

ERDEM YÖRÜK
Türkiye'de Refah Devleti ve Siyaset

*The Politics of the Welfare State in Turkey.
How Social Movements and Elite Competition Created a Welfare State*
© 2022 by the University of Michigan

İletişim Yayınları 3233 • Araştırma-İnceleme Dizisi 543
ISBN-13: 978-975-05-3410-2
© 2022 İletişim Yayıncılık A.Ş. / I. BASIM
1. Baskı 2022, İstanbul

EDİTÖR Aybars Yanık
DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç
KAPAK ve KAPAK FOTOĞRAFI Suat Aysu
UYGULAMA Hüsni Abbas
DÜZELTİ Şirin Gürkan
DİZİN Mehmet Atala

BASKI Ayhan Matbaası · SERTİFİKA NO. 44871
Mahmutbey Mahallesi, 2622. Sokak, No: 6/31 Bağcılar 34218 İstanbul
Tel: 212.445 32 38 • Faks: 212.445 05 63
CILT Güven Mücellit · SERTİFİKA NO. 45003
Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak,
Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 40387
Cumhuriyet Caddesi, No. 36, Daire 3, Seyhan Apartmanı,
Harbiye Mahallesi, Elmadag, Şişli 34367 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

ERDEM YÖRÜK

Türkiye’de Refah Devleti ve Siyaset

Siyasi Elitler Arasındaki Rekabet
ve Toplumsal Hareketler
Bir Refah Devletini Nasıl Yarattı?

*The Politics of the Welfare State in Turkey
How Social Movements and Elite Competition
Created a Welfare State*

ÇEVİREN *Turgay Sivrikaya*



ERDEM YÖRÜK Koç Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nde doçent doktor ve Oxford Üniversitesi Sosyal Politika ve Müdahale Bölümü'nde bağlantılı öğretim üyesi olarak görev yapıyor. Lisans ve yüksek lisans derecelerini 2002 ve 2006'da Boğaziçi Üniversitesi'nden, doktora derecesini 2012'de Johns Hopkins Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nden aldı. Çalışma alanları sosyal refah ve sosyal politika, toplumsal hareketler, siyaset sosyolojisi ve hesaplamalı sosyal bilimlerdir. Yaptığı çalışmalar ABD Ulusal Bilim Vakfı (NSF), Ford Vakfı, Avrupa Komisyonu Marie Curie, Avrupa Araştırma Konseyi ERC StG, ERC PoC, Avrupa Komisyonu H2020, Bilim Akademisi ve TÜBİTAK tarafından desteklenmiştir. Yürüttüğü projeler sonucunda, sosyal politika (glow.ku.edu.tr) ve protesto hareketleri (glocon.ku.edu.tr) üzerine iki veri seti hazırlanmıştır. Makaleleri, *World Development*, *Governance*, *Politics & Society*, *Journal of European Social Policy*, *New Left Review*, *Current Sociology*, *South Atlantic Quarterly*, *American Behavioral Scientist*, *International Journal of Communication*, *Social Policy and Administration* ve *Social Indicators Research* gibi dergilerde yayımlanmıştır. Young Academy of Europe üyesi ve *European Review* dergisinin yardımcı editörüdür. 1980 doğumlu Erdem Yörük, evli ve bir çocuk babasıdır.

Eđer bugün Ankara'da bir sosyal patlama yoksa, yapılan sosyal yardımların ve sosyal projelerin buradaki etkisi çok olmuştur.

– MELİH GÖKÇEK, eski Ankara Büyükşehir
Belediyesi Başkanı, 2010

Özgen ve Ali'ye...

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	13
GİRİŞ	17
Türkiye’de refah sistemi reformu.....	22
Yöntem ve kitabın bölümleri.....	26
BİRİNCİ BÖLÜM	
REFAH SİSTEMİNDEKİ DEĞİŞİMLERE DAİR TEORİK AÇIKLAMALAR	33
Refah devletinin dönüşümünde ilk aşama: Yoksulluk yardımlarından sosyal güvenliğe geçiş	35
Refah devletinin dönüşümünde ikinci aşama: Sosyal güvenlik politikalarından sosyal yardım politikalarına geçiş.....	42
Çağdaş refah sistemindeki değişime dair yapısal açıklamalar.....	46
Çağdaş refah sistemindeki değişime dair siyasi açıklamalar	49
Taban siyasetindeki küresel değişimler: Enformel proletaryanın ortaya çıkışı	53
Enformel proletarya, kimlik politikaları ve refah.....	58
Toplumsal hareketler ve “refah ile terör bağlantısı”	60

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE REFAH SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ	67
Türkiye'de istihdam temelli sosyal güvenlik politikalarının İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki gelişimi	71
Türkiye'deki sosyal güvenlik politikalarının neoliberal gidişatı	75
Türkiye'de gelir temelli sosyal yardım politikalarının genişlemesi	85
Sonuç	95

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÇATIŞMALI SİYASET: 1970-2017	97
Formel proletaryanın siyaseti: 1960-1980	101
Sosyalist hareket	105
Parti siyaseti ve işçi sınıfı	109
12 Eylül Darbesi	114
Bahar eylemleri	116
Enformel proletaryanın siyaseti	117
Kürtlerin zorunlu göçü ve neoliberalizm	119
Siyasal İslâm ve enformel proletarya	123
Kürt hareketi	127
Sonuç	134

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE REFAH SİSTEMİNDEKİ DÖNÜŞÜMÜN SİYASİ ARKA PLANI	137
Refah sistemindeki değişimlerin gerçekleştiği dönemler ve sebepleri	138
1980'li yıllarda neoliberalizm: Sosyal güvenliğin daraltılması ve sosyal yardımın yükselmesi	144
1990'lar: Seçim rekabetinin kızışması ve toplumsal hareketlerin alevlenmesi	148
Bahar eylemleri, Kürt ayaklanması ve 1990'lı yılların başlarında neoliberalizm karşıtlığı	151
1990'larda radikal İslâm'ın yükselişi ve refah devleti	155

Refah popülizminin Kürtlere karşı ayaklanmayı önleyici stratejiler olarak kullanılmasının kökleri	162
Koalisyon hükümetleri zamanında neoliberalizm ve tasarrufun artması	166
AKP iktidarı: Refah sistemindeki dönüşüm tamamlanıyor.....	171
AKP iktidarında sosyal yardım siyaseti.....	174
Sonuç	187
BEŞİNCİ BÖLÜM	
REFAH POLİTİKALARI VE KÜRT MESELESİ	195
Kürt etnik kimliği ve sosyal yardım sistemi.....	197
Sosyal yardımların arkasındaki siyasi saikler:	
Ayaklanma karşıtı strateji olarak refah	210
Üst ve alt kademeden sosyal politika görevlilerinin bakış açıları	217
Sosyal yardım bürolarının mikro siyaseti	220
Sonuç	226
SONUÇ.....	229
KAYNAKÇA	241
DİZİN.....	258

TEŞEKKÜR

Bu kitap, devlet ile toplum arasındaki ilişkilere dair bir çalışmadır. Johns Hopkins Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nde doktora araştırmalarım başladığımda aklımda en başta modern Türkiye'deki proleterleşme dinamikleri, odağımda da Kürt meselesi vardı. Devletin siyaset sosyolojisiyle, Hopkins Sosyoloji Bölümü'nün geleneği olması bakımından, tarihsel ve karşılaştırmalı bir bakış açısıyla sonradan ilgilenmeye başladım. Yine de, görünen o ki taban hareketi dinamiklerinin nasıl işlediği meselesi daima aklımda bir köşesinde durdu ve son kertede beni refah sistemindeki değişimlerinin altında yatan taban siyasetiyle ilişkili nedenleri incelemeyi amaçlayan bir araştırma sorusunu formüle etmeye götürdü.

2012 senesinde doktoramı tamamladıktan sonra bu meseleyi daha da ayrıntılı incelemeye başladım. Avrupa Birliği'nden aldığım iki araştırma fonu (Marie Curie Actions ve ERC fonları) sayesinde doktora tezimi hem kuramsal hem de ampirik düzeyde genişleterek bu elinizdeki kitabı kaleme aldım. Billhassa ERC fonu, başka ülkeleri de kapsayacak şekilde, protesto hareketlerine dair doktora çalışmalarım sırasında başladığım veri setini güncellememi ve genişletmemi sağladı. Bu projenin sonunda, glocon.ku.edu.tr adresinden ulaşabileceğiniz Global

Contentious Politics (Küresel Çatışmalı Siyaset - GLOCON) veri setini oluşturduk. GLOCON verilerinin Türkiye ile ilgili kısmı, analizimin ampirik temelini oluşturmaktadır.

Doktora danışmanım Joel Andreas'a en derin teşekkürlerimi sunarım. Entelektüel donanımının zenginliği ve analitik olarak fevkalade güçlü rehberliği sayesinde, son kerte de, doktoramı bitirdikten sonraki on yılımı da üzerinde harcadığım geniş bir araştırma programının çerçevesini hazırlayabildim.

2009'da vefat eden, herkesin sevdiği ve saygı duyduğu, tarihsel sosyoloji alanında yetkin bir isim olan eski danışmanım Giovanni Arrighi'ye en derin şükranlarımı sunarım. Karşılaştırmaya ve tarihselliğe önem veren tutumu her zaman ufkumu genişletti. Bu yolculuğun kritik uğraklarında bana sonsuz yardımcı dokunan ve 2009'da tanıştığımızdan beri benim için adeta bir akıl hocası olan Frances Fox-Piven'a da en içten şükranlarımı sunarım. Projenin başından itibaren yardımlarını hiç esirgemeyen sevgili arkadaşlarıma ve meslektaşlarıma da çok teşekkür ederim: Burak Gürel, Çağrı Yoltar, Başak Can, Nazan Üstündağ, Caitlin G. Pearce, Mustafa Avcı, Ali Sipahi, Mehmet Fatih Uslu, Murat Koyuncu, Cihan Tuğal, Resul Cesur, Eske Van Gils, Haydar Darıcı, Dan Pasciuti, Savaş Şahan Karataşlı, Şefika Kumral, İlhan Can Özen, Barış Çetin Eren, Bilgin Ayata, Emek Karaca, Gizem Koşar, diğer Erdem Yörük!, Savaş İnanç Dedebaş, Murat Eroğlu, Norah Andrews, Çetin Çelik, Can Nacar, Ali Hürriyetoğlu ve Linda Burkhardt ("ABD'deki annem").

Protesto hareketlerinin kodlanmasına yardım eden herkese, Aslı Can'a, Hüsniye Koç'a, Meryem İnce'ye, Bağlan Deniz'e, Balacan Fatıma Ayar'a ve Tuğçe Bidav'a da emekleri için sonsuz teşekkür ederim. Emerging Welfare ERC projesinde yer alan tüm meslektaşlarıma her şey için teşekkür ediyorum. Özellikle protesto veri setine son halini veren Enes Sarı ve Ali Bargu'ya, sosyal politikaya dair verileri güncelledikleri ve çalışmamın taslağını ayrıntılı bir biçimde okudukları için Aysel Öztürk, Erdem Kayserilioğlu ve Deniz Sert'e teşekkür ederim.

Ulusal Bilim Vakfı (NSF), Ford Vakfı Ortadoğu Araştırması Yarışması (MERC), Avrupa Komisyonu Marie Curie Fonu ve

Avrupa Araştırma Konseyi'nin (ERC) desteği olmasaydı bu kitabı ortaya çıkaran araştırmalar mümkün olmazdı. Cömert yardımlarından ötürü bu kurumlara teşekkür ederim. KONDA'ya da araştırma verilerini benimle her zaman cömertçe paylaştıkları için çok teşekkür ederim. Bu kitabın İngilizcesini yayımlayan University of Michigan Press'e de teşekkür etmeyi bir borç bilirim. Kitabımı tamamlamam için bana çok verimli bir çalışma ortamı sağlayan Berlin Hertie School of Governance'a da en içten teşekkürlerimi sunuyorum.

Son olarak hayatımın her nında, bana hep destek olan tüm aileme en derin şükranlarımı sunarım. Sevgili eşim zgen olanst desteğini hiçbir zaman eksik etmedi. Böyle mkemmел bir ailem olduğu için gerçekten çok şanslıyım.

Berlin, Mart 2022

GİRİŞ

Türkiye yaşamayı zor bir ülke, yönetmesi ise belki daha da zor. Bu kitap, Türkiye’de devlet elitlerinin, üzerinde idaresi oldukça zor toplumsal grupların yaşadığı bir toprağı nasıl yönetebildiklerine dair zor soruları cevaplandırmaya çalışıyor. Bunu yaparken de, devlet ile toplum arasındaki siyasi ilişkinin, son yarım yüzyılda Türkiye refah sistemini nasıl şekillendirdiğini açıklıyor. Örneğin Kürtlerin Türkiye nüfusunun neredeyse altıda birini oluşturduğu, Türkiye, Suriye, Irak ve İran’da kırk milyonu aşkın devasa bir nüfusa sahip olduğu ve Avrupa’da büyük bir diaspora topluluğı teşkil ettiği düşünöldüğünde, Türkiye devletinin kırk yıllık Kürt ayaklanması ile başa çıkması nasıl mümkün olmuştur? Bu durum sadece Türkiye’de devletin askerî gücüyle açıklanabilir mi? Daha az cebri diğer önlemler ne ölçüde etkili olmuş ve Kürtlere yönelik sosyal yardım programları yoksul Kürtlerin başını çektiğı Kürt ayaklanmasının içerilmesine (*containment*) nasıl yardım etmiştir? Bu strateji, Türkiye devletinin sosyal yardımları dağıtarken neden açıktan açığa yoksul Kürtlere öncelik verdiğini açıklayabilir.

Benzer şekilde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın 2000’li yılların başından beri karşılaştığı ciddi siyasi engelleri ustalıkla nasıl atlattığı da önemli bir sorudur. AKP iktida-

rı, 2000'lerde Kemalist ordunun, 2010'larda ise Fethullah Gülen'in öncülüğündeki subayların askerî darbe tehdidiyle nasıl başa çıktı? Sadece İstanbul'da nüfusun %15'inin sokağa döküldüğü Gezi protestolarındaki kitlesel ayaklanmaları nasıl atlattı? (Yörük ve Yüksel, 2014). Gündemin Türkiye tarihinin en büyük yolsuzluk skandalına dair haberlerle çalkalandığı 17-25 Aralık (2013) döneminde nasıl ayakta kaldı? Yoksulların başını çektiği büyük bir halk desteğinin Erdoğan'ın etrafına güçlü bir koruma duvarı örmesi ve yoksullara yönelik sosyal yardımların genişlemesi, bu siyasi gücün arkasındaki temel etkenlerden olabilir mi?

Daha genel düzeyde, Cihan Tuğal'ın (2009) yerinde sorusundan hareketle, Türkiye'nin neoliberalleşme sürecinin nasıl bu kadar az pürüzle gerçekleştiği sorulabilir. Bir yandan 1970'li yılların güçlü ve militan işçi sınıfı, 1980'lerden itibaren yaşam ve çalışma koşullarını derinlemesine sarsan neoliberal politikalara karşı koymasını engelleyecek kadar hızlı bir biçimde gücünü nasıl kaybetti? 1980 Askerî Darbesi'nin beraberinde getirdiği devlet şiddeti bu güç kaybını tek başına açıklar mı? Arjantin ya da Şili'deki benzer askerî müdahalelerde devletin daha yoğun bir şiddete başvurmasına rağmen işçi sınıfını sindirmeyi bu ölçüde başaramadığı göz önünde bulundurulduğunda, açıklayamıyor gibi görünüyor. Cihan Tuğal'ın vurguladığı gibi, İslâmcıların pasifize edilmesi ve diğer başka ek öğelerin de hesaba katılması gerektiği aşikârdır. Bu da, işçi sınıfının etkisizleştirildiği ve içerildiği maddi alanın analizini, özel olarak da sosyal yardımlara ayrıntılı bir bakışı zorunlu kılıyor. Örneğin sosyal güvenlik sisteminin, gerileyen formal işçi sınıfının büyük bir direnişe geçtiği 1990'ların başında, yani Bahar Eylemleri'nde, tekrar büyümesi ya da aynı dönemde enformel işçilere yönelik cömert ve geniş kapsamlı sosyal yardımların artması, refah politikalarının neoliberalizme giden engebeli yolu nasıl düzleştirdiğine dair ipuçları sunabilir.¹

1 Refah politikası ifadesini kullanırken sosyal güvenlik, sosyal yardım, kamu sağlık hizmetleri, kamu eğitimi ve sosyal hizmetlerden oluşan devlet politikalarını kastediyorum.