı sağlayamamakta; işveren ile rekabet edememektedir. Rekabet etmeme borcuna zaman açısından iki şekilde bakmak mümkündür: iş sözleşmesi devam ederken ve iş sözleşmesi bitiminde.

İşçi, iş sözleşmesi sürerken sadakat borcunun bir sonucu olarak işveren ile rekabet edemezken (Demirtaş, 2012, s. 57; Ertürk, 2010, s. 323; Uşan, 2003, s. 47; Çelik, Caniklioğlu, & Canbolat, 2017, s. 281-282; Süzek, 2020, s. 348); iş ilişkisi sonrası için, işçinin rekabet etmeyeceği konusunda işçi ve işveren yazılı şekilde anlaşabilmektedir²⁴ (Türk Borçlar Kanunu, 2011, m. 444).

Burada Gramsci’nin hegemonya kavramı açısından sorgulanması gereken durum, iş sözleşmesi devam ederken işçi ve işverenin eşit oldukları algısı ve işçinin özgürce davranabileceğinin ön kabulüdür. Bu durum, mülkiyet²⁵ ilişkisinin direkt olarak burjuva ideolojisinin ürünü olan ve hukuk tarafından korunan hak ve borçlar biçiminde yansımadır:

²⁴ Süzek, işverenin haklı menfaatlerinin korunduğu gibi işçinin de haklı menfaatlerinin korunması gerektiğini belirtmiştir. Anayasa’da düzenlenen çalışma ve sözleşme özgürlüğü ile kişinin maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı (Anayasa, 1982, m. 48, 5, 17) işçinin söz konusu haklı menfaatlerinin hukuki temelini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, rekabet yasağı sözleşmesi; işverenin korunmaya değer haklı bir menfaatinin varlığı, işverenin bu menfaatinin önemli bir zarara uğrama ihtimali ve işçinin müşteri çevresi, üretim sırları ya da işverenin yaptığı işler hakkında bilgi sahibi olabildiği durumlarda yapılabilmektedir (Süzek, 2020, s. 350-352).

²⁵ Kaynağını Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 35’inci maddesinden (Anayasa, 1982) ve Türk Medenî Kanunu’nun 683’üncü maddesinden (Türk Medenî Kanunu, 2001) alan mülkiyet hakkınca, işveren şayet işyerinin, üretim araçlarının ve diğer yardımcı araçların maliki ise mülkiyet hakkına sahiptir (Okur, 2013, s. 32-33).

İşçileri sınıfsal rollerini kavramaktan alıkoyan, yalnızca kendilerinin ekonomik süreç içindeki konumlarına ilişkin kavrayış eksiklikleri değildi; işçi sınıfını kendini gerçekleştirmekten alıkoymanın sorumlusu sadece, toplumun din gibi ‘özel’ kurumları değildi; üretim ilişkilerinin yeniden üretilmesinde yer alan, devletin kendisi idi. Başka bir deyişle, devlet burjuvazinin baskı aygıtından ibaret değildi; devlet, burjuvazinin üstyapıdaki hegemonyasını içeriyordu (Carnoy, 2001, s. 253).

Gramsci’nin hegemonya kavramı çerçevesinde ele alındığında; işçinin, işverenle rekabet edecek faaliyetlerden kaçınması, sermayenin çalışma ilişkisi üzerindeki hegemonyasını korumasına hizmet etmektedir. Bu borç, işçinin alternatif girişimlerde bulunma potansiyelini sınırlandırarak, sermayenin mutlak avantajını muhafaza etmesini sağlamaktadır.

4.4. Sadakat Borcu

Son olarak, işçinin borçlarından, sadakat borcu, Gramsci’nin hegemonya kavramı açısından en dikkat çeken borçtur. İş sözleşmesinin işçi ile işveren arasında kişisel ilişki kuran niteliği, işçi ve işveren arasında “karşılıklı sadakati” barındırmaktadır. “Bu sadakat bağı işveren açısından işçiyi gözetme, işçi yönünden ise işverenin ve işyerinin çıkarlarını korumak, işverene ekonomik, ticari veya mesleki bakımdan zarar verebilecek her türlü davranıştan kaçınma borcu biçiminde kendisini göster[mektedir]” (Süzek, 2020, s. 346). Kısaca bu borç ile işçiye, işverenin haklı menfaatinin korunması için sadakatle davranması gerektiği kastedilmektedir (Aydın, 2002, s. 56-57; Ertürk, 2010, s. 105-108).²⁶ Bu borç,

²⁶ İş Kanunu’nda sadakat borcuna zarar veren durumlar net bir şekilde düzenlenmiştir: “İşçinin, işverenin güvenini kötüye kullanmak, hırsızlık yapmak, işverenin meslek sırlarını ortaya atmak gibi doğruluk ve bağlılığa uymayan davranışlarda bulunması” (İş Kanunu, 2003, m. 25/II-e); “İşçinin, işveren yahut bunların aile üyelerinden birinin şeref ve namusuna dokunacak sözler sarfetmesi veya davranışlarda bulunması, yahut işveren hakkında şeref ve haysiyet kırıcı asılsız ihbar ve isnadlarda bulunması” (İş Kanunu, 2003,

Kanun'da aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir (Türk Borçlar Kanunu, 2011, m. 396):

İşçi, [...] işverenin haklı menfaatinin korunmasında sadakatle davranmak zorundadır.

[...]

İşçi, hizmet ilişkisi devam ettiği sürece, sadakat borcuna aykırı olarak bir ücret karşılığında üçüncü kişiye hizmette bulunamaz ve özellikle kendi işvereni ile rekabete girmez.

İşçi, iş gördüğü sırada öğrendiği, özellikle üretim ve iş sırları gibi bilgileri, hizmet ilişkisinin devamı süresince kendi yararına kullanamaz veya başkalarına açıklayamaz. İşverenin haklı menfaatinin korunması için gerekli olduğu ölçüde işçi, hizmet ilişkisinin sona ermesinden sonra da sır saklamakla yükümlüdür.

Dolayısıyla bu borç işçiye işyerinde ve işyerinin dışında birtakım sorumluluklar getirmektedir. Örneğin, işçinin işyerinde getirdiği eleştirinin sınırını işyerinin düzeni ve işyeri barışı çizmektedir. Eleştiri yapılırken kullanılan dilin tehdit, aşağılayıcı nitelik içermesi, diğer işçileri üzmesi, oyalaması işyeri düzeni ve barışını sarsar niteliktedir (Erdoğan, 2017, s. 208). İşverene yapacağı eleştiri ise doğruyu yansıtsa dahi “iş barışını sarsan, işverenin durumunu güçleştiren, işin düzenini ve iş akışını bozan açıklamalarda bulunursa, işverenin korunmaya değer haklı menfaatleri işçinin düşüncesini serbestçe açıklama özgürlüğüne göre öncelikli olarak değerlendirilmelidir” (Ertürk, 2010, s. 346).

Buradan anlaşılmaktadır ki, işçinin, işverene ve işyerine dair söyledikleri işverenin menfaatlerine aykırı olmamalıdır. Çünkü arzulanan, ne olursa olsun işin devam etmesi, işverenin rekabet

m. 25/II-b); “İşçinin işverene yahut onun ailesi üyelerinden birine yahut işverenin başka işçisine sataşması, işyerine sarhoş yahut uyuşturucu madde almış olarak gelmesi ya da işyerinde bu maddeleri kullanması” (İş Kanunu, 2003, m. 25/II-d).

edebilirliğinin azalmamasıdır. Bu durum işverenin, işyerinin ve işletmenin; işçiye göre daha çok korunduğu izlenimini vermektedir.

Eleştiri dışında, işçinin özel yaşamında yapacağı konuşmalar ise işletmenin ve işverenin itibarını sarsmamalıdır (Alp, 2013, s. 146; Çelik, Caniklioglu, & Canbolat, 2017, s. 277). Buna göre, işçi özellikle sosyal medyada herkese açık şekilde rakip firmanın ürünlerini dahi beğenememektedir (Alp, 2013, s. 146). Bunun yanında işçinin özel yaşamında yapacağı hareketler de işyerine zarar vermemelidir (Süzek, 2020, s. 83-84). Bu noktada işçiden çalıştığı şirkete ve dolayısıyla işverene rakip ürünü beğenmeyeceği düzeyde tam sadakat beklenmektedir. Bu şekilde, işverenin rekabet edebilirliği korunmaya çalışılmaktadır.

Son olarak, işçi, iş sırlarını²⁷, işverene ve işyerine zarar verecek şekilde açıklayamamaktadır. İşçi, açıklanması gerekenleri, ihmalleri ve kanunsuz eylemleri sadakat borcu gereği öncelikle işverene söylemelidir.²⁸ Böyle bir durumun yararsız, imkânsız ya da zaman kaybı oluşturduğunu düşünen işçi başka kişi ve kurumları korumak için kamu kuruluşlarına veya medyaya durumu ifşa edebilmektedir (*whistleblowing*²⁹) (Demirtaş, 2012, s. 55-56; Erdoğan, 2017, s. 216; Uşan, 2003, s. 101-102).

İşçinin, işverenin menfaatlerini gözetmesi, ‘özel alanda’ dahi işverene zarar verecek davranışlardan kaçınması anlamına gelmektedir. Bu kapsamda, işçinin işyeriyle ilgili sırları koruması,

²⁷ İş organizasyonunca bilinen, öğrenilmesi üçüncü kişiler açısından zor olan ve üçüncü kişilerin öğrenmesi işverenin haklı menfaatine zarar verecek türdeki bilgiler iş sırrı kapsamına girmektedir (Demirtaş, 2012, s. 54-56; Uşan, 2003, s. 29; Doğan, 2017, s. 14-15).

²⁸ İşçinin idari makamlara yazılı başvurusu Anayasada yer alan dilekçe hakkı ile korunsada öncelikli olarak durumdan habersiz işverene bilgi verilmesi; çözüm alınmadığı durumda idari makamlara başvurulması gerekmektedir (Alp, 2013, s. 193).

²⁹ “Whistleblowing ‘ortak bir yanlış olduğunda kamuoyuna başvurmak’ veya ‘organizasyonlarda muhtemel kötü ve yanlış davranışları raporlamak’ anlamında kullanılmaktadır” (Alp, 2013, s. 1). Görece yeni bir kavram olan ifşa hakkı (*whistleblowing*) dışında, geleneksel olarak, işçiden işverene yüksek düzeyde sadakat beklenmektedir.

işverenin ticari itibarını zedeleyecek hareketlerden uzak durması beklenmektedir. Neticede sadakat borcu, liberal hukuk düzeninin ‘biçimsel eşitlik’ söylemi içinde, işçinin özerkliğini sınırlandıran önemli bir mekanizma olarak durmaktadır. Gramsci’nin kavramsal çerçevesiyle değerlendirildiğinde, işçi ile işveren arasındaki bu ‘karşılıklı’ gibi görünen sadakat ilişkisi, gerçekte ideolojik ve kültürel boyutlarıyla sermayenin hegemonyasını pekiştirmeye yaramaktadır.

Sonuç

Gramsci’nin hegemonya kavramı, hukuku yalnızca baskı araçlarından ibaret statik bir düzenek olarak değil, rızanın örgütlenmesini mümkün kılan işlevsel bir üstyapı kurumu olarak değerlendirmeye imkân tanımaktadır. Bu bakımdan hukukun devletle, sivil toplum kurumlarıyla ve sınıfsal ilişkilerle olan etkileşimi, hukuku yalnızca ekonomik yapının (altyapı) yansıması şeklinde gören indirgemeci yaklaşımlardan farklı bir çerçeveye oturtmaktadır. Hukuk, egemen sınıfın çıkarlarını doğrudan koruduğu kadar, söz konusu çıkarları ‘doğal’ ve ‘evrensel’ kavramlar ile meşrulaştırarak, toplumun geniş kesimlerinin rızasını da elde etmektedir. Böylece burjuvazinin egemenliği, kamu gücünün yanı sıra kültürel ve ideolojik süreçlerden beslenen bir meşruiyet zeminine oturmaktadır.

Hukuku bu şekilde anlamak, Marksist kuramda üzerinde sıklıkla durulan ‘zor’ vurgusunun bütünüleyici yanını, yani ‘rıza’ unsurunu ayrıntılandırmaya yardımcı olmaktadır. Zira Gramsci’ye göre devletin niteliği, salt baskıyla sınırlandırılmayacak ölçüde karmaşıktır. Aksine, eğitimden dine, aileden medyaya dek uzanan birçok kurum, egemen ideolojinin benimsenmesini güçlendirmektedir. Bu tür kurumsal işleyişin arka planında yatan temel mekanizma ise, kişilerde ‘rıza’ya dayalı bir gönüllülük algısı uyandırmaktır. Hukukun ‘eşitlik’ ve ‘özgürlük’ söylemi, bu

bağlamda hem iktisadi yapıyı hem de gündelik ilişkileri kendi lehine dönüştürürken aynı zamanda asıl çelişkileri gizleyen veya geciktiren bir işlev üstlenmektedir.

İş hukuku, özellikle işçinin borçları üzerinden gözlemlendiğinde, hukukun hegemonik boyutunu açıkça ortaya koymaktadır. İşçinin itaat, sadakat, rekabet etmeme gibi borçları, biçimsel eşitlik iddiası altında, gerçekte işverenin otoritesini ve sermaye düzenini besleyen bir denetim mekanizması olarak tezahür etmektedir. İşçinin emek gücünün metalaşması, özgür ve eşit taraflar arasındaki bir sözleşme görüntüsüyle meşrulaştırılmaktadır. Ancak işçi-işveren ilişkisinin altında yatan asimetrik güç dengesi, büyük ölçüde görünmez kılınmaktadır. Biçimsel açıdan ‘iki eşit sözleşen’ şeklinde sunulan bu ilişki, gerçekte emeğin sermaye tarafından kontrolünü ve birikimini kolaylaştıran yapısal koşullara işaret etmektedir.

Sonuç olarak Gramsci’nin hegemonya kavramı, hukuku iktidar ilişkileri içindeki yeri bakımından yeniden okumaya olanak tanımaktadır. Böyle bir okuma, hukukun toplumsal çatışmaları bütünüyle ortadan kaldırmaktansa, zor ve rıza dengesinin gözetilmesiyle bu çatışmalara düzenleyici veya erteleyici bir rol biçtiğini göstermektedir. Bu çerçeveden bakıldığında, süreç içerisinde işçiyi koruyucu düzenlemeler içermekle birlikte, iş hukuku da egemen ideolojinin bir yansımasıdır. Dolayısıyla, iş hukuku işçi ve işveren ilişkilerini meşrulaştırırken, sınıfsal çelişkileri bulanıklaştıran veya geciktiren bir işlev üstlenmektedir. Bu nedenle, biçimsel açıdan eşitlikçi, taraflar arası dengeyi koruyucu ve teknik bir düzenleme gibi görünen kurallar, özünde emeğin sermaye karşısındaki bağımlılığını sürdürürken aynı zamanda yönetilen sınıfların rızasını da üretmeyi amaçlayan hegemonik bir yapıya işaret etmektedir.

Kaynakça

Alp, M. (2013). Çalışanların İşvereni ve İş Arkadaşlarını İhbar Etmesi - Çalışanın Hukuka ve Etik Kurallara Aykırılıkları İfşa Hakkı ve İhbar Borcu - (Whistleblowing). İstanbul: Beta.

Anayasa. (1982, Kasım 09). Resmî Gazete(17863 (Mükerrer)).

Aydın, U. (2002). İş Hukukunda İşçinin Kişilik Hakları. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Bocock, R. (1986). Hegemony. Sussex: Ellis Horwood.

Carnoy, M. (2001). Gramsci ve Devlet. Praksis(3), 252-277.

Çelik, N., Caniklioğlu, N., & Canbolat, T. (2017). İş Hukuku Dersleri (30 b.). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Demirtaş, N. S. (2012). İşçinin Rekabet Etmeme Borcu. Ankara: Adalet.

Doğan, S. (2017). İşçinin Rekabet Yasağı - İş Sırrının Korunması (1 b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Erdoğan, G. (2017). İşyerinde İfade Özgürlüğü (Avrupa İnsan Hakları Temelinde). Ankara: Adalet.

Ertürk, A. A. (2010). Türk İş Hukukunda İşçinin Sadakat Borcu. İstanbul: On İki Levha.

Gramsci, A. (2016). Hapishane Defterleri Seçmeler (2. b.). (K. Somer, Çev.) Ankara: Sol.

Hırş, E. (2001). Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri (3. b.). Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü.

İş Kanunu. (2003, Mayıs 22). Resmî Gazete(25134).

Karahanoğulları, O. (2018). Marksizm ve Hukuk Diyalektik Hukuk Bilimi. İstanbul: Yordam.

Kennedy, D. (1982). Antonio Gramsci and the Legal System. ALSA Forum, 6(1), s. 32-37. Ocak 11, 2025 tarihinde <https://duncankennedy.net/wp-content/uploads/2024/01/antonio-gramsci-and-the-legal-system.pdf> adresinden alındı

Korsch, K. (2013). Giriş Yerine. E. B. Paşukanis içinde, Genel Hukuk Teorisi ve Marksizim (O. Karahanoğulları, Çev., 3. b., s. 13-27). İstanbul: Birikim.

Moget, G. (2016). I Hegemonya. A. Gramsci içinde, Hapishane Defterleri Seçmeler (K. Somer, Çev., 2. b., s. 60-62). Ankara: Sol.

Okur, Z. (2013). İş Hukuku'nda Elektronik Gözetleme. İstanbul: Legal Kitabevi.

Özdemir, A. M. (2009). İş Hukukunun Ekonomi Politikası İçin Teorik Bir Geri Plan Denemesi. Praksis(20), 141-163.

Paşukanis, E. B. (2013). Genel Hukuk Teorisi ve Marksizim (3. b.). (O. Karahanoğulları, Çev.) İstanbul: Birikim.

Ransome, P. (2011). Antonio Gramsci Yeni Bir Giriş. (A. İ. Başgöl, Çev.) Ankara: Dipnot.

Sanyal, K. (2017). Kapitalist Kalkınmayı Yeniden Düşünmek İlkel Birikim, Yönetimsellik ve Postkolonyal Kapitalizm. İstanbul: Metis.

Süzek, S. (2020). İş Hukuku (20 b.). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Türk Borçlar Kanunu. (2011, Ocak 11). Resmî Gazete(27836).

Türk Medenî Kanunu. (2001, Aralık 08). Resmî Gazete(24607).

Uşan, M. F. (2003). İş Sırrının Korunması (Sır Saklama ve Rekabet Yasağı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yetiş, M. (2009). Gramsci ve Devletin İki Görünümü. Mülkiye Dergisi, 33(264), 129-153.

KRİZLER ÇAĞINDA SOSYAL POLİTİKA: DİRENÇ VE DÖNÜŞÜM

