

2004-104

146735

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ve ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE REFAH DEVLETİ

SÜLEYMAN ÖZDEMİR

2502013235

146 736

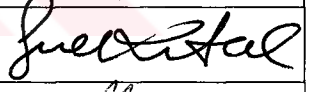
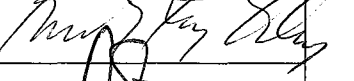
DANIŞMAN
PROF. DR. GÜLTEN KUTAL

İSTANBUL – 2004

T.C
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜ
MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAYI

ÇALIŞMA EMOROMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ Anabalim Dalında **13235** numaralı **SÜLEYMAN ÖZDEMİR**'İN hazırladığı **"KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE REFAH DEVLETİ"** konulu ~~YÜKSEK LİSANS~~ / DOKTORA TEZİ ile ilgili **Tez Savunma Sınavı**, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 28.Maddesi uyarınca **13.04.2004** **SALI** günü saat: **14.30**'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin ~~...kabulüne.....~~'ne* **OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞU**LA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF.DR.GÜLTEN KUTAL	Kabul	
PROF.DR.MERYEM KORAY	Kabul	
PROF.DR.TOKER DERELİ	Kabul	
PROF.DR.BERRAK KURTULUŞ	Kabul	
PROF.DR.SEDAT MURAT	Kabul	

ÖZ

Son 20–30 yıldır, refah devletinin sorunları ve geleceğine dair tartışmalar, Batı literatüründe gündemin en önemli konuları arasında yer almaktadır. Bu tez, özetle, Batılı ülkelerde refah devletinin ortaya çıkışı, gelişimi ve krizi ile ilgili tartışmaları ele almaktadır.

Modern refah devletinin kökeni, Batı Avrupa’da 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarına dayanmaktadır. Bununla birlikte, refah devletinin Batılı toplumlarda merkezi bir rol oynamaya başlaması, ancak II. Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşebilmiştir. Geniş çaplı kamu sosyal güvenlik önlemleri, sosyal refah hizmetleri ve geliri (refahı) yeniden dağıtan ve bu yolla sosyal riskleri önlemede kullanılan artan oranlı vergi sistemleri, II. Dünya Savaşı sonrasında refah devletlerini en iyi betimleyen özelliklerdir.

Ne var ki, 1980’li yılların başlarından itibaren, refah devleti ve kurumlarının dünyanın hemen hemen her yerinde küçülme yönünde baskılara maruz kaldığı ileri sürülmektedir. Bu durum, büyük oranda üretim sistemlerinin ve piyasaların uluslararasılaşması, rekabetin artması vb. gibi küreselleşme sürecinin varlığına bağlanmaktadır. Öte yandan, demografik değişimler (yaşlı nüfus, tek başına yaşayan ebeveynler, genç anneler vb. gibi), yüksek işsizlik, sosyal güvenlik açığı vb.’nin neden olduğu artan kamu sosyal harcamaları gibi diğer faktörler de, refah devletindeki küçülmenin nedenleri olarak gösterilmektedir.

Sonuç olarak, liberal görüş doğrultusunda sosyal haklarda gözlenen geri-dönüş, sosyal refah hizmetlerinde uygulanmaya başlanan etkinlik bazlı reformlar, sosyal korumada piyasa-uyumlu bir kalıntı refah modeline doğru yöneliş vb. nedenlerle, refah devletlerinin yavaş yavaş küçülmeye başladığı öne sürülmektedir.

Ancak, her ne kadar yukarıdaki gözlemler bir ölçüde gerçeği yansıtsa da, bu çalışma esnasında ulaşılan sonuç, refah devletinin zannedildiği kadar güç kaybetmediği, öngörülebilir bir gelecekte de büyük ölçüde varlıklarını sürdürmeye devam edeceği, gelecekte ortaya çıkabilecek yeni yönelişlerin de refah devleti ekseninde cereyan edeceği yönündedir.

ABSTRACT

For the past three decades, the future and problems of the welfare state have been one of the most significant issues on the agenda in the Western countries. This thesis analyzes the development, crisis and subsequent decline of the welfare state in the West.

The genesis of modern welfare state began to emerge between the late 19th and early 20th century in Western Europe. However, it was not until after the post-war that the welfare state came to play a central role in the western societies. Large-scale public provisions of social insurance and social welfare services along with the systems of progressive taxation that redistribute wealth and reduce social risk have been features that best describe the mixed-economies of the postwar welfare states.

However, it is argues that since the early 1980s, the welfare state itself and its provisions are under pressure to cut back almost everywhere in the world. This is largely attributed to the internationalization of production and markets, i.e. competition within the process of globalization. In addition, other factors such as the heightened public spending (especially social spending) due to demographic changes (aging population, single parents, teenage mothers etc.), high unemployment, deficit in social security spending are also cited as the cause of the welfare state retrenchment.

Consequently, as neo-liberals argue, the welfare state has gradually been eroded due to the rollback in social insurance benefits, implementation of efficiency-oriented reforms of social services, the moves toward a residual, market-conforming model of social protection.

But, despite these negative thoughts, the thesis concludes that the welfare state has not lost its power as some people argues, and it will continue to survive well into the foreseeable future, yet may not be in the same way as before. It might be to find out new ways suitable for the new trends of globalization.

ÖNSÖZ

Tez, özet olarak, modern toplumların en gelişmiş yönetim biçimi olan refah devletine yönelik bakış açısındaki son çeyrek yüzyıllık değişim üzerinde durmaktadır. Kısa sayılabilecek bir zaman süresi içerisinde ortaya çıkan bu değişimi, kısaca şu şekilde açıklamak mümkündür:

Çok büyük işlevselliğe sahip gelişmiş refah devletleri, Sanayi Çağı'nın doğurduğu devlet anlayışının ulaştığı bir zirvedir. Çeyrek yüzyıl önce, yeni bir çağa girildiği (Bilgi Çağı), bu çağın beraberinde yeni bir devlet anlayışı getirdiği görülmektedir. Yeni Çağ, bilgi ve enformasyona, bilgiye dayalı teknolojik araştırma ve gelişmelere, yeni buluşlara önem vermekte, yeni buluşları üretim sürecine uygulamakta, bunun sonucunda, eskinin kitlevi seri üretiminin yerini alan, müşteri taleplerine uyumlu, çok çeşitli, esnek üretim metodları ortaya çıkmaktadır.

Özellikle yeni teknolojiler sayesinde çok kolaylaşan ve ucuzlayan haberleşme ve ulaşım olanaklarının yaygınlaşmasının da, yeni üretim süreçlerini benimseyen ve uygulayan çokuluslu şirketlerin küresel sınırları aşarak, piyasaları bütünleştirmesine, sınırları ortadan kaldırmasına, yani küreselleşme olarak adlandırılan sürecin başlamasına yol açtığı görülmektedir.

Bu yeni dönem, devlet açısından, devletin işlevlerinin ve sınırlarının küçültüldüğü, mümkün olduğunca piyasalardan geri çekilişin başladığı, yeni çağa uygun yeni bir devlet anlayışı arayışlarının doğduğu bir dönemdir. Eski çağın çok geniş devlet anlayışı, yeni koşullara uyumsuzluk gösterip birçok sorunlara yol açtığından, bu sorunları gidermeye yönelik olarak gerçekleştirilen birçok reform ve yeniden yapılanma çalışmaları ile, yeni döneme uygun, sorunlara yol açmayacak sınırlı ve kısıtlı bir devlet yapısına ulaşılmaya çalışılmaktadır. Bu yapı değişikliği üzerinde en belirgin etkiyi, küreselleşme yapmıştır.

Dünyada, refah devleti anlayışında yaşanan değişim, dönüşüm eksenli bu çalışma, “bilgi toplumu”, “enformasyon toplumu”, “post-endüstriyel toplum”, “post-modern toplum”, “post-fordist toplum”, “endüstri-ötesi toplum”, “geç kapitalizm”, “hizmet-sınıflı toplum” gibi isimlerle adlandırılan yeni bir çağın çeyrek yüzyıl önce başlamasının ardından, teoride ve uygulamada değişen refah devleti anlayışını ele almaya çalışmaktadır.

Herşeyden önce belirtilmesi gerekir ki, refah devleti konusunda, özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren, İngilizce literatürde sayısız miktarda yabancı araştırma mevcutken, ne yazık ki çok az sayıdaki çalışmanın dışında, Türkçe literatürde bu konuya yeteri kadar ilgi gösterilmemiştir.

İfade edilmesi gerekir ki, konunun boyutları çok geniştir ve tek bir araştırmanın kapsamı içinde, bu konunun bütün boyutlarıyla en ince ayrıntısına kadar incelenmesi mümkün değildir. Bu nedenle, tez içerisinde konuyu bütünleme amacına yönelik bazı konular daha yüzeysel geçilmiştir.

Yine, konunun birçok değişik boyutu olduğundan, çalışma boyunca sosyal politikacı perspektifinden uzak düşmemeye ve bu yaklaşımı korumaya, tez içerisinde ele alınan bütün konulara sosyal refah ekseninde yaklaşmaya çalışılmıştır.

Tez içerisinde, başlı başına bir tez konusu olması ve çalışmanın hacmini çok daha fazla artıracak endişesiyle Türkiye'ye müstakil bir bölüm ayrılmamıştır. Bunun yerine, diğer bazı ülkelerle birlikte, yeri geldikçe Türkiye'deki sosyal refah devleti sistemi ve uygulamaları hakkında da bilgiler verilmeye çalışılmıştır. Ancak, burada karşılaşılan bir sorunun belirtilmesi de uygun olacaktır. Çoğu zaman Türkiye'deki refah devletinin hacmini ortaya koyacak yeterli istatistiki verilere ulaşamamıştır. Bunun nedeni, ülke ile ilgili olarak karşılaştırılabilir veri konusunda bir eksikliğin bulunmasıdır. Bu durum da, tez içerisinde ele alınan gelişmiş refah devletleri ile Türkiye arasındaki kıyaslamalarda büyük bir sorun oluşturmaktadır. Gelişmiş refah ülkelerinin hatta OECD ülkelerinin hemen hepsinde, refah devletinin sunduğu hizmet ve yaptığı sosyal harcamalara ilişkin çok detaylı verilere ulaşılabilmekte, ancak bu durum ülkemiz sözkonusu olunca büyük sıkıntılar doğurmaktadır.

Tez konusunun belirlenmesi, hipotezinin ortaya konması, çatısının oluşturulması ve tez başlığının belirlenmesinde çok sevdiğim rahmetli hocam Prof. Dr. NUSRET EKİN'in çok büyük emekleri olmuştur. Bu nedenle kendisine sonsuz teşekkürü borç bilirim. Kendisiyle çok uzun zaman çalışma imkanı bulduğum hocam, yaptığımız karşılıklı konuşmalar ve tartışmalarla, benim konuyu sade ve yalın bir şekilde kavramama yardımcı olmuş, bana yol göstermiş, çok değerli katkılarda bulunmuştur.

Bir diğerk teŖekkürüm, çok yakın bir zamanda emekliye ayrılmadan önce, tez çalışmalarımda bana danışmanlık yapan, Prof. Dr. TOKER DERELİ'yedir. Emekli olduktan sonra da beni yalnız bırakmamış, eşsiz bilgi ve deneyimiyle bana çalışmalarımda yol göstermiştir.

Tezin bitimine birkaç ay kala, Toker beyin emekliliğey ayrılmassı nedeniyle danışman öğretim üyesi değışikliğı gerekmiş, Prof. Dr. GÜLTEN KUTAL kendisinden danışmanım olması ricama olumlu yanıt vermiştir. Gülten hocama büyük bir teŖekkür borçluyum. Bu birkaç aylık süre içerisinde, tezin en büyük yükü onun üzerine düşmüş, tez içeriğinin son defa gözden geçirilmesi, okunması ve düzeltilmesinde çok büyük yardımları olmuştur.

Eşim ve çocuklarım da, bana uygun bir çalışma ortamı hazırlayarak ve onları çok uzun bir zaman süresince ihmal etmemi engin bir anlayışla karşılayarak, bana büyük bir manevi destekte bulunmuşlardır. Bu nedenle, kendilerine en içten teŖekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER.....	viii
TABLolar VE ŞEKİLLER	xiv
KISALTMALAR.....	xvi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMLAR, MÜDAHALECİ DEVLETİN DOĞUŞU, REFAH DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİNDE ROL OYNAYAN DÜŞÜNCE SİSTEMLERİ VE ANLAYIŞLAR

I. KAVRAMLAR.....	11
A. Sosyal Politika	13
B. Refah Devleti	16
II. SOSYAL POLİTİKA ÜRETİCİSİ OLARAK DEVLETİN GELİŞİMİ	26
A. Bir Kurum Olarak Devlet Kavramı ve Doğuşu	26
B. Devleti Müdahaleciliğe ve Sosyal Görevler Üstlenmeye İten Nedenler.....	29
1. Devlet Anlayışının Değişimi: Müdahaleci Devlet Anlayışının Benimsenmesi ve Devletin İşlevleri.....	29
2. Partilerarası Rekabet	35
3. Piyasa Başarısızlıklarının Müdahaleye Yol Açması	38
C. Devletin (Kamu Sektörünün) Büyümesiyle İlgili Hipotezler	40
III. REFAH DEVLETİNİN EVRİMİ VE DÜŞÜNCE AKIMLARI	44
A. Liberal Düşünce ve Türleri.....	47

1. Klasik Liberalizm.....	47
2. Sosyal Liberalizm	52
B. Sosyalist Düşünce ve Türleri	54
1. Devrimci Sosyalizm (Marksizm)	55
2. Reformcu (Demokratik) Sosyalizm	57
C. Refah Devleti	61
D. Neo-Liberalizm	61
E. Üçüncü Yol	64
IV. SOSYAL REFAH DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİNDE ROL OYNAYAN ANLAYIŞLAR.....	68
A. Sosyal Refah ve İnsancıl Düşünceler (Hümanizm)	68
B. Sosyal Refah ve “Sosyal Adalet” Anlayışı.....	69
1. “Adalet” ve “Sosyal Adalet” Kavramları	70
2. Çeşitli Düşünce Akımları Bakımından Sosyal Adalet Anlayışı	75
a. Sosyal Liberal Görüş: Rawls ve “Dağıtıcı Adalet”	75
b. Liberal Görüş: Hayek ve “Piyasa Adaleti”	78
c. Liberteryen Görüş: Nozick ve “Pür Piyasa Adaleti”	82

İKİNCİ BÖLÜM

REFAH DEVLETLERİNİN SINIFLANDIRILMASI VE ÇEŞİTLİ TEORİK YAKLAŞIMLAR

I. REFAH DEVLETİ İLE İLGİLİ ÇALIŞMALARIN BAŞLAMASI	84
II. REFAH DEVLETİ İLE İLGİLİ ARTAN SINIFLANDIRMA ÇALIŞMALARI.....	87
A. Çeşitli Bakışaçılarından Refah Devleti Sınıflandırmaları	89
B. Esping-Andersen’in Temel Üçlü Sınıflandırması	94

1. Liberal Refah Rejimleri	97
2. Muhafazakar–Korporatist Refah Rejimleri	99
3. Sosyal Demokrat Refah Rejimleri	103
4. Genel Değerlendirme	105
C. Esping–Andersen’in Sınıflandırmasına Yönelik Eleştiriler ve Katkılar	110
1. Eleştiriler	110
2. Katkılar	112
a. Güney Avrupa Refah Rejimleri	113
b. Doğu Avrupa Refah Rejimleri	115
c. Asya Refah Rejimleri	116
d. Radikal Refah Rejimleri	117
III. REFAH SİSTEMLERİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLAR	118
A. “Kalıntı” ve “Kurumsal” Refah Yaklaşımı	118
1. Kalıntı (Residual) Refah Yaklaşımı	118
2. Kurumsal (Institutional) Refah Yaklaşımı	119
B. “Evrensellik” ve “Seçicilik” Yaklaşımı	121
1. Evrensellik (Universality)	121
2. Seçicilik (Selectivity)	124
C. Refah Sistemlerinde “Yakınlaşma” ve “Uzaklaşma” Yaklaşımı	130
1. Refah Sistemlerinin Yakınlaşması (Convergence)	130
2. Refah Sistemlerinin Uzaklaşması (Divergence)	132

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

REFAH DEVLETİ’NİN TARİHSEL GELİŞİMİ, KÜRESELLEŞMENİN DOĞUŞU VE DEĞİŞEN KOŞULLAR

I. REFAH DEVLETİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE YÜKSELİŞİ.....	134
A. Refah Devleti Öncesi: Sanayi Devrimi’ne Kadar Olan Dönem (1880 Öncesi).....	136
B. Refah Devleti’nin Doğuşu: Sanayi Devrimi–II. Dünya Savaşı Arası Dönem (1880–1945).....	140
1. Sanayi Devrimi ve Değişen Bir Çağ	143
2. Refah Devleti’nin Gelişim Süreci	146
3. Sosyal Refah Anlayışının Gelişiminde Öncü Ülkeler ve Kişiler.....	149
a. Bismark ve Almanya’nın Sosyal Refah Önlemlerinin Alınmasındaki Öncülüğü	149
b. Sosyal Refah Politikalarına Beveridge ve İngiltere’nin Katkısı	151
c. Keynes ve Refah Devleti’nin Zirveye Çıkışı	152
C. Büyüme (Refah) Dönemi: Refah Devletinin “Altın Çağı” (1945–1975).....	156
1. Refah Devleti Harcamalarının (Sosyal Bütçenin) Büyümesi	159
2. Refah Devletinin Finansman Aracı Olan Vergi Oranlarının Artışı	166
3. Refah Devletinde İstihdamın Büyümesi.....	169
II. KÜRESELLEŞME, LİBERAL EĞİLİMLER VE DEĞİŞİM.....	176
A. Küreselleşme Kavramı ve Önemli Bir Olgu Olarak Küreselleşme	176
1. “Küreselleşme”nin Anlamı	178
2. Küreselleşmeye Farklı Yaklaşımlar	181
3. Küreselleşme ve Refah Devleti.....	186

B. Küreselleşme ve Değişen Koşullar	190
1. Sosyalist Alternatifin Çöküşü	191
2. Liberalizmin (Yeni Sağ'ın) Yeniden Yükselişi	194
3. Ekonominin Küreselleşmesi	197
4. Ulus-devletin ve Ulus Egemenliğinin Zayıflaması	201
5. Sosyal Politikanın Niteliğinin Değişimi	207

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME SONRASI REFAH DEVLETİNİN BUNALIMI VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

I. KÜRESELLEŞME VE REFAH DEVLETİNİN BUNALIMI	211
A. 1975 Sonrası: Yeni Sağ'ın Doğuşu ve Keynezyen Refah Devletinden Neo-Liberal Refah Anlayışına Geçiş	212
B. Bunalımın Doğuran Faktörler	219
1. Keynezyen Ekonomik Politikaların Başarısızlığı ve Ekonomik Anlayışın Değişimi	219
2. Finansal Krizin Başgöstermesi	223
a. Genel ve Sosyal Kamu Harcamalarının Artması	223
b. Vergilerin Düşmesi ve Devlet Gelirlerinin Azalması	231
3. Refah Hizmetlerine Olan Talebin Artması	237
4. İş Piyasalarının Yapısal Değişimi	240
5. Sosyal Yapının Değişmesinden Kaynaklanan Sorunlar	248
a. Geleneksel Aile Yapısının Bozulması: Boşanmaların ve Tek Ebeveynli Ailelerin Artışı	249
b. Demografik Yapının Krizi: Nüfusun Yaşlanması Sorunu	252
C. Refah Devletine Yönelik Bazı Eleştiriler	262

II. KRİZDEN ÇIKMA ARAYIŞLARI: REFAH DEVLETİ'NİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI	267
A. Kamu Refah Harcamalarının (Sosyal Refah Hizmetlerinin) Kısılmasına Yönelik Arayışlar.....	271
B. Sosyal Refah Kurumlarının Reformuna Yönelik Arayışlar.....	277
C. Devletin Üzerindeki Sosyal Sorumlulukların Azaltılmasına Yönelik Arayışlar.....	280
1. Yerel Yönetimler ve Sosyal Refah Hizmetlerinde Artan Payı	282
2. Kâr Gütmeyen Kuruluşlar (KGK) ve Sundukları Sosyal Refah Hizmetleri.....	289
3. Sosyal Refah Hizmetlerinin Özel Kesime Devrine (Özelleştirilmesine) İlişkin Arayışlar	297
SONUÇ	306
KAYNAKÇA	323
EKLER	346
<i>EK 1: REFAH DEVLETİ KRONOLOJİSİ</i>	347
<i>EK 2: TABLOLAR VE ŞEKİLLER</i>	350
ÖZGEÇMİŞ.....	365

TABLÖLAR VE ŞEKİLLER

TABLÖLAR

Tablo 1: Esping-Andersen'in Üç Tür Refah Kapitalizmi	95
Tablo 2: Esping-Andersen'in Değişen Refah Devleti Sınıflaması	97
Tablo 3: Esping-Andersen'in Refah Devletlerini Dekomüdifikasyon Derecelerine Göre Sınıflandırması	107
Tablo 4: Sosyal Güvenlik İlkeleri ve Araçları	129
Tablo 5: Refah Devletinin Temelleri.....	150
Tablo 6: OECD Ülkelerinde Kamu Harcamalarının GSYİH İçerisindeki Payı, (%).....	161
Tablo 7: Sosyal Harcamaların GSYİH İçindeki Payı, 1962-1975, (%).....	162
Tablo 8: Kamu Sosyal Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı, (%).....	163
Tablo 9: OECD Ülkelerinde Vergi Oranları, 1986-1992.....	168
Tablo 10: Bazı Ülkelerde Vergi Yüğü, 1960-1985	169
Tablo 11: Farklı Avrupa Refah Rejimlerinde İstihdam ve İşsizlik, 1990-1999	171
Tablo 12: Toplam İstihdamın Bir Yüzdesi Olarak Değişik Refah Rejimlerinde Kamu İstihdamı.....	171
Tablo 13: Farklı Avrupa Refah Rejimlerinde, 15-64 Yaş Grubu Kadınların Toplamının Bir Yüzdesi Olarak Kadın İşgücü	174
Tablo 14: OECD Ülkelerinde Kamu Harcamalarının GSYİH İçerisindeki Payı, %.....	226
Tablo 15: Kamu Kesiminde Yapılan Sosyal Harcamaların Gelişimi (GSYİH'nın ve KH'nın %'si Olarak)	227
Tablo 16: GSMH'nin Bir Yüzdesi Olarak, Sosyal Koruma Amaçlı Brüt ve Net Kamu ve Özel Harcamalar, 1997	227
Tablo 17: GSMH'nin Bir Yüzdesi Olarak Değişik Refah Rejimlerinde Sosyal Harcamalar	228
Tablo 18: OECD Ülkelerinde Kamu Kesimi Vergi ve Vergi Dışı Gelirlerin GSYİH'ya Oranı, %.....	241
Tablo 19: AB Ülkelerinde İstihdam Oranları (2002 Baharı)	241
Tablo 20: OECD Ülkelerinde İşsizlik	242

Tablo 21: Bazı AB Ülkelerinde Yaşlı Nüfusun Yapısı	254
Tablo 22: Yaşlı Nüfusa Yapılan Emeklilik Harcamalarının GSYİH'ya Oranı, (%)	258
Tablo 23: Bazı Kamu Harcamalarında Yerel Yönetimlerin Payı, (%).....	287
Tablo 24: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Özel Emeklilik Fonlarının GSYİH'ya Oranı, (%) .	303
Tablo 25: Hakların Evrimi	350
Tablo 26: Sosyal Politika'nın Amaçları ve Araçları	350
Tablo 27: 1970'li Yıllarda ve Sonrasında Refah Devleti Uygulamalarında Değişim	351
Tablo 28: GSMH'ya Göre Sosyal Harcamalardaki Artış, 1984–1997, (%)	351
Tablo 29: Brüt Toplam Sosyal Harcamalar (GSMH'nin Yüzdesi Olarak) , 1997.....	353
Tablo 30: AB Ülkelerinde GSMH'den Sosyal Harcamalara Ayrılan Pay, (%).....	354
Tablo 31: Toplam Vergi Gelirlerinin (Sosyal Güvenlik Primleri Dahil) GSYİH İçindeki Payı, ...	355
Tablo 32: Bazı Ülkelerde Toplam İstihdam İçerisinde Kamu İstihdamının Payı, (%) ..	355
Tablo 33: Aktif Nüfusun Bağımlı Nüfusa Oranı, (%).....	356
Tablo 34: OECD Ülkelerinde Sağlık Harcamaları.....	357
Tablo 35: İnsani Gelişme Raporu'na Göre Gelir Dağılımı Eşitsizliği	358
Tablo 36: Kişi Başına Düşen GSMH Bakımından Dünyanın En Yoksul ve En Zengin 10 Ülkesi ve Gelir Dağılımının En Bozuk ve En Düzgün Olduğu 10 Ülke, 2001	359
Tablo 37: Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Reformu.....	360
Tablo 38: Türkiye'nin Sosyo–Ekonomik Yapısına İlişkin Bazı Göstergeler	361
Tablo 39: Sosyal Güvenlik Kapsamında Çalışanlar ve Aylık Alanlar	362
Tablo 40: Sosyal Güvenlik Kurumlarından Aylık Alanlar	363
Tablo 41: Türkiye'de Sosyal Harcamaların Konsolide Bütçe İçindeki Payı	364
Tablo 42: Türkiye'de Eğitim ve Sağlık Harcamalarının GSMH İçindeki Payı	364
Tablo 43: Gelir Dağılımı Araştırmalarında % 20'lik Dağılımlar ve Gini Katsayıları	364

ŞEKİLLER

Şekil 1: Küreselleşme ve Dış Ticaretten Daha Fazla / Az Yarar Sağlayan Ülkeler	183
Şekil 2: Fonksiyon ve İşlev İtibariyle Sosyal Güvenliğin Yapısı.....	300

KISALTMALAR

A.e.	: Aynı eser
a.g.e.	: Adı geçen eser
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFDC	: Aid to Families with Dependent Children (Bakıma Muhtaç Çocuklu Ailelere Yardım Programı–ABD)
b.a.	: Bütününe atıf
bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
bs.	: Baskı
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
C.	: Cilt
COST	: European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research (Avrupa Bilimsel ve Teknik Araştırmaları Kurumu)
Çev.	: Çeviren
ĐİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed. by	: Edited by (Editör / Yayına hazırlayan)
ESCAP	: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (BM Asya ve Pasifik İçin Ekonomik ve Sosyal Komisyonu)
EU	: European Union (Avrupa Birliği)
EUI	: European University Institute (Avrupa Üniversitesi Enstitüsü)
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçeri Hasıla
Haz.	: Hazırlayan
IGOs	: International Governmental Organizations (Devletlerarası Kuruluşlar)
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	: International Monetary Found (Uluslararası Para Fonu)
IRS	: Internal Revenue Service (ABD Devlet Gelirleri İdaresi)
II.D.Savaşı	: İkinci Dünya Savaşı
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İKO	: İşgücüne Katılım Oranı
İŞ-KUR	: Türkiye İş Kurumu
İTBF	: İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi
İTO	: İstanbul Ticaret Odası
İÜ	: İstanbul Üniversitesi
KH	: Kamu Harcamaları

m.	: Madde
MEDICADE	: (Yoksullara Yönelik) Tıbbi Bakım Programı–ABD
MEDICARE	: (Yaşlılara Yönelik) Devlet Sağlık Sigortası–ABD
MESS	: Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası
NAFTA	: North American Free Trade Agreement (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması)
No.	: Number (Numara)
ODI	: Overseas Development Institute (Denizaşırı Gelişim Enstitüsü)
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
OPEC	: Organization of Petroleum Exporting Countries (Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü)
p. / pp.	: Page / Pages (Sayfa / Sayfalar)
PAYG	: Pay As You Go (Çalıştığın Sürece Öde / Sosyal Güvenlikte Dağıtım Sistemi)
Publ.	: Publications / Publishing (Yayını)
RSC	: Robert Schuman Centre for Advanced Studies (Robert Schuman Araştırmalar Merkezi)
S.	: Sayı
s.	: Sayfa / Sayfalar
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SYDTF	: Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
t.y.	: Basım tarihi yok
TANF	: Temporary Assistance to Needy Families (Muhtaç Ailelere Geçici Yardım Programı–ABD)
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
Türk-İş	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
UN	: United Nations (Birleşmiş Milletler)
UNRISD	: United Nations Research Institute for Social Development (BM Sosyal Gelişme Araştırmaları Enstitüsü)
Ü.	: Üniversitesi
vb.	: ve benzerleri
vd.	: ve diğerleri
Vol.	: Volume (Cilt)
y.y.	: Yayın yeri yok
Yay.	: Yayını / Yayınları

GİRİŞ

Refah devleti, esas itibariyle 18. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan Sanayi Devrimi'nin bir ürünüdür. Kapitalizmle birlikte, kadın ve çocuklar dahil, insanların sefalet ücretleriyle çok kötü çalışma koşullarında çalıştırıldıkları bir dönem yaşanmıştır. Tarih sahnesine ilk defa çıkan işçi sınıfı, emeğinden başka geçim kaynağı olmadığından, herhangi bir fiziksel ve ruhsal tehlikeye uğrayıp da emeğini kullanamaz duruma düşünce, hem kendisinin hem de onun emeğinden elde edilen gelire bağımlı olan kişilerin yaşamlarını sürdürebilmelerinde sıkıntılar yaşamaya başlamıştır. Yeni üretim ilişkileri, gelir olanakları kısıtlı çalışan sınıfı sefalet noktasında etkileyince, insancıl duygulara sahip birtakım öncü kişiler seslerini yükseltmeye ve bu kötü gidişata bir çözüm aramaya başlamış, ardından, bu duruma kayıtsız kalamayan devletin de yasalar yoluyla müdahaleye yöneldiği görülmüştür.

19. yüzyılın sonu ile 20. yüzyılın başlarında, başta Almanya ve İngiltere olmak üzere çeşitli sanayi ülkelerinde gözlenen yasal ve kurumsal gelişmelerle birlikte modern refah devletleri doğmaya başlamış, bu dönemde refah devleti kurumları ve uygulamaları açısından bir "Altın Çağ"ın (1945–1975 yılları arası) yaşandığı görülmüştür. Bu dönemde devletin amacı, vatandaşlarını en iyi yaşam standartlarına kavuşturmaktır. Bu nedenle, devletin hedefi, refah devletinin yasal ve kurumsal temellerini geliştirmek olmuştur. Çok kapsamlı "Sosyal Güvenlik Sistemleri"nin doğuşu, hiç şüphesiz refah devleti uygulamaları açısından en çok dikkati çekici gelişmelerin başında gelmiştir.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, piyasa ekonomisinde devlete duyulan gereksinim çok geniş bir kesim tarafından benimsenmiş ve buna bağlı olarak devletin ekonomideki rolü artmıştır. Müdahaleci devlet anlayışı sonucunda, refah devletinin işlevleri gittikçe genişlemiştir. Bununla birlikte, sanayileşmenin beraberinde sosyal sorunlar getirmesi, insana yaraşır yaşam ve çalışma koşulları arayışlarını doğurmuş ve devamlı bir gelişmeler dizisi sonucunda modern refah devletleri düzeyine ulaşılmıştır.

Zayıfların korunmasına yönelik olarak başlayan dolaysız yasal müdahaleler, bütün insanları kuşatan bir çerçeveye ulaşmıştır. Öncelikle ulusal Anayasalar ve yasalarda güvence altına alınan sosyal haklar, daha sonra evrensel bir nitelik kazanarak uluslararası sosyal normların gelişimini (özellikle UÇÖ Sözleşme ve Tavsiyeleri) de doğurmuştur. AB gibi bölgesel birlikler de, bu süreci kendi iç dinamikleri içinde daha da ileri götüren “AB Sosyal Şartı” ve birtakım direktif ve yönetmeliklerle geliştirmişlerdir.

Sosyal politika önlemleri, zaman içinde toplumlardaki politik iktidarların tercihlerine göre, eğitim ve sağlıktan, kentleşme, çevre ve tüketicinin korunmasına, istihdam ve gelir dağılımından çalışma yaşamının düzenlenmesine kadar, çok yönlü boyutlar içinde hızla gelişip zenginleşmiştir. Gündülen bu politikaların yanında, hızla büyüyen ekonomiler, artan refah, düşen enflasyon ve işsizlik oranları, hep birlikte Batı toplumlarında bir Altın Çağ’ın yaşanmasına yol açmış; sendikalar güçlenmiş, ücretler yükselmiş, sosyal refah olanakları gittikçe genişlemiş ve bütün göstergeler pozitif yönde ilerlemiştir. İşçinin kendisi ve ailesinin korunmasından başlayan ve nihayet ülkede yaşayan tüm nüfusu kapsam içine alan bir sosyal güvenlik sistemi gelişmiştir.

20. yüzyılın sonuna gelindiğinde ise, dünyanın önemli dönüşümlere sahne olduğu, kısaca “Bilgi Çağı” diye adlandırılan bu yeni yüzyılda, teknolojik, ekonomik, politik ve sosyo-kültürel alanlarda büyük değişimlerin yaşanmaya başlandığı görülmektedir.

Son çeyrek yüzyıldır, Dünya’da, devrim niteliğindeki yeni gelişmeler, hızını sürekli artıran bir şekilde sürdürmektedir. Küreselleşme olarak adlandırılan ve dünyayı her yönden büyük bir değişimin kucağına iten bu olgu, siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel açılardan, yani her yönüyle, büyük bir değişimin fitilini ateşlemiş bulunmaktadır. Artık dünyanın dört bir yanında yaşayan insanlar ve toplumlar, hem kişisel hem de toplumsal olarak değişimin dışında kalamamaktadır.

Hem olumlu hem de olumsuz etkileri bulunan Yeni Çağ, özellikle Sanayi Çağı’nın gelişmiş ülkelerinde başlayarak, dalga dalga bütün dünyayı kuşatmış bulunmaktadır. Değişimin dışında kalamayanlardan birisi de, II. Dünya Savaşı’ndan

sonra ortaya çıkan ve Keynezyen Refah Devleti olarak adlandırılan, insanları dünyada adeta bir cennette yaşatmayı amaç edinen “refah devleti” olmuştur.

Dünyanın ne kadar hızlı bir şekilde dönüştüğü kimsenin gözünden kaçmamakla birlikte, özellikle refah devleti ile ilgili fikir ve uygulamadaki dönüşümün izlerini yakalamak için çok geriye gitmemek, sadece 15 seneden daha az bir zaman içinde bu alanda yazılmış yayınlara bakmak gerekir. Bu yayınlarda, en iyi devlet tipinin “refah devleti” tipi olduğu, modern çağların gereksinimlerinin ancak refah devleti ile karşılanabileceği, sanayileşmenin başlangıcında yaşanan ve liberalizm felsefesinin temelinde yer alan “bireyin herşeyden önemli olduğu” ve “doğal düzen” gibi fikirlerin bir daha dirilmemek üzere tarihin derinliklerine gömüldüğü gibi ifadelerle rastlanılmaktadır.

Ancak, neredeyse bu kitapların daha mürekkepleri kurumadan, yaşanan değişimler sonrasında, bu düşüncelerin ters yüz olduğu, refah devletinden kurtulmanın yollarının arandığı ve liberalizmin “doğal düzenine” geri dönmeyi arzulayan bir felsefenin önplana geçtiği ve bu akımın gittikçe güçlendiği görülmektedir.

Özellikle sosyalizmin çöküşünün ardından, rakipsiz hale gelen liberal felsefenin, bağlılarına sunduğu geniş ekonomik olanaklar ve özgürlükler sayesinde, bilhassa ABD başta olmak üzere birçok ülkede tarihsel süreç içerisinde kimsenin gözünden kaçmayan büyük bir başarıyı yakalaması, diğer toplumların gözünü de bu ülkelere ve sistemlere dikmelerine yol açmıştır. Böylece, tek ideolojili bir dünyada, bu ideolojinin temel ilkeleri birçok ülke tarafından, hem dağılan ikinci dünya, hem de üçüncü dünya ülkeleri tarafından benimsenmeye başlanmış, bu da değişimin itici gücünü oluşturmuştur.

Böylece, 20. yüzyılın son çeyreğiyle birlikte, 20. yüzyılın politik, ekonomik ve teknik gelişmelerinin bir ürünü olan refah devletinin, yeni dünyanın gereklerini yerine getirmekten uzak olduğu ve uluslararası rekabet ortamında ülkelerin gelişmesine engel olduğu, onlara ayakbağı olduğu görüşünü dile getiren kimi yazarlar, refah devletinin sonunun geldiğini ifade etmeye başlamışlardır.

Konu ile ilgilenen birçok tanınmış politika üreticisi ve araştırmacıya göre, refah devletinin 20. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan sorunları, genel olarak hızlı bir şekilde gelişen teknolojik değişim ve yeniliklerle birlikte uluslararası mal, hizmet ve sermaye piyasalarının hızlı bütünleşmesi sürecine (küreselleşmeye) dayanmaktadır. Herkes, küreselleşmenin cömert refah devletlerini gözden düşürdüğü konusunda ortak bir kanaate sahip olmuştur.

1945'ten itibaren, özellikle gelişmiş ülkelerde devletlerin en temel hedefi, vatandaşlarına tam bir refah sağlama, bu amaçla her türlü sosyal refah önlemlerini alma iken, 1975'ten sonra bu hedefin değiştiği, ekonominin önplana geçtiği ve insana yönelik harcamaların ekonomik yarışta engel olduğu anlayışının benimsendiği görülmektedir.

Çünkü, sanayi döneminin üretim yapısına uygun eski refah sisteminin, yeni toplumsal yapının doğurduğu gereksinimlere cevap veremediğine, bu nedenle başta finansal olmak üzere birtakım krizlerin oluşmasına yol açtığına ve sonuç olarak 1970'li yılların sonlarına gelindiğinde birçok refah devletinin kriz içerisine girdiğine inanılmaktadır.

Birçok refah devletinin kriz içerisine girmesinin hiç şüphesiz birçok nedeni vardır. Petrol krizleri, Keynesci ekonominin yetersizliği, sosyal refah kurumlarının kamu üzerinde artan mali yükleri ve iş piyasası üzerindeki olumsuz etkileri bunlar arasında sayılabilir.

Herşeyden önce, 1950'li yıllardan itibaren giderek artan genel kamu harcamaları, özellikle de kamu sosyal harcamaları, devletleri finansal bunalıma sokmuş, küreselleşen ekonomilerin rekabetgüçlerinin önünde büyük bir engel olarak görülmeye başlanmıştır. Nitekim, bir yandan harcamalar, kamu açıkları ve ulusal borçlar artarken, diğer yandan da vergilerin düştüğü ve devlet gelirlerinin azaldığı gözlenmiştir.

Öte yandan, refah devletlerinin demografik yapılarında yaşanan değişimler de, refah devleti krizinin bir diğer ayağını oluşturmuştur. Öncelikle, refah düzeyi yüksek gelişmiş refah toplumlarında, ortalama ömür artmış, yaşlıların genel nüfusa oranları yükselmiş, dolayısıyla nüfusun yaşlanma sorunu ortaya çıkmıştır. Aynı

zamanda, bu toplumlarda aile yapısında da bozulmalar baş göstermiş, boşanmalar, tek ebeveynli ailelerin sayısında artış vb. gözlenmiş, bütün bunlar sosyal refah harcamalarının yükselmesine katkıda bulunmuştur.

Bu nedenlerle, refah devletinin bunalımına yönelik çözüm arayışları olarak, bir yandan kamu harcamalarının azaltılmasına ve mevcut sosyal refah kurumlarının reformuna, bir yandan da devletin üzerindeki sosyal sorumlulukların diğer bazı kesimlere aktararak hafifletilmesine yönelinmiştir.

Özellikle, sosyal yaşamın birçok yönünde olduğu gibi, refah devletlerinin en önemli ve en geniş hacimli fonksiyonu olan sosyal güvenlik alanında köklü değişim talep eden yeni sistem arayışları ortaya çıkmıştır. Reform gereği, gelişmiş olsun, gelişmemiş olsun hemen hemen bütün ülkelerde eş zamanlı olarak gündeme gelmiştir.

Bu dönemde, II. Dünya Savaşı sonrası refah kapitalizminin “refah” ya da “sosyal” temelleri gerilediğinden, İngiltere, Amerika ve Yeni Zelanda gibi liberal felsefenin hakim olduğu ülkelerde dikkati çekecek bir şekilde, bir kez daha laissez-faire kapitalizminin yükselişe geçtiği görülmeye başlanmıştır. Yani, sosyal boyuta önem verenlerin değerlendirmesine göre, artan eşitsizlik ve kutuplaşma, büyüyen güvensizlik, yoksulluk ve sosyal gerileme tekrar yaşanmaya başlamıştır.

Günümüzde refah devleti politikalarını değiştirmek, sosyal refah kurumlarını yeniden yapılandırmak, neredeyse bütün politikacıların gündeminin en üst sırasında yer almaktadır. Bir zamanlar sosyal demokratlar için bir amaç olan refah devleti, şimdi büyük bir değişim yaşayan dünyada sağ politikaların hedefi olmuştur.

Özellikle gelişmiş dünyada, hem kamu politikası, hem de sosyal politika alanlarında akademik çalışmalarda bulunan çok sayıda bilimadamı, araştırmacı ve devlet yöneticisinin, birçok makale, rapor, araştırma ve kitaplar ile, son dönemlerin en popüler konularının başında gelen refah devletindeki dönüşüm üzerine onbinlerce sayfa rapor hazırladıkları, araştırmalar yaptıkları ve çeşitli seminer ve konferanslarda onbinlerce dinleyiciye seminer ve tebliğ sundukları görülmektedir. Refah ve refah devleti ile ilgili konular, önümüzdeki yıllarda da politik ve akademik gündemde aşağı sıralara ineceği hiç benzememektedir.

Gerçekte, refah devleti, oldukça karmaşık bir konudur. Refah devleti ile ilgili çalışmalar, aslında, bir fili incelemeye çalışan altı kör insanın meşhur hikayesindeki duruma benzemektedir. Bu hikayede, körlerden herbiri, filin bir parçasını ellemekte ve filin ne olduğunu çözmeye çalışmaktadır. Kimisi filin bacağını ellemekte ve fili bir sütuna benzetmekte, filin kuyruğunu elleyen bir diğeri, onu urgana benzetmekte, fildişini tutan kimisi ise onu kazığa benzetmekte, kimisi kulağını tutmakta ve onu muz kabuğuna benzetmekte, yani kısaca herkes hangi parçasını tutarsa, gözünde farklı bir fil şekillenmektedir. Herkesin algılaması doğru, ancak hayvanı tanımlaması yanlıştır. İşte, altı kör insanın durumunda olduğu gibi, araştırmacılar da genelde refah devletinin yalnızca bir parçası üzerinde çalışmaktadır. Ekonomistler bir yönünü, sosyal politikacılar ve filozoflar diğeri bir yönünü, sosyologlar ve siyaset bilimciler ise bir diğeri yönünü algılamaktadır. Ancak, her ne kadar algılamaları bilgilendirici olsa da yeterli olamamaktadır.

Tez konusunun seçimi ile ilgili olarak şunları söylemek mümkündür. Yaygın bir kanıya göre, gelişmiş refah ekonomilerinde, son çeyrek yüzyıla kadar kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payının sürekli olarak artması, bir kriz ile sonlanmış, içine girilen Yeni Çağ'da ülkelerin rekabetçi durumlarını olumsuz yönde etkileyen kamu harcamaları, ülkeleri daha dikkatli ve tedbirli olmaya sevk etmiştir. Dolayısıyla, son yıllarda başgösteren ve yakın bir gelecekte de hangi yönde bir gelişme göstereceği öngörülemeyen refah devleti sorunlarının (bunalımının) analiz edilmesi, devletlerin geleceği açısından çok önemlidir. Her ne kadar, Türkiye henüz ileri refah devletleri ile karşılaştırılabilecek bir sosyal refah anlayışının ve uygulamalarının sözkonusu olmadığı, dolayısıyla bir refah bunalımının etkisinin henüz açık bir şekilde hissedilmediği bir ülke olsa da, hızlı gelişen bir ülke olması nedeniyle çok uzun sayılmayan bir gelecekte benzer sorunlarla karşılaşabilecektir. Dolayısıyla, hem mevcut refah ülkelerinin yaşadığı bu sorunların anlaşılması, hem de gerekli önlemlerin daha sorunlarla karşılaşılmadan önce alınabilmesine katkıda bulunmak amacıyla, bu konunun Doktora tezi olarak çalışılması uygun görülmüştür.

Dolayısıyla bu tez, bunalım içinde olduğu söylenen refah devletlerinin, gerçekten de söylendiği gibi bir bunalım içinde olup olmadıklarını araştırmayı, refah

devletlerinin ve dolayısıyla sosyal koruma sistemlerinin gelecekteki durumlarına ilişkin bir yargıya ulaşmayı amaçlamaktadır.

Yapılan araştırmaların birçoğunun ortaya koyduğu sonuç, az ya da çok, küreselleşmenin refah devleti uygulamalarını ve politikalarını olumsuz bir şekilde etkilediği yönündedir. Özellikle, II. Dünya Savaşı'ndan beri izlenmekte olan keynezyen politikalar terkedilmiş, onun yerini liberal politikalar almaya başlamıştır.

Küreselleşmenin refah devletlerine etkilerine yönelik literatür ve yaklaşımlar incelendiğinde, bu konularda çalışan, araştırmalar yapan, makale ve kitaplar yayımlayanların çoğunluğunu, sosyal demokrat / sosyalist dünya görüşünü benimseyen kişilerin oluşturduğu görülmektedir. Bu yazarlar, genellikle sosyal demokrasinin en önemli kaleleri olan refah devletlerinin, söylendiği gibi güçlerinden birşey kaybetmediğini, bir geçiş dönemi içerisinde olduğunu ve bu yeni döneme adapte olmaktan kaynaklanan birtakım sıkıntılar içinde bulunduğunu, ancak bu sürecin sonunda tekrar toparlanacağını, çünkü insanların sosyal politikalara olan gereksiniminin yok edilemeyeceğini ve bu konuda hiçbir kurumun da ulusal refah devletinin yerini alamayacağını ileri sürmektedir.

Buna karşın, günümüzde fikirleriyle daha önplanda olan neo-liberal yaklaşımı benimseyen araştırmacı ve yazarlar ise, aksine artan refah devleti harcamalarının ülkelerin ve ekonomilerin rekabetgüçlerini nasıl azalttığını, yeni çağda neo-liberal ilkelerin niye önemli olduğunu, bu ilkeleri benimseyen ülkelerin nasıl büyüdülerini, yeni dönemde refah devletlerinin küçültülmesi anlayışının birçok ülke tarafından benimsendiğini, harcamaların düşme eğilimi içine girdiğini, dolayısıyla refah devetine gereksinim kalmadığını iddia etmekte, küreselleşmenin refah devletinin sonunu getireceğini ve refah devletinin yerini aile-piyasa merkezli çözümlerin alacağını, diğer yandan refah devleti yerine ulus-üstü kurumların yönlendirdiği uluslararası refah sistemlerinin önplanda olacağını ileri sürmektedir.

Bu her iki yaklaşım da, kendi görüşleri doğrultusunda, küreselleşmenin refah devleti üzerindeki etkisini homojen ve tek yönlü bir etki olarak algılamaktadır. Dolayısıyla her ikisi de, refah devletinin geçirdiği değişim ve dönüşümü tam olarak açıklamakta yetersiz kalmaktadır.

Zira, refah devleti harcamalarına yönelik istatistikler, özellikle gelişmiş refah ülkeleri incelendiğinde, küreselleşmenin refah devleti üzerindeki etkisinin ülkeden ülkeye, bölgeden bölgeye, bir refah rejiminden diğerine önemli farklılıklar gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle, küreselleşmenin refah devletleri üzerinde negatif bir etkiye sahip olduğu genellemesi kadar, küreselleşmenin önemsenecek hiçbir olumsuz etkisinin olmadığı iddiası da her koşulda geçerli olmayacaktır.

Diğer bir ifadeyle, farklı ülkeler, farklı bölgeler ve farklı refah rejimlerindeki refah devletleri, küreselleşmeden farklı şekillerde etkilenmiş olabilirler. Bu nedenle, küreselleşmenin etkisini homojen ve standart olarak düşünmek doğru değildir. Örneğin, kimi ülkelerde refah devleti küreselleşmenin etkisiyle geriliyorken, kimilerinde refah devleti harcamalarını artırarak varlığını muhafaza etmekte, hatta, küreselleşme sonrasında yeni refah devletleri ve rejimleri ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle, tez içerisinde, çeşitli refah rejimlerinde durumun ne olduğu tespit edilmeye çalışılmış, refah devletlerini tek tek değerlendirmekten ziyade, Esping-Andersen'in yaptığı refah rejimleri sınıflandırması bağlamında yapılacak bir değerlendirmenin daha gerçekçi olacağı düşünülmüştür. Bu sınıflandırmaya göre, gelişmiş ülkeler üç tür refah rejimi altında ele alınmaktadır. Birinci tür olan "İskandinav refah rejimleri", refah devletlerinin en gelişmişlerinin yer aldığı bir kategoridir. Sınıflandırmanın ikinci türü, orta düzeyli refah devletlerinin yer aldığı "Kıta Avrupası refah rejimleri"dir. Sonuncusu ise, en zayıf refah devletlerinin yer aldığı "liberal refah rejimleri"dir. Bu üç refah rejimi sınıflandırmasına göre, refah devletlerinin küreselleşmeye nasıl tepki verdikleri, veriler ışığında incelenmeye çalışılmıştır.

Bu tezin temel hipotezi, her ne kadar son çeyrek yüzyılda ortaya çıkan küreselleşme, piyasalaşma, ekonomilerin uluslararasılaşması ve ulus-devletin zayıflaması gibi süreçlerin refah devleti uygulamalarını ve politikalarını olumsuz bir şekilde etkilediği yönünde kuvvetli bir inanç olsa da ve bu inanç bir dereceye kadar doğru olsa da, yaşanan bu gelişmelerin refah devleti anlayışı ve uygulamaları üzerinde büyük bir gerilemeye neden olmadığını, onları yok etmediğini, sosyal

standartlarda ve hizmetlerde minimuma doğru bir yarışa yol açmadığını, refah devleti fonksiyonlarında dikkate değer bir değişim doğurmadığını göstermektedir.

Günümüz koşulları, refah devletinin Altın Çağı'na göre oldukça farklılaştıysa da, devletler hâlâ sosyal refah politikalarının en büyük üreticisi ve uygulayıcısıdır. Refah devletleri ve sosyal koruma sistemleri, neredeyse tüm ülkelerde güçlü bir şekilde ayakta durmaktadır. Zaten, 1970'lerden sonraki bu dönemde, yalnızca refah devletinin yeniden yapılandırılması / reorganizasyonu üzerinde durulmaktadır, yoksa reformların hedefi refah devletini ortadan kaldırmak değildir.

Tez, dört bölümden oluşmaktadır. Birinci Bölüm'de, sosyal politika, refah devleti kavramları ile ilgili açıklamalara yer verilmiş, ardından devlet kurumunun doğuşuna kısaca değinildikten sonra, devleti müdahalecilğe iten nedenler üzerinde durulmuş ve bu konuda dikkatleri çeken kamu sektörünün büyümesine ilişkin belli başlı hipotezlere değinilmiştir. Daha sonra, klasik liberalizmden Üçüncü Yol'a, refah devletinin evrimi ele alınmış, bunu takiben sosyal adalet anlayışı ile üç farklı felsefi akım temsilcisinin sosyal adalete yaklaşımı üzerinde durulmuştur.

Tez'in teorik kısmını oluşturan İkinci Bölüm'de, refah devleti ile ilgili çalışmalara ilişkin birtakım bilgilerden sonra, refah devletlerini sınıflandırma amacına yönelik birçok girişime, özellikle de Esping-Andersen'in çok bilinen "üç refah rejimi" ayrımına yer verilmiştir. Bu bölümün son konusu, refah sistemlerine yönelik çeşitli yaklaşımlara / tartışmalara ayrılmıştır.

Üçüncü Bölüm'de, ilkönce 16. yüzyıldan itibaren refah devletinin gelişimi özetlenmiş, ülke olarak Almanya ve İngiltere'nin, kişi olarak da Bismarck, Beveridge ve Keynes'in refah devletinin gelişimine sağladıkları katkı üzerinde durulmuştur. İlerleyen sayfalarda, küreselleşme ile ilgili bilgilere yer verilmiş, küreselleşmenin refah devletlerini nasıl etkilediği ortaya konulmaya çalışılmış ve küreselleşmenin değiştirdiği koşullar üzerinde durulmuştur.

Dördüncü Bölüm'de ise, refah devletinin tarihçesine Üçüncü Bölüm'de kalınan yerden, yani refah devletinin krizinin başladığı 1975 yılından itibaren devam edilmiştir. Bu bölümde, önce bunalımı doğuran faktörler üzerinde oldukça kapsamlı bir şekilde durulmuş, daha sonra, devletin krizden çıkmak üzere ne gibi arayışlara

yöneldiği konu edilmiştir. Yani, devletin yeni koşullara uyabilmesi ve toparlanabilmesi için ele alınan seğenekler (harcamaların kısılması, sosyal refah kurumlarının reformu ve sosyal refah hizmetlerinin sunumunun devlet dışı kurumlara aktarılması) üzerinde durulmuştur. Tez, ulaşılan sonuçların ele alındığı ve genel bir değerlendirmenin yapıldığı Sonuç Bölümü ile sona ermiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMLAR, MÜDAHALECI DEVLETİN DOĞUŞU, REFAH DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİNDE ROL OYNAYAN DÜŞÜNCE SİSTEMLERİ VE ANLAYIŞLAR

I. KAVRAMLAR

Refah devletinin doğuşu, gelişimi ve son yıllarda karşıkarşıya kaldığı sorunlarla ilgili olan bu çalışmanın daha iyi anlaşılabilmesi için, ele alınması düşünülen konuları incelemeye geçmeden önce, konuyla ilgili temel kavramların tanımlanması ve kavram ile ilgili bazı açıklamaların yapılması uygun olacaktır.

Tez içerisinde, daha birçok kavramın açıklanmasına yer verilmiştir. Ancak, bu kavramlarla ilgili açıklamalar, ilgili olduğu konu başlığı altında yapılmıştır. Bu kavramlara örnek olarak “devlet”, “liberalizm”, “neo-liberalizm”, “Yeni Sağ”, “sosyalizm”, “Üçüncü Yol”, “sosyal adalet”, “sosyal güvenlik”, “kamu harcamaları”, “sosyal harcamalar”, “küreselleşme”, “kâr gütmeyen kuruluşlar” vb. verilebilir.

Herşeyden önce, literatürde yer alan temel kavramlardan “sosyal devlet” ve “refah devleti” (veya “sosyal refah devleti”) kavramlarının birbirlerinden farklı olmadıklarının vurgulanması gereklidir. Ancak, genel olarak literatürde “sosyal devlet” yerine “refah devleti” kavramının kullanıldığı gözlenmektedir¹.

¹ Bazı yazarlara göre, aslında “sosyal devlet” ile “refah devleti” kavramları aynı anlamı ifade etmez. Bunun nedeni olarak, refah devleti kavramının, herkese çağdaş bir yaşam ve geçim düzeyi sağlayabilecek gelişmiş ülkeleri ifade ediyor olması gösterilmektedir. Yani, bu anlam itibarıyla, her refah devleti aynı zamanda bir sosyal devlettir, ancak, her sosyal devlet ise bir refah devleti değildir. Yukarıda değinildiği gibi, bazı yazarlara göre her iki kavram da aynı şeyi ifade ederken, bazılarına göre ise, sosyal devlet kavramı, diğerini de kapsayan bir çerçeve kavram olarak benimsenmektedir. Bkz.: Mustafa Özateşler, “İktisadi Açıdan Liberal Devlet, Sosyalist Devlet ve Sosyal Devlet-I”, E.Ü. İktisat Fakültesi Dergisi, Yıl: 1, Nisan 1980, Sayı: 1, s. 118’den aktaran: Ali Nazım Sözer, *Türkiye’de Sosyal Hukuk*, Ankara: Kamu-İş Yay., 1994, s. 7.

Dolayısıyla, tez içerisinde, kavram birliği sağlamak ve literatürde yaygın şekilde kullanılan terimi tercih etmek amacıyla “refah devleti” (welfare state) kavramı kullanılmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye’de “sosyal devlet”, özellikle de “sosyal hukuk devleti” tabiri çok yaygın bir kullanıma sahiptir. Bu nedenle, sık olmasa da, yer yer bu terimlerin kullanımı da gerekebilecektir.

Benzer şekilde, “sosyal politika” ve “refah politikası” (ya da “sosyal refah politikası”) kavramları da genel olarak birbirlerinden farklı olmayıp, aynı olguyu ifade etmekte ve birbirlerinin yerine kullanılmaktadır².

Bu iki kavramın ortaya çıkış kökenine bakıldığında, “sosyal devlet” ve “sosyal politika” kavramlarının Almanca’nın konuşulduğu Kıta Avrupası ülkelerde³, “refah devleti” ve “refah politikası”, ya da “sosyal refah devleti / politikası” kavramlarının ise İngilizce’nin hakim olduğu Kuzey Amerika ve bir kısım Avrupa ülkelerinde (Anglo-Sakson ülkeler) tercih edildiği görülmektedir⁴.

Aşağıda, öncelikle kısa bir şekilde bir çerçeve kavram olan “sosyal politika”ya, ardından ise daha ayrıntılı olarak “refah devleti”ne ilişkin açıklayıcı bilgilere yer verilecektir.

² Ancak, birbiri ile benzeşen ve bazen birbirinin yerine kullanılabilen “sosyal politika” ile “sosyal refah politikası” kavramlarının da birbirinin aynı olmadığı, ikisi arasında farklılıklar bulunduğu öne sürülmektedir. Bunlara göre, sosyal politika, sosyal refahtan daha geniş bir kavram olup, sosyal refahın tamamını ve daha fazlasını kavrar. Sosyal refah, daha geniş ve daha genel olan sosyal politikanın bir alt kategorisidir. Örneğin, sosyal refah hizmetleri arasında sayılmayan konut ve kent planlaması, ulaşım planlaması, çevrenin iyileştirilmesi, tüketici haklarının korunması gibi politikalar vb. sosyal refah politikasının değil, sosyal politikanın ilgi alanı içerisindedir. Bkz.: Abdülkerim Çalışkan, “Sosyal Refahın Sağlanmasında Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2001, s. 5.

Yine, kütüphaneler, parklar ve kamu eğlence yerleri, vergi kanunları ve aile hukuku gibi hususlar da sosyal politikanın alanı içindedir. Çünkü sosyal politika yaşam kalitesinin her yönü ile ilişkilidir. Bkz.: Philip R. Popple, Leslie Leighninger, *The Policy-Based Profession: An Introduction to Social Welfare Policy for Social Workers*, Boston: Allyn and Bacon Publ., 1998, p. 27.

³ Sosyal devlet’in Almancası “Sozial Staat”dır. Almanca’da refah devleti’nin karşılığı ise “Wohlfahrts Staat”tır.

⁴ Nur Serter, *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1994, s. 36.

A. Sosyal Politika

“Sosyal politika” (social policy) kavramının kullanılmaya başlanması ve aynı zamanda bu alanın diğer bilim dallarına göre bir bilim dalı olarak kabul edilmesi, görece olarak daha yenidir. Kavramın ortaya çıkışı, 19. yüzyılda gerçekleşen ekonomik ve sosyal gelişmelerin bir sonucudur. Sosyal politika kavramının, literatürde farklı adlarla⁵ da ifade edilebildiği görülmektedir.

Kavram, ilk defa 19. yüzyılın ikinci yarısında Almanya’da Prof. Dr. Wilhelm Heinrich Riehl tarafından kullanılmış (sozialpolitik), sanayileşme sürecinin beraberinde getirdiği işçi sorunlarının artmasıyla daha da önem kazanmıştır⁶. Kavram, hemen sonra İngiltere’de, sosyal politikanın saygın bir akademik disiplin haline gelmesinde büyük bir katkısı olan Richard Titmuss’un ve ABD’de T. H. Marshall’ın yazılarında kullanılmıştır⁷.

Konunun bir bilim dalı haline gelişi, 1911 yılında Alman Otto v. Zwiédineck-Südenhorst’un yazdığı “Sosyal Politika” adlı eserle birlikte gerçekleşmiştir. Ülkemizde ise, kavramın 1917 yılında Ziya Gökalp’in başında bulunduğu “İktisadiyat” dergisi tarafından kullanıldığı görülmektedir. Ancak, terimin Türk terminolojisine girişi, 1933–1934 yılında gerçekleştirilen Üniversite Reformu ile ülkemize gelen Alman profesörler, özellikle Prof. Dr. Gerhard Kessler aracılığıyla olmuştur⁸.

Sosyal⁹ politikanın çok çeşitli tanımları yapılmıştır. Tanımlar bazen kapsam bakımından birbirinden çok farklılık göstermektedir.

⁵ Başta ABD olmak üzere Anglo–Amerikan ülkeleri literatüründe, “çalışma ekonomisi”, “endüstri ve çalışma ilişkileri” gibi terimlerin, Kıta Avrupası ülkelerinde kullanılan “sosyal politika” kavramının yerine tercih edildiği, ancak zamanla “sosyal politika” kavramının da kullanılmaya başlandığı; son zamanlarda ise, özellikle “refah politikası” kavramının tercih edildiği görülmektedir. Ülkemizde de, aynı kavramı ifade etmek üzere “sosyal siyaset”, “sosyal ekonomi”, “toplumsal politika” vb. gibi anlamca benzer terimler de kullanılmaktadır.

⁶ Orhan Tuna, Nevzat Yalçıntaş, **Sosyal Siyaset**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988, s. 21.

⁷ Michael Lavalette, Alan Pratt, “Introduction”, **Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction**, (Eds.: Michael Lavalette, Alan Pratt), London: Sage Publ., 1997, p. 2.

⁸ Tuna, Yalçıntaş, **a.g.e.**, s. 20, 25–26.

⁹ “Sosyal” sözcüğü, çok kullanılan, çok anlamlar verilen ve çoğu zaman da ne anlama geldiği üzerinde durulmayan bir terimdir. Kısaca, insanla ilgili olan herşeydir, şeklinde açıklanabilir; ancak, insanın

Genelde sosyal politika kavramı iki şekilde tarif edilmektedir. Birincisi “dar anlamda sosyal politika”, ikincisi ise “geniş anlamda sosyal politika”dır. Birinci tür sosyal politikanın tanımı, kapitalist düzende işçiler ve işverenler arasında ortaya çıkan çıkar çatışmalarını, çelişkileri ve dengesizlikleri gidermek, sınıflar arasında uyum sağlamak amacını gütmektedir¹⁰. Dolayısıyla, dar anlamıyla sosyal politika, sanayileşmenin doğrudan ya da dolaylı ürünü olarak görülmekte ve sanayileşmenin doğurduğu sosyal problemlerle savaşmak ya da bunları çözmek üzere geliştirilen kamu politikalarının toplamı olarak tarif edilmektedir¹¹.

“Geniş anlamda sosyal politika” ise, adı üstünde bütün sosyal alanlar ve bütün sosyal grupların sorunları ile ilgilenmekte ve çözümler üretmektedir. Bu anlamda sosyal politika, sosyal gelişme¹², sosyal adalet, sosyal denge ve sosyal bütünleşme hedeflerini içermektedir. Çalışma ilişkilerinden kaynaklanan sosyal politikalar daha yeni olmasına karşın, geniş anlamdaki sosyal politikalar insanlık tarihi kadar eskidir.

Dolayısıyla, genel olarak sosyal politika, “genelde toplumun değişik sosyal kesimlerinde ortaya çıkan muhtelif sosyal sorunları¹³ ortadan kaldırmayı ve herkesin

tüm sorunlarını sosyal olarak nitelendirmek uygun değildir. Bireyin bedensel ve ruhsal gelişimi, maddi refahı, yeteneklerinin ve olanaklarının (iş ve meslek yaşamı, eğitimi vb. gibi) geliştirilmesi ile ilgili konular sosyal terimi ile ifade edilebilir.

¹⁰ Ancak, bu barışçıl çabalardaki asıl hareket noktası, üretim sürecine emeği ile katılan işgücünün korunması, endüstri ilişkilerinin daha adil bir şekilde yapılandırılması, dolayısıyla sınıflar arasındaki gerginliklerin en aza indirilmesidir. Bkz.: Ali Seyyar, “Sosyal Siyaset Nedir?”, (Çevrimiçi): <http://www.sosyalsiyaset.com/documents/ss.htm>, 11.06.2003. & Tuna, Yalçıntaş, a.g.e., s. 28–30.

¹¹ Toker Dereli, “Introduction to Social Policy”, (Ders Notları), İstanbul, 2002, s. 1.

¹² Sosyal politikanın amacı, sosyal gelişmeyi, sosyal kalkınmayı sağlamaktır. Sosyal gelişme ile kastedilen, üretim sürecinin temel unsuru olan bireylerin, eğitim, sağlık, konut gibi sosyal amaçlı yatırımlarla desteklenmesi, yüksek istihdamın, gelir dağılımının ve sosyal refahın sağlanmasıdır. İyi eğitilmiş, iyi ücret alan, her türlü sağlık ve konut problemi çözülmüş bir birey, daha sağlıklı, huzurlu ve istikrarlı bir toplum oluşturacak, verimlilik daha yüksek olacak, yani sosyal gelişme için yapılan harcamalar, ekonomik gelişmenin de hızlandırıcısı olacaktır. Sosyal kalkınmanın bu özelliği, özellikle gelişmiş ülkeler tarafından uzun yıllar boyunca çok iyi bir şekilde anlaşılmış ve bu ülkelerin bu denli gelişmelerinde en büyük etkenlerin başında gelmiştir. İnsan ve insana yapılacak yatırım, gelişmenin ve kalkınmanın en önemli gücüdür. Bkz.: Nur Serter, **Türkiye’nin Sosyal Yapısı**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1994, s. 5.

¹³ Sosyal sorunlar, geçmişten itibaren her toplumda var olmuş, ancak farklılıklar göstermiştir. Örneğin, köleci toplum ile feodal toplumun, yine sanayi toplumu ile sanayi sonrası toplumun sorunları birbirinden çok farklıdır. Sosyal sorunlarla ilgili derinlemesine bir analiz için bkz.:

sosyal refahını temin etmeyi ve yaygınlaştırmayı hedefleyen önlemlerin ve uygulamaların bütünüdür¹⁴.”

Bu alanda saygın bir isim olan Titmuss¹⁵,un tanımlamasına göre ise; “sosyal politika, çalışan sınıflar, emekliler, kadın ve çocuklar gibi zayıf gruplar için, fayda veya refah amaçlı bir yaklaşımla, daha fazla refahın ve daha fazla faydanın sağlanmasında bir araçtır¹⁶.” Yani, sosyal politikaya kaynakları yeniden dağıtıcı bir görev yüklenmekte, sosyal politika zenginden fakire bir gelir transferi olarak nitelendirilmektedir¹⁷.

Bir başka tanıma göre sosyal politikanın amacı, sosyal eşitsizlikleri gidermek; toplum içinde gelir dağılımının, güç dağılımının ve hizmet dağılımının dengelenmesini sağlamaktır. Yoksulların yaşam koşullarını iyileştirmek ve onlara temel sosyal haklar vermek, sosyal politika aracılığıyla yapılır¹⁸.

Öte yandan, sosyal politika kapsamındaki sosyal problemler üç kategoride toplanabilir. Birinci kategoride yoksulluk problemi¹⁹ yer almaktadır. İkinci kategoride, gelişmiş veya gelişmemiş tüm toplumlarda görülen kaza, hastalık, malüllük ve yaşlılık yer almaktadır. Üçüncü kategori ise, daha ziyade endüstriyel büyümeyle alakalı olarak ortaya çıkan problemlerdir. Örneğin, iş kazaları, istihdam

Sevda Demirbilek, **Sosyal Güvenlik Sosyolojisi**, (Yayınlanmamış Doçentlik Çalışması), İzmir, 2003, s. 86.

¹⁴ Seyyar, “Sosyal Siyaset Nedir?”, (Çevrimiçi): a.g.e. & Tuna, Yalçıntaş, a.g.e., s. 28–30.

¹⁵ Richard Titmuss, **Social Policy**, London: Allen and Unwin Publ., 1974.

¹⁶ Halis Yunus Ersöz, “Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2000, s. 9.

¹⁷ Bazı Latin Amerika ülkelerinde uygulanan sosyal sigorta programları, bu dengeye dikkat etmediği, aksine sosyal sınıflar arasındaki eşitsizliği artırdığı için, Titmuss’a göre sosyal politika önlemleri arasında kabul edilmemektedir.

¹⁸ Diğer yandan, “sosyal politika” ile “ekonomi politikası” birbirine sıkı sıkıya bağlıdır; çünkü, sosyal politika daha sağlıklı bir toplum için, ortaya çıkan ekonomik üretim artışının insan refahına kanalize edilmesini sağlar. Bkz.: Fatih Şahin, “Sosyal Hizmet Uzmanlarının Sosyal Refah Politikası Süreçlerine Katılımı”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi, SBE, 1999, s. 27.

¹⁹ Yoksulluk ikiye bölünebilir. “Temel Yoksulluk”, bir kişinin sağlıklı bir şekilde yaşamını sürdürmesini sağlayacak malların yokluğu sonucu ortaya çıkmaktadır. “Görece Yoksulluk” ise, herhangi bir toplumda, kişilerin gelirlerinin “iyi bir yaşama standardı”na ulaşmalarına yetersiz kalması durumunda ortaya çıkmaktadır. Görece olmasının anlamı, bir toplumda yoksulluk olarak tarif edilen yaşam standardının, diğer bir toplumda konforlu yaşam olarak görülebilesidir.

düzensizlikleri, kalabalıklaşma ve çevre kirliliği, artan yaşlı bağımlılığı ve geleneksel toplum yapısındaki bozulma gibi²⁰.

B. Refah Devleti

Terim, Başpiskopos Temple tarafından 1941 yılında ilk defa telaffuz edilmiştir. Bazı yazarlar ise, terimin 1934'te Oxford'lu Alfred Zimmern tarafından kullanıldığını, fakat 1940'da yazdığı "Citizen and Churchman" adlı kitabıyla Temple tarafından daha popüler hale getirildiğini vurgulamaktadır. Ancak, literatürde yaygınlaşması, 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporu ile gerçekleşmiştir²¹.

20. yüzyılın büyük bir kısmında ve ondan önceki yüzyıllarda "refah"²² ile "devlet" kavramlarının birarada kullanılmadığı görülmektedir. Yalnızca 1945 ile 1980 arasında bu iki kelime arasında güçlü bir ilişki söz konusudur. Bu dönemde "refah devleti"²³ ifadesi, politikada ve halk dilinde yaygın bir deyim haline gelmiştir.

Dolayısıyla, 1930 ve 1940'lı yıllarda geliştirilen "refah devleti" kavramı, yakın zamanlara ait bir kavram olduğundan, nispeten yeni sayılabilir. Refah devleti kavramı görece bir anlama sahiptir ve ekonomik, politik ve kültürel miras ve tarihsel gelişim dikkate alındığında, zamana ve farklı ülkelere göre değişik şekillerde

²⁰ Dereli, a.g.e., s. 2-3.

²¹ Ian Gough, "Refah Devleti", (Çev.: Kamil Güngör), *New Palgrave Dictionary of Economics*, Vol.: 4, (Çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, 29.03.2003, s. 895; & Bent Greve, *Historical Dictionary of the Welfare State*, London: The Scarecrow Press, 1998, p. 129. & Refah devleti teriminin doğuşuna dair farklı bilgiler de söz konusudur. Bu konudaki bilgiler için bkz.: Çalışkan, a.g.e., s. 6.

²² "Refah" (welfare) teriminin anlamı her zaman için muğlak olmuştur. En basit anlamıyla refah, "iyilik" (bir birey veya toplumun sağlık, huzur ve mutluluğu) veya "iyi olmanın maddi ve sosyal önkoşulları" olarak tarif edilebilir. Buna ek olarak, refah terimi, belli durumlardaki insanlara (çocuklara, hastalara, yaşlılara vs.) koruma sağlayan hizmetler dizisine de işaret etmektedir. Bu anlama sahip olan refah terimine Avrupa Birliği'nde "sosyal koruma" kavramı karşılık gelmektedir. Terimin üçüncü anlamı ise, yalnızca ABD'ye mahsus olup, yoksullara finansal yardımı ifade etmektedir. Bkz.: Paul Spicker, "Social Policy", *An Introduction to Social Policy*, (Çevrimiçi): <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socpolf.htm>, 13.03.2003, p. 1.

²³ "Refah devleti" kavramı da farklı ülkelerde farklı anlamlara gelebilmektedir. Örneğin, bu kavram Amerika'da yalnızca devlet kaynaklı emeklilik sistemi anlamına gelirken, İngiltere'de sosyal güvenlik, sağlık, eğitim gibi büyük harcama alanları yanında, sığınma evleri gibi küçük programları ve faydalananları da içine alan bir anlama sahiptir. Bkz.: Andrew Dilnot, "Refah Devletinin Geleceği", (Çev.: Zeynel Bakıcı), (Çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah-devleti.pdf, 29.03.2003, s. 1.

yorumlanabilir. Gerçekten de, neredeyse her bir devlet ve her bir birey refah devletini farklı şekilde yorumlamaktadır. Refah devleti kavramları, genellikle bir devlet ekonomiyi ve vatandaşlarının refahına niye ve nasıl müdahale eder noktası üzerinde odaklanmaktadır.

Modern anlamda refah devletinin temelleri, 19. yüzyılın ortalarında İngiltere’de temel eğitimi sağlamak amacıyla düzenlenen yasal düzenlemeye kadar götürülmektedir. Modern refah devleti için kabul edilen bir diğer başlangıç noktası ise, ilk defa 1883’te Bismark tarafından getirilen sosyal sigorta uygulamasıdır. Bunlardan önce de, yoksullara yönelik birtakım yasalar söz konusudur; ancak bunlar genelde refah devleti için bir başlangıç kabul edilmemektedir.

Refah devletinin doğduğu ülkelere bakıldığında, ilkönce 19. yüzyılda Almanya’da başlayan refah devleti uygulamalarının, daha sonra Batı Avrupa ülkelerine, Kuzey Amerika’ya ve Avustralya’ya yayıldığı gözlenmektedir²⁴. Bu ülkelerin hemen hemen hepsinde demokrasi yerleşmiştir, devlet ve din ayrılmıştır; bu ülkelerde yüksek düzeyde sanayileşme söz konusudur ve gelişmiş piyasa ekonomileri oluşmuştur²⁵. 1970’lerde ise, muazzam bir sanayileşme süreci yaşayan, güçlü piyasa ekonomilerine sahip olan Tayvan, Güney Kore, Hong Kong ve Singapur gibi Pasifik Kuşağı ülkeleri de refah devleti olma yolunda önemli adımlar atmıştır (Japonya, aynı süreçten çok daha önce geçmiştir).

Aslında, 1917’deki Bolşevik Devrimi’nden sonra Sovyetler Birliği’nde, daha sonra da Doğu Avrupa, Küba ve Çin gibi ülkelerde de refah devleti uygulaması

²⁴ Refah kavramı, öncelikle çağdaş toplumlarda önem kazanmıştır. Bunun nedenleri arasında, Sanayi Çağı toplum yapısında görülen olumsuzlukların ve bunlara yönelik önlemlerin ilk defa bu ülkelerde ortaya çıkmasıdır. Genelde sosyal refah kavramı, çağdaş Batı toplumlarının bir ürünü olan ve onlar tarafından garanti altına alınan adalet, eşitlik, özgürlük, haklar (siyasi, ekonomik ve sosyal) gibi kavramlarla hep birarada olmuştur. Bkz.: Christopher Pierson, **Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare**, 2nd ed., Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1998, pp. 6–7.

²⁵ II.D.Savaşı’nın ardından refah devletinin yükselmesi (en azından İngiltere’de), özellikle Beveridge’in yönetimle ilgili ve Keynes’in tam istihdam ve ekonomik istikrar kararı ile ilgili vizyonları dolayısıyla gerçekleşmiştir. Refah devleti kavramı, “laissez-faire devlet”e karşı bir kavram olarak görülebilir, yani devletin müdahaleci rolünün arttığını ifade eden bir kavramdır. Nitekim, refah devleti, devlet görevinin bir parçası olarak, toplumda vatandaşların haklarını sağlar ve geliştirir. Bkz.: Nusret Ekin, Yusuf Alper, Tekin Akgeyik, **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul: İTO Yay., 1999, s. 28.

denenmiştir. Dünyanın geri kalan ülkelerinde, refah devleti henüz ortaya çıkmamıştır. Çünkü, bazı Körfez ülkeleri hariç, bu ülkelerin hiçbirisinde büyük çapta sanayileşme gerçekleştirilmemiştir. Çoğu ülkede, hâlâ güçlü bir şekilde dini ve sivil toplum kurumları refah devleti yerine sosyal refah hizmetlerini sunmaya devam etmektedir²⁶.

Bütün bunlardan iki sonuç çıkarılabilir. İlki, bazı öncü düzenleme ve uygulamalar istisna tutulursa, refah devletinin esas olarak 20. yüzyılın bir ürünü olduğudur. İkincisi ise, her ülkenin refah sisteminin, nitelik açısından belirgin bir farklılık arzettiğidir.

“Refah Devleti” (welfare state) kavramının ne olduğuna gelince, kavram tarih boyunca çeşitli şekillerde tarif edilmiştir ve hâlâ refah devletinin ne olduğu hususunda ortak bir tanım yoktur. Tanımlar, refah devletine minimum sorumluluk verenden (gereksinimlerin sadece minimum düzeyde karşılanması, minimum standartların sağlanması), refah devletine çok geniş bir faaliyet alanı (eğitim, konut, kişisel sosyal hizmetler vs.) tanıyana doğru farklılaşmaktadır. Refah devletleri, ulus-devletlerin ekonomik, kültürel ve tarihsel geleneklerine göre farklılıklar göstermektedir²⁷.

Birçok çalışmada referans olarak gösterilen Asa Briggs’in²⁸ tanımına göre, refah devleti; “piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türüdür.” Briggs’e göre, refah devleti, üç alanda faal durumdadır: Birincisi, bireylere ve ailelere, minimum bir düzeyde gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilerin, belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik vb.) üstesinden gelmelerinde onlara yardımcı olmaktadır. Üçüncüsü ise, sosyal refah hizmetleri aracılığıyla, tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını üstlenmektedir²⁹.

²⁶ Pranab Chatterjee, *Approaches to the Welfare State*, Washington D.C.: Nasw Press, 1996, p. 22.

²⁷ Gough, “Refah Devleti”, a.g.e., s. 895.

²⁸ Asa Briggs, “The Welfare State at Historical Perspective”, *Archives Europeennes de Sociologie*, Vol.: 2, Issue: 2, 1999, pp. 221–259.

²⁹ Gough, “Refah Devleti”, a.g.e., s. 895.

Daha da sadeleştirilirse, Asa Briggs'e göre, refah devletinin toplum üzerindeki etkisi en azından üç şekilde gerçekleşmelidir: Minimum gelir garantisi sağlamalı, güvencesizliği azaltmalı, herkese en iyi standartlara sahip olabilme hakkı vermelidir³⁰.

Diğer bir tanıma göre, "refah devleti", "takip edeceği vergi ve ücret politikaları ile adil bir gelir dağılımının gerçekleşmesi görevini üstlenen, korunmaya muhtaç grup ve sınıfları gözeten, sosyal güvenlik uygulamaları ve istihdam politikalarına yön veren, eğitim, sağlık, konut gibi toplumun temel gereksinimlerini karşılamaya yönelik politikaları uygulayan ve çalışma yaşamını düzenleyici önlemler alan çağdaş bir devlet anlayışı" olarak tanımlanmaktadır³¹.

Her birey, yaşam koşusuna eşit koşullarda başlamaz. Doğumla birlikte kazanılan bazı özellikler vardır. Örneğin, dil, ırk, renk, doğum yeri, hatta anne-babanın kültür düzeyi, ekonomik durumu ve toplumsal statüsü gibi bazı özellikler her birey için farklıdır. Bunun dışında, yine kendi dışında cereyan eden, ancak onu yoksulluk, işsizlik gibi tehlikelere maruz bırakan bazı ekonomik ve sosyal faktörler de sözkonusudur. İşte refah devleti, bu avantaj ve dezavantajları dengelemeye çalışan, dengedeki ibreyi daha ziyade ekonomik ve sosyal yönden güçsüz olanlar lehine tutan devlettir³².

Yine, modern bir yönetim biçimi olarak refah devletini şu şekilde tanımlamak da mümkündür: "Modernite olarak nitelenen, aşağı yukarı son iki yüz yıllık tarihsel süreçteki ekonomik ve sosyal dönüşümler neticesinde şekillenen bir yönetim tarzı, devlet ve toplum arasında özel bir ilişki biçimi"³³.

³⁰ Greve, a.g.e., p. 130.

³¹ Serter, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, a.g.e., s. 33.

³² Murat Barna, "Sosyal Devlet ve Eşitlik", (Çevrimiçi):

<http://www.turkhukuk sitesi.com/faq/sosyaldevletveesitlik.shtml>, Temmuz 2002, s. 1, 5.

³³ Nadir Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 92, Bahar 2002, s. 9. & Yazarın diğer eseri de, bu alanda yazılmış kıymetli bir kaynaktır. Nadir Özbek, **Osmanlı İmparatorluğunda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet, 1876-1914**, 1. bs., İstanbul: İletişim Yay., 2002.

Anayasa Mahkemesi de, 1985 yılındaki bir kararında, “sosyal hukuk devleti”nin çok kapsamlı bir tanımını yapmıştır³⁴. Buna göre, sosyal hukuk devleti, “insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma yaşamının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adaletle uygun bir biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimi uygulayan devlettir³⁵.”

Refah devleti, bireylere yalnız klasik özgürlükleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insanca yaşamaları için gerekli olan maddi gereksinimlerini karşılamayı da kendisine görev edinen devlettir. Refah devleti için sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ve sosyal yardımda bulunmak, vatandaşlarına tanıdığı bir lütuf değil, onun görevidir. Bu ödevin, tamamıyla özel sektöre bırakılması da mümkün değildir³⁶.

Refah devletini kısaca üç şekilde betimlemek mümkündür. Refah devleti, müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı bir devlettir. Müdahalecidir, çünkü piyasa başarısızlıkları üzerine harekete geçer ve doğan sorunların giderilmesine

³⁴ Ülkemizde olduğu gibi, çağdaş devletlerin birçoğunun Anayasalarında, o devletin “sosyal bir devlet” olduğunu belirtir ibareler yer almaktadır. Ancak, her ne kadar bu ifade bir hukuk metni olarak Anayasa ve yasalarda yer alsa da, bu durum o devleti tek başına bir sosyal devlet yapmaya yetmez, aynı zamanda uygulama da önemlidir.

³⁵ 18.02.1985 gün ve E.84/9, K.85/4 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

Diğer yandan, “refah devleti” bazı sözlüklerde ise şu şekilde tanımlanmıştır: Devletin, özellikle gereksinim içindeki vatandaşlarının sağlık ve refahlarını korumak üzere sağladığı hizmetler, tahsisatlar, ödenekler, aylıklar vs.’den oluşan bir sisteme refah devleti denilir. Bkz.: **Oxford English Dictionary**, “Welfare State”, Oxford: Oxford University Publ., 1994.

Yine, refah devleti, devletin, işsiz ya da çalışmak için çok yaşlı olan kişilere para, ücretsiz sağlık bakımı vs. hizmetler sağladığı sistemin genel adıdır. Bkz.: **Dictionary of Contemporary English**, “Welfare State”, Essex–England: Longman Publ., 1995, p. 1624.

³⁶ John Clarke, Gordon Hughes, Gail Lewis, Gerry Money, “Introduction: The Meaning of the Welfare State”, **Social Policy: Welfare, Power and Diversity (Imagining Welfare Futures)**, (Ed.: Gordon Hughes), New York: Open University Press, 1998, p. 1. & “Türkiye’de Sosyal Hizmetler”, **Sosyal Hizmetler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 3, Aralık 1968, s. 4.

yönelik olarak önlemler alır, düzenlemeler yapar. Düzenleyicidir, çünkü iş piyasalarındaki düşük ücretlerin işçileri sefaletе düşürmemesi için asgari bir ücret belirler, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini üstlenir vb. Gelirin yeniden dağıtıcısıdır, çünkü vergi ve diğer politikalar ve transfer harcamalarıyla gelirin paylaşımına müdahalede bulunulmadığında, sınıflar arasında gelir dengesizliklerinin, dolayısıyla huzursuzlukların çıkacağıının farkındadır³⁷.

Yukarıdaki tanımlarda görüldüğü üzere, refah devleti kavramı, genelde aynı amacı taşımakla birlikte farklı şekillerde tanımlanmıştır. Kavramların hemen hepsindeki ortak amaç, toplumda refah düzeyi itibariyle farklı durumda bulunanların bu farklılıklarını gidermek amacıyla, devletin sosyal politika önlemleri almasını ifade etmektedir. Yani, refah devleti, yapılan çeşitli düzenlemeler ve uygulamalarla, kötü ekonomik ve sosyal koşullar altında bulunan bireyleri korumayı amaçlamaktadır. Bu koruma, sosyal politikalar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Bütün bu açıklamalardan yola çıkarak, çok özlü bir şekilde refah devletini tanımlamak gerekirse, refah devletini, temel sosyal hizmetlerin sağlanması amacıyla yönelik devlet önlemleri (genellikle sağlık, eğitim, konut, gelirin korunması ve kişisel sosyal hizmetleri kapsar) olarak ifade etmek mümkündür. Refah devletinin amacı, zorunlu devlet mekanizmalarıyla çeşitli gruplar arasında gelirin yeniden dağıtılmasını ve bu amaçları gerçekleştirebilmek için yasal düzenlemelerin yapılmasını ve kurumların kurulmasını sağlamaktır.

Öte yandan, refah devletinin görev alanına bakıldığında, oldukça geniş olduğu ve her ülkenin kendi sosyal refah modeline göre çeşitli uygulamalarla karşılaştığı söylenebilir. Ancak, genel olarak bu kapsam içerisine şunlar girmektedir: Ailenin, çocukların, gençlerin, kadınların, yaşlıların korunması, iş bulma, mesleki eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi, sosyal güvenlik, yoksullara, sakatlara, yaşlılara yardım vs. Devlet, vatandaşlarına tanıdığı bu sosyal haklarla, yaşam yarışına gerilerden başlayanlarla, yarışta varış noktasına kendi

³⁷ TÜSİAD, **Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yay., Şubat 1995, s. 73–74.

çabalarıyla ulaşamayacak olanların durumundaki eşitsizlikleri düzeltmeye çalışmaktadır³⁸.

Diğer taraftan, refah devleti kavramının ortaya çıkmasında, özellikle Sanayi Devrimi'nden sonra, insanların yaşam haklarının hiçbir güvence kapsamı altında olmaması, bir başkasının iyi niyeti ve keyfine tabi olması rol oynamış, çekilen çileler ve uğranılan haksızlıklar, devlet müdahaleleriyle bu gidişin değişmesine ve çağdaş sosyal politika uygulamalarının doğmasına yol açmıştır³⁹.

Çağdaş devletin ulaştığı son aşama olan refah devleti, eskiden olduğu gibi, olayları yalnızca seyretmekle kalmamakta, “seyirci devlet” olmaktan çıkıp “oyuncu devlet” haline gelmekte, yani kendisi düzenleyici ve topluma şekil verici yönde hareket etmektedir⁴⁰.

Bu doğrultuda, anayasal düzeyde refah devleti anlayışına yer veren ilk belge, 1848 tarihli Fransa Anayasası'dır. Bu belgede ilk defa, klasik hakların yanısıra sosyal ve ekonomik haklara da yer verilerek sosyal hukuk anlayışına öncülük edilmiştir. Bu anlayış çerçevesinde devlet, bundan böyle özgürlükler konusunda pasif kalmak bir tarafa, kişisel ve politik hakları tanımakla yetinmeyecek, sosyal ve ekonomik hakların geliştirilmesiyle ilgili olarak birtakım faaliyetlerde bulunmak zorunda kalacaktır.

Daha sonra, 1919 yılında Almanya'da yürürlüğe konulan Weimar Anayasası, refah devletinin gelişimine zemin hazırlama açısından diğer çok önemli bir belgeyi ifade etmektedir. Hem sağlık, çalışma, aile ve meslek grupları ile eğitim hakkını güvence altına almış, hem de çalışma koşullarının işçi ve işverence beraber belirlenmesi ve çalışanların işletme içindeki komitelerde görev almasını sağlamıştır. Ekonomik yaşamın, adalet ilkesine uygun olarak ve insanlık onuruna yaraşacak bir şekilde düzenlenmesinin sağlanacağını da açık bir şekilde ifade etmiştir⁴¹.

³⁸ Sözer, *Türkiye'de Sosyal Hukuk*, a.g.e., s. 7.

³⁹ Gürhan Fişek, “Sosyal Devletsiz Bir Sosyal Güvenlik...”, (Çevrimiçi): <http://www.fisek.org/108.php>, 29.01.2003.

⁴⁰ Serter, *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, a.g.e., s. 32.

⁴¹ Nihat Bulut, “Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı”, (Çevrimiçi): <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/Nbulut2.html>, 02.03.2003, s. 6–7.

Aynı eğilim, II. Dünya Savaşı sonrası 1947 İtalyan Anayasası, 1949 Alman Anayasası, 1958 Fransız Anayasası ve ülkemizde de 1961 ve 1982 Anayasaları'nda benimsenmiştir⁴².

Bu kavramın daha iyi anlaşılabilmesi için, “liberal devlet” ve “sosyalist devlet” kavramlarıyla küçük bir karşılaştırma yapmak da faydalı olacaktır⁴³.

Liberal sistemde, sermaye ve üretim araçlarının mülkiyeti belirli ellerde toplanmıştır ve ekonomik yaşamı bunlara sahip olanlar yönetir. Denetim dışı bulunan bu kartel ve tröstler, hem çalışanların hem de tüketicilerin çıkarlarını tehdit eder.

Sosyalist sistemde ise amaç, önce işçi sınıfı (proletarya) diktatörlüğünü kurmak, ardından sosyalist devleti ve en sonunda da devletin olmadığı komünist bir toplumu oluşturmaktır⁴⁴.

⁴² 1961 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu hükmünü getirerek, bu doğrultuda geniş bir hak ve ödevler listesi oluşturmuştur. Gerçekten, ülkemizde ekonomik ve sosyal hakların vatandaş açısından bir hak ve devlet açısından da bir görev olarak gündeme gelmesi, ancak 1961 Anayasası ile mümkün olabilmektedir. Ekonomik ve sosyal haklar son derece özgürlükçü bir tarzda gündeme getirilmiştir. 10. maddenin 2. fıkrasında; “Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan politik ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar” diyerek, devleti tam bir özgürlük ortamının oluşturulmasında görevli kılmıştır. Bkz.: Ethem Çengelci, “Cumhuriyet Döneminde Sosyal Hizmetlerin Gelişimi Üzerine Bir Yorum”, *Sosyal Hizmetler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 8, Ekim 1998, s. 2. & Ayrıca bkz.: Nusret Ekin, Yusuf Alper, Tekin Akgeyik, *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*, İstanbul: İTO Yay., 1999, s. 125.

1982 Anayasası da benzer bir eğilim içinde, geniş bir sosyal haklar demetini benimsemiştir. Yukarıdaki maddenin karşılığı hüküm, bu Anayasanın 5. maddesinde “Devletin Temel Amaç ve Görevleri” başlığı altında ele alınmıştır. Buna göre; “Devletin temel amaç ve görevleri, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.” Bu düzenleme, bir öncekine göre, daha açık ve berrak bir görünüm kazanmıştır. Özellikle sosyal güvenlik hükümleri bakımından 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası karşılaştırıldığında, 1982 Anayasası'nın gerek kişi, gerekse koruma kapsamı bakımından daha ayrıntılı hükümlere sahip olduğu görülmektedir. Bkz.: Bulut, a.g.e., s. 7. & Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 125.

Buna karşın Türkiye, “dengeli ekonomik ve sosyal kalkınma” ilkesini de benimsemiştir. Elindeki kıt kaynaklarını, ekonomik ve sosyal hedefler arasında dengeli bir şekilde dağıtmanın yolunu aramış, zaman zaman ekonomik gelişmeye öncelik verse bile, sosyal devlet olduğunu unutmamaya ve sosyal boyutu ihmal etmemeye gayret göstermiştir. Sosyal amaçlı yatırımlarını artırmış, insan unsurunu geliştirme faaliyetlerine hız vermiştir. Fakat, “nüfusu hızla artan ülkemizde, sosyal yatırımların gerek nitelik, gerek sayı itibarıyla ihtiyacı karşılamakta yeterli bir düzeye ulaştırılamadığı da açıktır.” Bkz.: Serter, *Türkiye'nin Sosyal Yapısı*, a.g.e., s. 249.

⁴³ Liberal ve sosyalist düşünce ve türlerine yönelik daha detaylı bilgi için, bu bölüm altındaki III. Başlığa bakınız.

Her iki sistemin tarihine gözetildiğinde, ne liberal ne de sosyalist sistemin toplumların gereksinim ve beklentilerine cevap veremediği görülmektedir. Bireycilik esasına dayalı liberal sistem, fertleri çok yalnız ve korumasız bırakmış; aksine, toplumculuk esasına dayalı sosyalist sistem ise, insanları devlet tahakkümü altında çaresiz bırakmıştır. Dolayısıyla, bu iki sisteme tepki olarak, her ikisinin de olumsuzluklarını bertaraf edebilecek yeni bir sistem arayışı doğmuş ve üçüncü yol olarak refah devleti düzeni bulunmuştur.

Bulunan bu yeni sistem (refah devleti), bir anlamda liberal devletin modifiye edilmiş halidir. Bu sistem özünde liberaldir, fakat çeşitli şekillerde piyasaya müdahalede bulunduğundan, minimal devletin olamayacağı kadar hacimli bir devlettir. Devlet müdahalesi, aslında piyasaya kayıtsız kalmanın, telafisi mümkün olmayacak sonuçlar doğurması durumunda sözkonusu olacaktır. Bu yüzden, gerekmedikçe serbest piyasa düzenine müdahalede bulunulmamalıdır.

Refah devleti, öncelikle Batılı gelişmiş ülkelerde benimsenmiş ve de başarılı olmuştur. Bunun nedeni, Batı devletlerinin zengin ve sermaye birikimini gerçekleştirmiş olmaları, dolayısıyla milli gelirin daha iyi dağıtımına anlamına gelen refah devleti politikalarını sorunsuz uygulayabilmeleridir⁴⁵. Halbuki, paylaşılacak gelir kaynaklarına sahip olmayan ülkeler, sosyal devlet uygulamasında vatandaşlarına gereği gibi bir refah düzeyi sağlayamamışlardır. Çünkü, bu ülkelerin hem sosyal adaleti sağlama, hem de hızlı bir kalkınmayı gerçekleştirme hedefleri bulunmakta ve bu nedenle iki hedef arasında bir denge sağlanması gerekmektedir. Ülke ekonomik açıdan kalkındıkça, sosyal adaleti sağlamak daha da kolaylaşacaktır. Çünkü, ekonomik politika ile sosyal politika arasında çok büyük bir ilişki vardır⁴⁶.

Ayrıca, refah devleti denilince, olağanüstü büyüklükteki bir olgudan bahsedildiği bilinmelidir. Örneğin, İngiltere'deki refah devleti incelendiğinde

⁴⁴ Özateşler, a.g.e., s. 95'ten aktaran Sözer, *Türkiye'de Sosyal Hukuk, a.g.e.*, s. 8.

⁴⁵ Gerçekten, modern devletlerin en önemli fonksiyonlarının başında, vatandaşlarının refahlarını yükseltmek amacıyla kaynak dağılımını sağlama fonksiyonu gelmektedir. Devletin bu alandaki rolü çok önemli olduğundan, genellikle modern devlet, prensipte refah devleti olarak adlandırılmaktadır. Bkz.: Neil Gilbert, Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 4th ed., Massachusetts: Allyn-Bacon Publ., 1998, p. 11.

⁴⁶ Sözer, *Türkiye'de Sosyal Hukuk, a.g.e.*, s. 8, 9, 18.

(İngiltere liberal refah modelini temsil eden bir ülkedir, daha ileri düzeyde refah devletleri de vardır), bu ülkede toplam kamu harcamalarının % 60'a yakın kısmının refah devleti tarafından kullanıldığı görülecektir. Kamu harcamalarının % 31'i sosyal güvenliğe, % 16'sı sağlığa ve % 12'si eğitime ayrılmaktadır⁴⁷.

Son söz olarak sosyal refahın tarihsel gelişimi kısaca özetlenirse, neo-liberalizm ve küreselleşme süreci başlayana kadar, aşağıdaki eğilimleri tespit etmek mümkündür. Bunların hepsi ilerleyen bölümlerde geniş bir şekilde açıklanacaktır.

- İlk önce, kalıntı (residual) refah yaklaşımının evrilerek, yerini kurumsal (institutional) yaklaşıma bıraktığı görülmektedir.
- İkincisi, sosyal refah, hayırseverlik duygularıyla yapılan bir hizmet olmaktan çıkmış, vatandaş olmaktan kaynaklanan bir insan hakkı kavramına dönüşmüştür.
- Üçüncüsü, geçmişte yalnızca yoksullara yönelik bir hizmet anlayışı iken, bütün nüfusun gereksinimlerini karşılamaya yönelik olarak evrensel bir şekil almıştır.
- Dördüncüsü, kısıtlı bir refah bütçesinden, insan kaynakları potansiyelini güçlendirmek, herkes için arzu edilir bir refah ve esenlik sağlamak üzere geniş refah harcamalarına yönelinmiştir.
- Beşincisi, yoksulluk ve işsizlik gibi ortaya çıkan sosyal sorunların, bireylerin kusurlarından kaynaklandığı düşüncesinden, bu sorunların devletin ve kurumların yetersiz koşullarından kaynaklandığı düşüncesine geçilmiştir.
- Sonuncusu ise, sosyal refah sunma çabalarındaki sorumluluğun gönüllü kişi ve kurumlardan, kamuya kaydığı görülmüştür.

⁴⁷ Dilnot, a.g.e., s. 2.

Son bölümde değinileceği gibi, küreselleşme ve liberalleşme ile başlayan yeni dönemde ise, bu özelliklerin hemen hemen hepsinin bir bakıma geçmişteki duruma doğru evrilmeye başladığı görülmektedir⁴⁸.

II. SOSYAL POLİTİKA ÜRETİCİSİ OLARAK DEVLETİN GELİŞİMİ

A. Bir Kurum Olarak Devlet Kavramı ve Doğuşu

Devlet felsefesi kuramları, devletin varlığını “koruyucu bir kurum” olmasında bulmuşlardır. Bu kuramların ortak tanımına göre “devlet”, “dışarıya karşı sınırları korumakla, içeride ise hukuk düzenini koruyup sürdürmekle görevli bir kurumdur.” Platon’a göre devlet, “birlikte yaşama zorunluluğu”ndan doğmuştur. Aristoteles’e göre ise, “doğal bir oluşum”dur. Ancillon da daha ilginç bir yaklaşımla, “diller nasıl insanların duygu ve düşüncelerini paylaşma gereksinimlerinden ve bu yoldaki yeteneklerinden doğmuş iseler, devletler de, işte böyle bir gereksinimden ve toplumsallık güdüsünden doğmuşlardır” demektedir. Yine, Rousseau, Grotius, Spinoza ve Locke’ya göre devlet, “toplum sözleşmesi”nin bir ürünüdür. Hobbes ise, devletin “herkesin herkese karşı savaşını” sona erdirmek için ortaya çıktığını ifade etmektedir⁴⁹.

Devlet ile ilgili varsayımlar, insanların çok eski zamanlardan itibaren bir devlet çatısı altında, onun kural ve düzenlemelerine tabi olarak yaşamlarını devam ettirdiğini bize göstermektedir. Devlet öncesi dönemde, “doğal düzen” olarak adlandırılan bir zaman sürecinde, düşünürlere göre. insanlar tüm hak ve özgürlüklere sahiptirler. Bazılarına göre ideal, bazılarına göre de ideal olmayan bir yaşamın sürdüğü bu dönemde, bu özgür insanlar, haklarının bir kısmından feragat ederek, bunları bir sosyal sözleşme⁵⁰ ile topluma devrederek, düzenli bir yaşama kavuşmak

⁴⁸ Şahin, a.g.e., s. 5.

⁴⁹ Franz Oppenheimer, *Devlet*, (Çev.: Alaeddin Şenel, Yavuz Sabuncu), İstanbul: Engin Yay., 1997, s. 34–36.

⁵⁰ İsmail Coşkun, *Modern Devletin Doğuşu*, İstanbul: Der Yay., 1997, s. 23–35.

istemişler ve böylece ortaya devlet çıkmıştır. Devletin kuruluş amacı, doğal yaşama dönemindeki hakların güvence altına alınma isteğidir⁵¹.

Aslında, devlet olgusunun görece olarak çok yeni olduğu, insanlık tarihinin çok az kısmının, neredeyse yüzde birinin, en ilkel devlet türleri dahil, devlet kurumu altında yaşandığı iddia edilmektedir. En eski “geleneksel devletler”in İ.Ö. 6.000–8.000 yılları arasında yer aldığı düşünülmektedir. Barbarlıktan uygarlığa geçişte bir adım olan devlet, ilk defa Yakın Doğu⁵²’da ortaya çıkmıştır. Devlet türleri içinde “modern devlet”in doğuşu ise çok daha yenidir. İlk modern devletin ortaya çıkışı 400 yıllık bir geçmişe sahiptir ve Batı’da gerçekleşmiştir. Modern devletlerin en gelişmiş biçimi olan “ulus–devlet”in, aynı zamanda “refah devleti”nin ortaya çıkışı ise 1945 sonrasıdır, yani çok daha yenidir⁵³.

Devlet’in ortaya çıkışı ve onu tanımlamaya yönelik çeşitli kuramlar ve görüşler vardır⁵⁴. Marks’ın devlet tanımı, belli eksiklikleri olmasına rağmen, kabul edilen bir tanımdır. Marks’a göre, başlangıçta sınıfsız toplumlar vardı, toplum geliştikçe ve uygarlaşmaya başladıkça, toplum içinde farklılaşmalar doğmuş ve sınıflar ortaya çıkmaya başlamıştır. Ortaya çıkan sınıflardan bir tanesinin diğer sınıf/sınıflar üzerinde baskı kurma olgusu, bir baskı kurma aracı olarak devlet

⁵¹ Bulut, a.g.e., s. 2. & Ayferi Göze, **Libereral, Marxiste, Faşist ve Sosyal Devlet**, 3. bs., İstanbul: Beta Yay., 1995, s. 3–4.

⁵² Yaygın kanaate göre, Doğu toplumlarında, insanların bir kısmı göçebe çobanlar olarak yaşarken, bir kısmı tarımı keşfetmiş ve yerleşik çiftçiler konumuna geçmiştir. Bu sınıf farklılaşması, devleti ortaya çıkarmıştır.

⁵³ Christopher Pierson, **Modern Devlet**, (Çev.: Dilek Hattatoğlu), İstanbul: Çiviyazıları, 2001, s. 69.

⁵⁴ Cem Eroğul, “Devlet Nedir?” adlı kitabında, siyasal akımların devlete karşı olan tutumlarına değinmiş ve aslında belli başlı siyasal akımlardan hiçbirinin devlet olgusuna sıcak bakmadığını ortaya koymuştur. Örneğin, Anarşistler’in gözünde, devlet başlıca kötülük kaynağıdır. Marksist görüş de devleti kaldırılması gereken bir kurum olarak değerlendirmekte ve devlet varoldukça tam özgürlüğün gerçekleşmeyeceğini öne sürerek, sınıfsız bir toplum hedefi (devletsiz toplum) gözetmektedir. Sosyal Demokrasi’nin görüşleri bu kadar katı olmasa da, sonuçta onlar da dizginlenmemiş bir devlet gücünün tehlike yaratabileceğini düşünmekte ve bu nedenle yerinden yönetim ve özyönetimin yaygınlaştırılmasını teşvik etmektedirler. Politik yelpazenin sağ kanadı da pek farklı değildir. Liberaller, bilindiği üzere devletin minimalleştirilmesini, koruma, adalet ve altyapı dışında bir fonksiyona sahip olmamasını savunmakta; Muhafazakarlar da, kamu düzeni için devlete gerek olduğunu kabul etseler bile, sonuçta bu gücün yaygınlaşmasından hep rahatsız olmuşlardır. Devlete değer veren tek siyasal akım, Faşizm’dir, o da hem sol hem sağ tarafından sevilmemektedir. Ancak, her ne kadar siyasal akımların devlete bakışı olumsuz olsa da, devlet sürekli olarak gelişmiş, yaygınlaşmış ve güç kazanmıştır. Cem Eroğul, **Devlet Nedir?**, 2. bs., Ankara: İmge Kitabevi, 1999, s. 13–14.

kurumunu doğurmuştur. Yani, devlet, toplumun uzlaşmaz sınıflara bölünüşünün bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Marks, öncülüğünü yaptığı komünist felsefenin hedefi olan sınıfsız topluma ulaşıldığında, devletin de kendiliğinden ortadan kalkacağını ileri sürmektedir⁵⁵. Bu tez, Marksist devlet kuramının özet olarak bir ifadesidir⁵⁶.

Diğer taraftan, modern öncesi geleneksel devletler çeşitli biçimlerde ortaya çıkmıştır. Eisenstadt'a göre bu biçimler şöyle sıralanmaktadır: Kent devletler, feodal sistemler, patrimonyal imparatorluklar, göçebe ya da fetihçi imparatorluklar ve "tarihsel bürokratik merkezi imparatorluklar"⁵⁷.

Held⁵⁸'e göre ise, geleneksel devlet türleri beş ana devlet sistemi kümesi olarak kategorize edilebilir. Bunlar; (haraç alan) geleneksel imparatorluklar, feodalizm (bölünmüş otorite sistemleri), zümreler düzeni, mutlakiyetçi devletler ve modern ulus-devletlerdir.

Günümüz devlet örgütlenmesini de içeren modern devletlerin özellikleri arasında ise, aşağıdaki mekanizmalar yer almaktadır: Şiddet araçlarının denetimi (tekeli), toprak, egemenlik, anayasallık, kişisel olmayan iktidar, kamu bürokrasisi, yetki / meşruiyet, yurttaşlık, vergilendirme⁵⁹.

Modern ulus-devlet öncesine ilişkin devlet ve birey anlayışı, bugünkünden farklı olup, önemli olan birey-üstü ve kutsal olan devletin bekasının sağlanmasıydı. Bireyler devlet için vardır, görüşü hakimdi. Ancak, devlet olgusunun evrimsel bir gelişim içinde bugün geldiği nokta, devletin birey için var olduğudur ve devlet sosyal refahın sağlanmasında temel bir göreve sahiptir. Devletin sosyal refah hizmetleri; genel sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, konut gibi insan kaynaklarının korunması ve

⁵⁵ Marksist teoriye göre, devlet her çağda, idareci sınıfın çıkarlarına hizmet eder. Bu olgu, kapitalist devlet için doğru olduğu kadar, komünist bir düzene geçişi sağlayan proleterya devleti için de doğrudur. Sadece, sınıf zulmünün nihai olarak yok olacağı komünist yönetim altında, devlet yok olacaktır. Bkz.: Christopher Pierson, **Beyond the Welfare State**, a.g.e., p. 10.

⁵⁶ Coşkun, a.g.e., s. 84-85.

⁵⁷ S. N. Eisenstadt, **The Political Systems of Empires**, Glencoe: Free Press, 1963'den aktaran: Christopher Pierson, **Modern Devlet**, a.g.e., s. 70.

⁵⁸ D. Held, "Development of Modern State", **Formations of Modernity**, (Eds.: S. Hall, B. Gieben), Cambridge: Polity Press, 1992.

⁵⁹ Bunların herbirine yönelik daha detaylı açıklamalar için bkz.: Christopher Pierson, **Modern Devlet**, a.g.e., s. 71-74.

geliştirilmesine yönelik hizmetler yanında, daha uzun bir şekilde sıralanabilecek hizmet türlerinden oluşmaktadır⁶⁰.

B. Devleti Müdahaleciliğe ve Sosyal Görevler Üstlenmeye İten Nedenler

Devlet, zaman içerisinde giderek artan bir şekilde, başta ekonomik ve sosyal alan olmak üzere, her tür toplumsal alana ilgisini ve müdahalesini artırmaya başlamıştır. “Seyirci devlet” anlayışından “müdahaleci devlet” anlayışına yönelen devlet, ilk önce düzenleyici görevler üstlenmiş, daha sonra bizzat üretici olarak ekonomik faaliyet içinde yer almış ve tabii bu esnada işveren fonksiyonuna da sahip olmuş ve giderek artan oranda sosyal görevler üstlenmeye, birtakım sosyal önlemler almaya başlamıştır.

Devletin, sosyal düzenlemeler ve kurumlar aracılığıyla artan hizmetleri, toplumda devlete olan güveni artırmakta ve politik gerginlikleri azaltmaktadır. Dolayısıyla, toplumdan gelen talep ve baskılar, devlet yöneticilerini daha müdahaleci olmaya itmiştir⁶¹.

1. Devlet Anlayışının Değişimi: Müdahaleci Devlet Anlayışının Benimsenmesi ve Devletin İşlevleri

Devlet, başlangıçta liberal felsefeye tam bir sadakatle, kendisini sadece ülkeyi ve vatandaşları koruma, yani iç ve dış güvenlik ile sınırlamış, daha sonra fonksiyonlarını giderek genişletmeye başlamıştır. Artık, fiyat ve ücretlerin tespitinden iş piyasalarının düzenlenmesine, imar ve bayındırlık işlerine, ekonomide gereksinim duyulan bazı malların üretilmesine, sosyal güvenlik sağlamaya, kısaca herşeye el uzatmıştır. Günümüze kadar uzanan bir zaman dilimi içerisinde ise,

⁶⁰ Çalışkan, a.g.e., s. 2. & Coşkun, a.g.e., s. 163–165.

⁶¹ Serter, Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet, a.g.e., s. 39.

devletin sosyal yaşama yoğun müdahaleleri olmaksızın, toplum yaşamının düzgün, huzurlu ve sancısız işlemesine olanak bulunmadığı düşünülmüştür. Böylece, “seyirci devlet”, “gece bekçisi devlet”, “jandarma devlet” tipinden, politik, ekonomik, hukuki ve toplumsal açılardan çok etkin bir “oyuncu devlet” ya da “baba devlet” tipine dönüşüm yaşanmıştır.

Müdahaleci devlet anlayışı, özellikle II. Dünya Savaşı⁶² sonrasında ileri Batılı ülkeler tarafından benimsenmiş bir anlayıştır. Savaş sonrası dönemde devlet müdahaleci bir karaktere sahiptir ve tam istihdama, makro-ekonomik talep yönetimine ve sosyal yardım ve sosyal refah hizmetlerinin geliştirilmesine odaklanmıştır.

Tezin ana teması olan “refah devletinin krizi”nin başgöstermesi ile, müdahalecilik anlayışının sorgulanmaya ve giderek zayıflamaya başladığı görülmektedir. Bazı araştırmacılar, 1970’lerden sonra ekonomik düzende yaşanan bunalımı, aynı zamanda müdahaleci devletin bunalımı olarak da görürler ve yeni dönemde yaşanan küresel ekonomik düzene geçiş sürecinin, devletin yapısında bir değişimi de beraberinde getirdiğini, bunun da ekonomi üzerindeki devlet müdahalesini azalttığını, hiç değilse müdahalenin niteliğini oldukça değiştirdiğini savunurlar. Öyle ki, ücretler düzeyini artırarak, ekonomideki genel mal ve hizmet talebini artırmayı ve bu yolla tam istihdamı sağlamayı amaçlayan Keynesci politikalardan, ücret düzeyleri üzerinden uluslararası rekabetgüçü kazanmayı amaçlayan politikalara geçiş yaşanmıştır⁶³. Dolayısıyla, II.D.Savaşı sonrası yaşanan 25 yıllık dönem ile daha sonraki dönem arasında, müdahalecilik bakımından koyu bir çizgi vardır.

II.D.Savaşı sonrası ile 1980’lerde dönüşümün başlamasına kadar olan devre, devlet müdahalesinin en yoğun olduğu ve hükümetlerin vergilendirme ve harcama faaliyetlerinin devasa boyutlara ulaştığı bir dönemdir. Bu dönem sonunda OECD ülkelerinde GSYİH içindeki hükümet harcamalarının % 30 (İsviçre) ile % 60 (İsveç)

⁶² Tezde çok sayıda “II. Dünya Savaşı” terimi kullanıldığından, ilerleyen sayfalarda bu sözcük yerine, onu ifade etmek üzere “II.D.Savaşı” kısaltması kullanılacaktır.

⁶³ Christopher Pierson, **Modern Devlet**, a.g.e., s. 191.

arasında dalgalandığı görülmektedir. İngiltere’de ise bu oran % 43 olarak gerçekleşmiştir⁶⁴.

İfade edilmektedir ki, “hangi kritere göre olursa olsun, devletler “büyük” ekonomik aktörlerdir. Büyük harcamalar yaparlar, büyük vergiler toplarlar ve büyük borçlar alırlar. Halihazırda gördüğümüz gibi, büyük işverenlerdir ve buna büyük tüketiciler olduklarını da eklemeliyiz. Devletler sadece emek satın almazlar, ayrıca büyük sermaye projelerine fon sağlarlar, yol yapımını ve öteki altyapı çalışmalarını üstlenirler. Kağıt tutacağından savaş gemisine her tür tüketim maddesini satın alırlar. Devlet kendisi ne kadar az şey yaparsa, özel sektördeki üreticilerden mal ve hizmet satın almak için o kadar çok piyasaya girer...”⁶⁵

Devletin temel olarak dört ana işlevi sözkonusudur. Bunlar; düzenleyici işlevi, ekonomik politika oluşturuvcu işlevi, geliri yeniden dağıtıcı işlevi ve işveren kimliğidir. Aşağıda, bunlara dair kısa bilgilere yer verilecektir.

Sanayileşmeden kaynaklanan sosyal sorunlara daha fazla kayıtsız kalamayan, ekonomik ve sosyal yaşama müdahaleyi kaçınılmaz olarak gören devlet, ilk olarak “düzenleyici” nitelikte görevler üstlenmiştir. İlk defa çocuk ve kadınların çalışma koşullarına ilişkin yasal düzenlemelerden başlanarak, bütün çalışma yaşamı hem bireysel, hem de toplu iş hukuku ile yasal bir çerçeve içerisine alınmış; böylece devlet bireysel iş hukuku ile hem çalışma koşullarının asgari standartlarını oluşturarak çalışma yaşamını insanileştirmeye çalışmış, hem de toplu iş hukuku ile de (pazarlık yolu ile) bu standartların üzerine çıkabilme olanağı sağlamıştır⁶⁶. Devletin düzenleyici fonksiyonu, daha sonra genişleyerek ve çeşitlenerek bütün ekonomik ve sosyal yaşamı kapsamıştır⁶⁷.

⁶⁴ Hükümetlerin harcamaları yüksek olunca, vergilerin de yüksek olması kaçınılmaz olmaktadır. Devletlerin gelir kaynakları, başta dolaysız (gelir, kurumlar ve servet vergileri gibi) ve dolaylı vergiler (katma değer vergisi gibi), sosyal sigorta kesintileri ve alınan borçlardır. Devletin vergi ve sosyal sigorta kesintileri 1992 yılında Avustralya, İsviçre ve Japonya gibi ülkelerde yaklaşık % 30 düzeylerinden, Finlandiya ve İsveç gibi ülkelerde % 50 düzeylerine doğru sıralanmıştır.

⁶⁵ Christopher Pierson, *Modern Devlet, a.g.e.*, s. 175–176.

⁶⁶ Nusret Ekin, *Endüstri İlişkileri*, 5. bs., İstanbul: İÜ İşletme Fakültesi Yay., 1989, s. 14–15.

⁶⁷ İlk sosyal yasalar ve sosyal yaşama ilişkin ilk devlet müdahalesi, Sanayi Devrimi’nin beşiği İngiltere’de doğmuş, daha sonra diğer Kara Avrupası ülkelerinde de uygulanmaya başlamıştır. Devlet, müdahalesini, yasalar çıkarmak ve kurumlar kurmak yoluyla gerçekleştirmiştir. Önceleri,

Devletin var olan düzenleyici görevleri listesi çok geniştir. Devlet faiz oranlarını denetler, işyerlerinin açılış saatlerini belirler, işçilerin çalışma yaşına ve çalışma saatlerine sınır koyar, kayıt-dışı çalışmayı yasaklar, tüketiciyi koruma kanunları çıkartır, piyasada kredi işlemlerini kontrol eder, çevre kirliliğini denetler, sit alanı içindeki özel mülk sahiplerinin devletin yazılı izni olmaksızın pencerelerini değiştirmelerini yasaklar vs. Bunların hepsi, devletin görevleri arasında yer alan hususlardan bazılarıdır.

Öte yandan, küreselleşme sürecinin devlet üzerindeki etkisinin bir sonucu olarak 1980'lerden sonra yaşanan, devletin doğrudan mal ve hizmet üreticisi olma tercihini terketmesinden sonra da, devlet daha ziyade "düzenleme" aygıtı olarak görev yapmaya başlamıştır. Bu doğrultuda son yirmi yılda yapılan reformlarla, devletin ekonomiye müdahale alanı daraltılmaya çalışılmıştır (deregülasyon). Böylece, piyasalara ve rekabetgücüne daha fazla önem verilerek, devletin yetki alanı ve tekeli azaltılarak, devletin küçültülmesi ve temel fonksiyonlarına döndürülmesi planlanmıştır⁶⁸.

Devletin ikinci işlevi, "ekonomik politikalar" üretmektir. Devletler, ekonomik politikaları oluşturan kurumlar olarak son derece önemli bir role sahiptir. Devletler vergi politikaları, para politikaları, gelir politikaları, ticaret politikaları, istihdam politikaları vs. yollarla ekonomi üzerinde etkin bir rol oynarlar⁶⁹.

işçi-işveren arasındaki problemlere çözüm bulmak amacıyla ortaya çıkan devlet müdahalesi, daha sonraları giderek genişleyerek, istihdamla ilgili problemleri çözmek, sosyal güvenlik sistemi kurmak, işçinin refahını artırmak, toplumun konut, eğitim ve sağlık gereksinimini karşılamak gibi çok daha geniş alanlara uzanmıştır. Bkz.: Serter, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, a.g.e., s. 3-4.

⁶⁸ Christopher Pierson, **Modern Devlet**, a.g.e., s. 170-171.

⁶⁹ Günümüzde devletlerin amacı, yeni yatırımlara uygun zemin koşulların oluşturulmasıdır. Devletlerin yatırımları teşvik etmek için, değiştirdikleri vergi politikaları ile, son yıllarda şirketlerden alınan vergi düzeylerini indirdikleri görülmektedir. Gerçekten, vergiler sadece hükümetlerin çeşitli harcamalarını karşılamada bir kaynak ve gelir dağılımını sağlamada bir araç değil, ayrıca aynı zamanda da belirli ekonomik faaliyet biçimlerini teşvik etmede de bir yöntemdir. Ayrıca, devletler, para politikalarını da yine benzer şekilde benzer faaliyet biçimlerini teşvik etmek üzere kullanırlar. Faiz oranlarını, enflasyon düzeylerini, ekonomideki para arzını vs. kontrol ederler. Örneğin, zaman zaman rekabet avantajı sağlamak üzere paralarını devalüe ettikleri (öteki paralar karşısında değerini düşürdükleri) de görülmektedir.

Gelirler politikası da uygulayan devletlerin, son dönemde, daha yüksek yatırım düzeyi, daha yüksek kârlılık ve hızlı ekonomik büyüme gibi gayelerle gelirler politikasını eksi yönde, yani

Devletler, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi sağlama yönündeki politikalarını gerçekleştirmeye çalışırken, piyasa ekonomisinde üretim araçları özel kesimin elinde olduğu için, onları politikaları doğrultusunda sevketmeye çalışırlar.

Üçüncü işlev olarak, “geliri yeniden bölüştürücü politikalar” izleyen devlet, zenginden alıp yoksula verme anlamına gelebilecek gelir dağılımının⁷⁰ gerçekleştirildiği bir kurumdur. Devlet kaynakları erkeklerden kadınlara, çalışanlardan işsizlere, çalışma yaşında olanlardan emeklilere, yetişkinlerden çocuklara kaydırılmış, dolayısıyla bunların hangisi sözkonusu olursa olsun, sonuç olarak gelir yeniden dağılmıştır⁷¹.

Rekabetgücüne ve piyasalara dayalı olan liberal devlet modelinde⁷², devletin iç ve dış güvenlik, adalet ve altyapı dışındaki temel görevleri dışında hiçbir şeye müdahalede bulunmaması asıldır. Dolayısıyla, piyasalarda düzeni “görünmez el”e bırakan liberal modelin, adalet ve eşitlik duygularıyla gelir güvencesi ve gelir adaleti sağlaması görevleri arasında değildir.

İşte, piyasaların ortaya çıkardığı bu gelir dağılımı, toplumun adalet yargılarına uymuyorsa, devletin, etkinlik koşullarını bozmamak üzere, bu adaletsizliği düzeltme, gelir dağılımına müdahale etme hakkı vardır. Bu eksikliğini telafi etme düşüncesinde olan müdahaleci devlet, vergi ve harcamalar yolu ile gelirin

ücretlilerin hasıladan aldığı payın kısılması yönünde kullandığı da görülmektedir. Bkz.: Christopher Pierson, **Modern Devlet, a.g.e.**, s. 181–182.

⁷⁰ Piyasa ekonomisi sistemine sahip olan toplumlarda, devlet, izlediği gelir politikaları ile, başlangıçta piyasada yaratılmış olan gelirleri, yeniden dağıtım araçlarını kullanarak daha az eşitsiz hale getirmeye çalışmaktadır. “Nihai gelir dağılımı” için, ilkönce başlangıç gelirine, eğer varsa devletin nakit yardım toplamı eklenir. Bu “brüt gelir”i verecektir. Brüt gelirden, gelir vergisi ve sosyal güvenlik payları çıkartıldığında ise, “kullanılabilir gelir” elde edilecektir. Bundan da dolaylı vergilerin toplamı çıkartıldığında “vergi sonrası gelir”e ulaşılabilecektir. Son olarak, aynı yardımlar (eğitim, sağlık hizmetleri vs.) eklendiğinde, “nihai gelir” rakamı elde edilecektir. Görüldüğü gibi, devlet, vatandaşlarının gelirine birçok aşamada etkide bulunmaktadır. Bu müdahalelerin amacı, gelir eşitsizliği yelpazesinin daraltılmasıdır. 1993 İngiltere’sini örnek olarak ele alırsak, en alt % 20’lik gelir grubunda bulunan hanehalkının gelir payı % 2,3 iken, bu oran, vergilerin ve yardımların bir sonucu olarak % 6,6’ya yükselmiştir.

⁷¹ Christopher Pierson, **Modern Devlet, a.g.e.**, s. 174.

⁷² Basit bir şekilde, üç tür devlet modelinden bahsedilebilir. Birincisi, “müdahaleci devlet modeli”, ikincisi “liberal devlet modeli” ve üçüncüsü de “karma devlet modeli”dir.

en iyi şekilde yeniden bölüşümünü sağlama gayretindedir⁷³. Liberal piyasa yanlısı olan Hayek ve Friedman gibi düşünürler bile, piyasaların belirli bir gelir düzeyinin altında bıraktığı kişilere gelir transferi yapılması gerektiğini savunmuşlardır⁷⁴.

Devletin dördüncü işlevini, onun işveren kimliği oluşturmaktadır. 20. yüzyıldan, özellikle de 1945'lerden itibaren kamu sektöründe sürekli ve hızlı bir büyümenin görülmesi, doğal olarak beraberinde kamu sektörü istihdamının büyümesini de getirmiştir. Kamu sektörünün, devlet fonksiyonlarının yerine getirilmesinde gereksinim duyduğu personel yanında, gittikçe genişleyen kamu iktisadi teşekkülleri (KİT) ve özel sektör ile ortak işletmeler yoluyla da istihdam içindeki payı çok yüksek oranlara ulaşmıştır. Özellikle büyük ölçekli ekonomik kuruluşlar şeklinde ekonomik faaliyette bulunan kamu sektörü, bazı gelişmiş ülkelerde işgücünün önemli bir oranını kendi bünyesinde barındırmıştır.

Diğer yandan, refah devleti ile istihdam düzeyleri arasında son derece pozitif bir ilişki vardır. Refah devletinin gelişmesi ile birlikte artan sosyal refah önlemleri, sadece sosyal yardım bütçesinin büyümesini getirmekle kalmamış, aynı zamanda "sosyal yardım sektörü" ismini verebileceğimiz bir hizmetler sektörünün ortaya çıkmasına, işgücünün önemli sayılabilecek bir kısmının bu sektörde çalışmaya başlamasına yol açmıştır⁷⁵.

⁷³ Ancak, liberal düşünceye ve savunucularına göre, "yoksulluğun tasfiyesinin yolu; istikrarsızlığa yol açan ve ortanca seçmene, yani seçmen çoğunluğuna, kamu açıkları ile her yıl gelir transferi yapmak değil; kalkınma aracılığıyla adam başına geliri ve istihdamı artırmakla mümkündür."

Bu görüş sahiplerine göre, ortanca seçmenin (köylü ve esnaf), yoksulluk ve işsizlik gerekçeleriyle gelir transferi talepleri, devletçiliği (karma ekonomiyi) ve kamu açıklarını (israfi) daha da artırmakta; ancak, devletin bu nedenlerle gelir bölüşümüne müdahalesi, piyasa ekonomisinde etkinlik kayıpları doğurduğundan, yeniden yoksulluk ve işsizlik yaratmaktadır. Dolayısıyla, gerçek anlamda yoksullukla mücadele için, piyasa ekonomisine geçmek ve onu etkin kılmak gereklidir. Bkz.: Güneri Akalın, **Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz**, Ankara: TİSK Yay., 2002, s. 10, 28-29.

⁷⁴ Hülya Kirmanoğlu, "Türkiye'de Gelir Bölüşümünün Yapısı ve Gelir Bölüşümü Politikaları", **Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz**, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirileri, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1998, s. 77.

⁷⁵ Pierson'a göre, istihdamın tarım-sanayi-hizmetler (Üç Sektör Kanunu) yönündeki değişiminin son aşaması olan ve istihdamın üretimden hizmetler sektörüne kaymasını ifade eden değişimde, devletin sosyal yardım sektörü son derece belirgin bir rol oynamıştır. 1985 yılında yapılan bir çalışmaya göre, Batı Almanya, İsveç, ABD ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde, bu sektörde istihdam edilen kişilerin toplam istihdam içinde % 11 ile % 26 arasında bir orana ulaştığı

Ancak, kamu kesimi istihdamındaki yükseliş, değişen devlet anlayışı ve bu anlayış doğrultusunda izlenen politika ve reformlar sonucunda, 1980'li yıllarda düşmeye başlamıştır. Bu azalışa rağmen, yine de İngiltere'de devlet her beş çalışandan birinin işvereni durumunda olmuştur.

Kısaca, devlet 20. yüzyıl boyunca oldukça büyük bir işveren haline gelmiş, genel işgücünün büyük kısmı (OECD'de ortalama % 15–20'si) kamu sektöründe istihdam edilmiştir⁷⁶.

2. Partilerarası Rekabet

Ulusal sosyal refah sistemlerinin ortaya çıkışı ve zaman içerisinde genişlemesinde, politik alanın büyük katkısı vardır. Partilerarası rekabetin, refah devletinin gelişiminde ve devletin sosyal politikalarının artışında çok belirgin bir role sahip olduğu bilinmektedir. Öncelikle, sosyalist–sosyal demokrat sayılan partilerin işbaşına gelmelerinden sonra uygulamaya sokulan ve geliştirilen birçok sosyal hak, daha sonra rakip olan sağ partiler tarafından da ortam elverişli olduğu sürece sürdürülmüştür. Bu durum, refah devletlerinin sürekli genişlediği II.D.Savaşı sonrası ile 1970'lerin yarısına kadar olan dönem boyunca devam etmiştir⁷⁷.

Sol partiler ve politikacıların eşitlik, adalet ve refah sağlama temeline dayalı vaatlerinin toplum tarafından cazip bulunması, gelişmiş ülkelerde hem sol, hem de sağ hükümetlerin, refah devletinin ve sosyal harcamaların⁷⁸ büyümesinde birlikte rol almasını sağlamıştır. Partilerin birbirleriyle rekabeti, devletin ekonomik ve sosyal

görülmüştür. Yine, sosyal yardım işleri de, hizmetler sektöründeki tüm istihdamın % 20–40'ı arasında bir oranını oluşturmuştur.

⁷⁶ Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 167–169.

⁷⁷ Gülten Kazgan, *Küreselleşme ve Ulus–Devlet: Yeni Ekonomik Düzen*, 2. bs., İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yay., 2002, s. 210.

⁷⁸ Daha sonraki sayfalar boyunca da bolca kullanılacak olan “sosyal harcamalar” kavramı ile belirtilmek istenen, genel olarak sosyal güvenlik hizmetleri (yaşlılık sigortası, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası gibi, sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan hizmetler) ve sosyal hizmetlere (eğitim, sağlık, konut edindirme hizmetleri, sosyal yardımlar vs. harcamalar) ayrılan harcamaların toplamıdır. Türkiye’de, bütçenin harcama kalemlerine bakıldığında, bu hizmetler arasında en fazla eğitim ve sağlık harcamalarının net olarak ayırt edilebildiği görülmektedir.

müdahale alanını sürekli olarak genişletmiş, kendilerine oy potansiyeli sağlamak amacıyla halka refah hizmetleri götürmede yarışmalarına yol açmıştır⁷⁹.

Refah devletlerinin birbiriyle olan farklılıklarının temelinde politikanın olduğu ileri sürülmektedir. Bu konuda yapılan birçok araştırma, kapitalist demokrasiler arasında refah devleti harcamalarındaki ve sosyal haklardaki temel farklılıkların, sol partilerin, özellikle de sosyal demokratik partilerin görece başarısı ile açıklanabileceği sonucuna varmıştır. “Güç kaynağı teorisi” (power resources theory) olarak adlandırılan bu durum, “çoğunluğun” (işçilerin) “azınlığa” (elitlere) karşı biraraya gelmesi ve sosyal fazlanın daha büyük kısmında hak iddia edebilmesi için tek dengeleyici güç kaynağının işçilerin sayıları olduğunu belirtmekte, fakat sayıların da etkili olabilmesi için sendikalar ve partiler tarzında büyük organizasyonların gerekli olduğu üzerinde durmaktadır⁸⁰.

Sol görüşlü partiler ve dolayısıyla gelişmiş refah ülkelerindeki sosyal demokratik partiler, devletin ekonomiye daha fazla ölçüde müdahale etmesini savunmaktadır. Bu tür partilerin işbaşında olduğu ülkelerde ve işbaşında oldukları dönemlerde, ekonomi içerisinde kamu kesiminin payının yükseldiği, dolayısıyla harcamaların arttığı gözlenmektedir. Örneğin, Cameron tarafından yapılan ve 1960–1975 yıllarını kapsayan bir araştırmada, İsviçre, Norveç, Danimarka gibi sol partilerin iktidarda olduğu ülkelere, GSYİH içerisindeki kamunun payının, Japonya, İtalya ve Fransa gibi sol partilerin nispeten zayıf olduğu ülkelere göre yüksek çıktığı tespit edilmiştir⁸¹.

Yine, yakın zamanlarda yapılan bazı araştırmalar, özellikle çalışan sınıfların oylarını elde etme yarışında sol partiler ve sendikalardan gelen keskin rekabet dolayısıyla, sağ görüşlü Hristiyan Demokratik partilerin de, yüksek düzeyli sosyal

⁷⁹ Serter, *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, a.g.e., s. 43.

⁸⁰ John Myles, Jill Quadagno, “Political Theories of the Welfare State”, *Social Service Review*, March 2002, p. 37. Diğer yandan, en ileri refah uygulamalarının, güçlü bir örgütlü işgücünün ortaya çıktığı ve oy hakkı yoluyla demokrasinin geliştiği ülkelerde söz konusu olduğu belirtilmektedir.

⁸¹ David R. Cameron, “Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Karşılaştırmalı Bir Analiz”, (Çev.: Asuman Altay), *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme*, (Haz.: Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir: Takav Matbaası, 1993, s. 67–68.

harcamaların ortaya çıkmasında belirgin bir role sahip olduğuna ışık tutmaktadır. Çünkü, seçim sistemleri ve oy kullanma haklarının giderek genişlemesi, politik merkezi sola doğru kaydırmıştır. Oy kullananların miktarlarındaki artışlar, daha önce seçimlerden dışlanmış olan düşük statülü grupların katılımındaki artışlardan kaynaklanmaktadır ve bu gruplar sendikaların desteğindeki sol partilere daha yakın durmaktadırlar. Bunların oylarını alabilme yarışı, sağ partilerin de sol görüşlü politikalara yönelmesine yol açmıştır⁸².

Ancak, ABD önderliğinde ortaya çıkan ve dünyaya yeni bir düzen getirme amacıyla olan “Yeni Sağ” felsefe ile birlikte, bu sefer tam tersi bir durum yaşanmaya başlamış, hem sol hem de sağ hükümetlerin sosyal haklar ve refah devleti karşısındaki tutumları tamamen değişmiş, adım adım sosyal haklar kısılmaya, refah devletleri eritilmeye başlanmış, piyasa ekonomisi her iki politik görüş tarafından da olmazsa olmaz bir değer olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla, sosyalist ya da sosyal demokrat partilerin halk oylarıyla iktidara gelmesi de artık bu bağlamda bir işe yaramamakta, çünkü piyasa ve sermaye onlar tarafından da tek egemen kabul edilmektedir⁸³.

Küreselleşme sürecinin yaşanmaya başlanması ile tam istihdam, yüksek seviyeli kamu harcamaları ve artan oranlı vergilerden oluşan klasik sosyal demokratik sistemin sarsılmaya başladığı gözlenmektedir. Sosyal demokrasi ile ulus-devletler, neo-liberal ve monetarist politikalara karşı uygulanabilir alternatiflerden yoksun kalmıştır. Gitgide artan bir şekilde, soldaki ve merkezdeki partiler, sağdaki rakiplerinden sadece derece olarak farklılık gösteren politikaları takip etme noktasına gelmek zorunda kalmıştır⁸⁴.

⁸² Myles, Quadagno, a.g.e., p. 38.

⁸³ Kazgan, a.g.e., s. 215.

⁸⁴ Küreselleşme rüzgarları, başlangıçta sosyalist ya da sosyal demokrat partilerin tek tek seçimleri ve dolayısıyla iktidarlarını kaybetmelerine yol açmıştır. Sosyal demokrat partilerin gücündeki azalma, sosyolojik olarak toplum yapısının değişmeye başlamasıyla açıklanabilir. Eskinin “mavi yakalı” işçi sınıflı toplum yapısının yerini, 1980’lerden itibaren “orta sınıf” (küçük girişimciler) ve hizmet sektöründe çalışan “pembe yakalı”dan oluşan bir toplum yapısı almıştır. Bunlar, diğerlerinden farklı olarak küreselleşmeyi ve devletin küçültülmesini desteklemekte, sendikalaşma olgusuna soğuk bakmaktadır. Bu nedenle, bazı ülkelerde sosyal demokrat partiler, bu sefer yukarıda anlatılanın tam tersi bir şekilde, partilerini merkeze doğru çekmek durumunda kalmış, ancak bu

Dolayısıyla, geçmişte politik partiler ve kurumlar refah devletlerinin gelişimlerinde önemli bir rol oynamış iken, şimdilerde öne sürüldüğüne göre, küreselleşme ve post-endüstrileşme ile birlikte, aynı parti ve kurumların, refah devletinin deyim yerindeyse ölümü ya da tekrar yapılandırılmasında hiçbir katkısı bulunmamaktadır⁸⁵.

Partilerin, refah devletlerinin gelişimi üzerinde etken olmasına dair görüşlerin aksine, bu alanda fazla etkilerinin olmadığı da ileri sürülebilmektedir. Örneğin, devletlerin yıllara göre yaptığı kamu harcamalarını inceleyen Garret, refah çabasında partilerin düşünüldüğü kadar etkilerinin olmadığını iddia etmektedir. Örneğin, sol partilerin politikaya hakim olduğu Danimarka, İsveç gibi sosyal demokrat ülkelerle Hollanda, Belçika gibi muhafazakar refah devletlerindeki harcamalar arasında, değişik düşünce dünyalarına aidiyeti yansıtacak bir farklılık bulamamıştır⁸⁶.

3. Piyasa Başarısızlıklarının Müdahaleye Yol Açması

Serbest piyasa ekonomisinin belli bazı kusurları vardır. Bu kusurlara, literatürde “piyasa başarısızlıkları” (market failures) denilmektedir. Piyasanın doğal işleyişine müdahale edilmemesi durumunda, çeşitli nedenlerden dolayı piyasanın başarısız olacağı ve birtakım problemlerin doğacağı noktasında birçok iktisatçı hemfikirdir. Doğal işleyişine karışılmayan piyasalar, “adalet”, “etkinlik”, “refah” ve “büyüme” yönünden optimal sonuçlar ortaya çıkaramayacak, sosyal refahın optimizasyonu sağlanamayacaktır.

Oysa, fizyokratlar “doğal düzen”, klasik iktisatçılar ise “görünmez el” yardımıyla, ekonomide doğabilecek birtakım dengesizlik ve istikrarsızlıkların ortadan kaldırılabilceğine inanmaktadırlar. Onlara göre, piyasa ekonomisi sosyal

şekilde tekrar iktidar olabilmektedir. Bkz.: Hurşit Güneş, “Sosyal Devlet Ekonomiye Ayak Bağı Değil”, *Milliyet*, (Çevrimiçi): <http://www.milliyet.com.tr/2003/12/11/yazar/gunes.html>.

⁸⁵ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 41.

⁸⁶ Geoffrey Garret, Deborah Mitchell, “Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD”, *European Journal of Political Research*, Issue: 39, 2001, p. 168.

refahın optimizasyonu için yeterlidir, dolayısıyla bazı alanlar dışında kamu ekonomisine gerek yoktur.

Ancak, klasik iktisadi düşünceye önemli katkılar yapan neo-klasik iktisada göre (bir diğer ismiyle, teorik refah iktisatçılarına göre), piyasa ekonomisi tek başına optimumu sağlayamamakta, bu nedenle kamu müdahalesine gereksinim zorunlu olmaktadır. Fakat, kamunun müdahalesinin “sınırlı” olması gereklidir. Bu görüş, literatürde “Piyasa Başarısızlıkları Teorisi” olarak bilinmektedir. Teoriye göre, çeşitli nedenlerle⁸⁷ piyasa ekonomisi başarısızlığa uğramaktadır⁸⁸.

Yani, piyasa ekonomisi, eşitliği sağlayamamakta, yoksulluğu önleyememekte, sosyal adaleti gerçekleştirememekte, dolayısıyla iyi bir toplum yolunda başarılı olamamaktadır⁸⁹.

Nitekim, 1929 tarihli Büyük Ekonomik Buhran ile birlikte, krizden çıkmanın yolu olarak devletin ekonomiye aktif bir şekilde müdahalesi gerekli görülmüştür. John Maynard Keynes’in 1936 tarihli “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” isimli eserinde somut bir hale gelen bu görüş, 1940’ların başından 1970’li yıllardaki yeni ekonomik krizlere kadar birçok ülkede uygulanmıştır. Devletin görevlerinin artışı savunun Keynesyenlerin bu görüşü de “Fonksiyonel Devlet Teorisi” olarak adlandırılmaktadır. Her iki teori de devlet görev ve fonksiyonlarının⁹⁰ artışında büyük öneme sahiptir. Böylece devlet, piyasa başarısızlıklarını gidermede⁹¹,

⁸⁷ Bu nedenler için bkz.: Coşkun Can Aktan, “Optimal Devlet”, **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yay., 1995, s. 65–72. & Coşkun Can Aktan, “Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığı”, **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete** (Haz.: Coşkun Can Aktan), Ankara: Yeni Türkiye Yay., 1999, s. 48–58.

⁸⁸ Coşkun Can Aktan, “Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, (Haz.: Coşkun Can Aktan), Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yay., 2002, (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-piyasa-basarisiz.pdf>, 16.08.2003, s. 1–2.

⁸⁹ Akalın, **a.g.e.**, s. 62.

⁹⁰ Kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yararlandığı başlıca araçları şu şekilde sıralayabiliriz: Para ve kredi politikası, maliye politikası, dış ticaret politikası, regülasyon ve kontroller politikası, KİT politikası. Bunların hepsine birden “kamu politikası” denilmektedir.

⁹¹ Ancak, şu da unutulmamalıdır ki, devlet, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını gidermede ve gelir dağılımındaki adaletsizlikleri ve yoksulluk sorununu çözümlemeye her zaman başarılı olamayabilir. Devlet, bazen kendisi sorunların kaynağı olabilmektedir.

benimseyeceği dünya görüşüne göre minimal, sınırlı ya da aktif bir fonksiyon üstlenmektedir⁹².

Piyasanın sosyal adaleti ve insan onuruna yaraşır bir yaşamı sağlamadaki başarısızlıkları sonucunda, müdahaleci devlet anlayışının benimsenmesi, çeşitli refah devletleri uygulamalarının ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Değişik biçimleriyle refah devletleri, Batı demokrasilerinin en büyük başarısıdır, aynı zamanda 20. yüzyılın da en büyük başarılarından. Yıllar boyunca sınıf farklılıklarını ortadan kaldırmış, sosyal bütünleşmeyi desteklemiştir. Ekonomik büyümenin yanında sosyal adaleti sağlamıştır⁹³.

C. Devletin (Kamu Sektörünün) Büyümesiyle İlgili Hipotezler

Yukarıdaki bahiste ifade edilen ve devletin görev ve fonksiyonlarının artışına zemin hazırlayan iki teoriden başka (Piyasa Başarısızlıkları Teorisi ve Fonksiyonel Devlet Teorisi), bazı yazarlarca, devletin ekonomi içinde artan payına ilişkin hipotezler geliştirilmiştir. Devletin ekonomideki payının ve artan kamu harcamalarının özellikle 20. yüzyılla birlikte patladığı, II.D.Savaşı sonrasında (1945–1975) oldukça gelişen modern refah devletlerinde artan harcamaların artık bir sorun haline dönüştüğü ve devleti kriz içine soktuğu görülmektedir. Aşağıda, geniş kesimler tarafından kabul görülen bazı hipotezlere, devletin artan müdahaleciliği ve devlet görevlerindeki gelişmeler bağlamında çok kısa bir şekilde yer verilecektir. Bunlar kısaca “Wagner Yasası”, “Peacock–Wiseman Sıçrama Hipotezi”, “Baumol’un Maliyet Hastalığı Hipotezi” ve “Aşırı Genişleme Hipotezi” olarak isimlendirilmektedir.

Alman ekonomi bilimcisi Adolph Wagner, ekonomik gelişme düzeyi arttıkça, kamu harcamalarının da arttığını ifade eden ilk kişi⁹⁴ olması dolayısıyla önemlidir.

⁹² Aktan, “Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu”, a.g.e., s. 8, 12.

⁹³ Romano Prodi, “A New Economy and a New Policy: The Role of the European Union”, Conference on **Progressive Governance in the 21st Century**, Florence, 20 November 1999, p. 8.

⁹⁴ Wagner ile neredeyse eş-zamanlı olarak, Amerika’lı Henry C. Adams da kamu harcamalarındaki artışla ilgili çalışmalarda bulunmuştur. Ancak, teori Wagner’in adıyla anılmıştır. Adams,

19. yüzyılın sonlarında İngiltere, İsviçre, Kuzey Amerika ve Prusya gibi gelişme halindeki ülkelerdeki harcamalar düzeyi üzerinde ampirik araştırmalar yapan Wagner, bu ülkelerde devletin faaliyetlerinin ve dolayısıyla GSMH içinde kamu harcamalarının artmakta olduğunu tespit etmiştir (Wagner Yasası–Wagner’s Law)⁹⁵.

Wagner’a göre, Sanayi Devrimi ile başlayan gelişmeler sosyal yaşama da yansımış ve bu durum kaçınılmaz olarak devlete yeni işlevler yüklemiş, devletin artan fonksiyonları sonuç itibarıyla kamu harcamalarının artmasına yol açmıştır. Ekonomide ve sosyal yaşamda artan müdahalecilik, devletlerin görev listesini oldukça genişletmiş, devletler, özellikle özel sektör tarafından yerine getirilemeyen bazı hizmetleri üstlenmek zorunda kalmış ve bu da devletin ekonomi içerisindeki payının ve harcamalarının artmasına yol açmıştır. Kısacası, toplumsal gelişme, devletin fonksiyonlarını genişletmiş ve bunun sonucunda kamu harcamalarının düzeyi giderek yükselmiştir⁹⁶.

Artan kamu harcamaları trendinin açıklanmasına yönelik bir diğer hipotez Alan Peacock ve Jack Wiseman tarafından gerçekleştirilmiştir⁹⁷. Bu ikili, esasen Wagner’in teorisini İngiltere’de test etmiş⁹⁸, ancak, kamu harcamalarının artış nedenleri olarak daha farklı sonuçlara ulaşmıştır.

Bu hipoteze göre, Wagner Yasası’nda öne sürüldüğü üzere, kamu harcamalarındaki artış, yalnızca ekonominin gelişmesine paralel olarak gerçekleşmemektedir. Kamu harcamaları ekonomik depresyon dönemlerinde de sürekli olarak artmaktadır. Hatta, savaş ve ekonomik kriz dönemlerinde, kamu harcamaları daha fazla artmaktadır. Bu zamanlarda, hükümetler, artan masrafları karşılamak üzere daha rahat bir şekilde vergileri artırabilmekte, hatta normal bir dönemde katlanılamayacak oranlara kadar çıkartabilmektedir. Kriz veya savaş bitip

harcamaların daha ziyade devletlerin savunma ve savaş masraflarındaki hızlı artışlardan kaynaklandığını ileri sürmüştür.

⁹⁵ Refia Yıldırım, “Türkiye’de Gayri Safi Milli Hasıla İle Kamu Harcamaları Arasında Nedensellik İlişkisi”, *Dokuz Eylül Ü., İİBF Dergisi*, Cilt: IX, Sayı: 1, 1994, s. 27.

⁹⁶ Mahmut Bilen, “Piyasa Ekonomisinde Devletin Değişen Rolü”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2002, s. 46. & Harun Terzi, “Kamu Harcamaları ve Ekonomik Kalkınma İlişkisi Üzerine Ekonometrik Bir İnceleme”, *İktisat, İşletme ve Finans*, Ocak 1998, s. 68.

⁹⁷ Peacock–Wiseman Sıçrama Hipotezi (Peacock–Wiseman’s Displacement Hypothesis).

⁹⁸ Araştırma 1961 yılında yapılmış ve 1890–1955 yılları arasında kapsamıştır.

de normal döneme geçildiğinde ise, halk bu yüksek vergilere alışmış olduğundan, vergiler tekrar eski düzeylerine indirilmemektedir⁹⁹. Bu durum, her kriz ve savaş döneminde tekrarlanmaktadır. Hipoteze göre, harcamalar bu şekilde kesik kesik arttığından dolayı, literatürde bu duruma “sıçrama etkisi” (displacement effect) ismi verilmiştir¹⁰⁰.

Kamu harcamalarının tek nedeninin savaş ve kriz dönemleri olduğunu ileri süren bu hipotez, bu açıdan eleştirilmekte, artışın tek nedeninin savaş olamayacağı, kamu harcamalarının savaş olmayan dönemlerde de arttığı, örneğin devletin sosyal amaçlarla (gelir dağılımı gibi) ekonomiye müdahale etmesinin çok açık bir diğer nedeni teşkil ettiği belirtilmektedir¹⁰¹.

Konuya ilişkin üçüncü hipotez ise “Baumol’un Maliyet Hastalığı Hipotezi” (Baumol’s Cost–Disease Hypothesis)’dir. Bu hipotezin hareket noktası, ekonomide iki tür sektörün var olduğudur. Birinci sektör, “teknolojik bakımdan ilerleyen” sektör, ikincisi ise “teknolojik bakımdan geri kalan¹⁰²” sektördür. Kamu mal ve hizmetlerinin üretildiği sektör, teknolojik bakımdan geri kalan sektördür. Bu sektörde, prodüktivite son derece düşüktür. Bu nedenle, kamu sektörlerinde birim maliyetler, özel sektöre göre daha yüksektir. Verimsizlik dolayısıyla, özel ile kamu arasındaki birim maliyet farkı gitgide açılmaktadır. Bu durum da, kamu kesimi harcamalarını ve kamu kesiminin ekonomideki payını (özele oranla) yükseltmektedir¹⁰³.

⁹⁹ Savaşların kamu harcamalarına etkisine yönelik yapılan araştırmalar, gerçekten de İngiltere’de I. Dünya Savaşı sonrasında kamu harcamalarının % 27, II.D.Savaşı sonrasında ise % 72,8 düzeyinde arttığını ortaya koymaktadır. Aynı sonuç, diğer bazı ülkeler için de sözkonusudur. Örneğin, II.D.Savaşı sonrasında kamu harcamaları GSMH’ye oranla ABD’de % 31,6, Kanada’da % 33,9, Almanya’da % 24,3 oranında artmıştır. Bu artış, savaşa katılmayan İsveç’te yalnızca % 7,6 olarak gerçekleşmiştir. Bkz.: Süleyman Ulutürk, **Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü**, Ankara: Akçağ Yay., 1998, s. 39.

¹⁰⁰ Ulutürk, a.g.e., s. 24. & Refia Yıldırım, a.g.e., s. 27. & Bilen, a.g.e., s. 51–52.

¹⁰¹ Coşkun Can Aktan, **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, İzmir: Takav Matbaası, 1994, s. 70.

¹⁰² Daha ziyade sağlık, eğitim, sosyal hizmetler, trafik denetimi, temizlik ve çöp toplama vb. işlerinin içinde yer aldığı hizmetler sektörü, “teknolojik bakımdan geri kalan sektör” olarak ifade edilmektedir. Özellikle, belediye hizmetleri bu kapsamda değerlendirilmektedir. İstihdamın sanayiden hizmetler sektörüne (post–endüstri) kaymasının, verimlilikte önemli oranda bir düşüşe yol açtığı konusunda yaygın bir konsensüs vardır.

¹⁰³ Bilen, a.g.e., s. 55–56.

Baumol’a göre, (1967) birçok hizmet türünde (çocuk bakımı, kuaför) bir mal değil, işgücünün kendisi tüketildiğinden, işgücü-yoğun hizmet sektöründeki verimliliğin, sanayi sektöründeki verimlilikle karşılaştırılması olanaksızdır¹⁰⁴.

Burada ele alacağımız son hipotez ise “Aşırı Genişleme Hipotezi”dir. Bu hipotez de, politikacıların, bürokratların ve iktidarda bulunan partilerin kamu harcamaları üzerindeki etkisine değinmektedir.

Bu tezi dile getirenler arasında yer alan liberal ekonomist James M. Buchanan, devletin zaman içerisinde büyümesini¹⁰⁵ iki nedene bağlamaktadır. Birinci neden, politikacıların ve bürokratların, her bireyin doğasında olan ve genelde sosyal demokratlar tarafından gözardı edilen “kişisel çıkar” ve fayda maksimizasyonu doğrultusunda hareket ederek, “bütçe” dengelerini bozmasıdır. Yani, gelecekteki seçimleri düşünen politikacılar, oylarını yükseltmek uğruna popülist politikalar izleyerek harcamaları artırmaktadır. Bürokratlar da yüksek mevki, yüksek maaş vb. olanakları muhafaza edebilmede hacimli devleti kendileri için bir garantör olarak görmektedir¹⁰⁶. Partiler ise, birbirleriyle yarış içerisinde (özellikle sosyal demokratik partilerle yarış), bir sonraki seçimde galip gelebilmek uğruna, büyük harcamalara yol açan sosyal politikalara yönelmektedir. İkinci neden ise “mali aldanma” (fiscal illusion)’dır, bunun da anlamı, kamu harcamalarının zaman içerisinde farkına varmaksızın artmasıdır¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 45.

¹⁰⁵ Buchanan, büyüyen devleti “Leviathan”, yani canavar olarak tanımlamaktadır. Bu terim, Tevrat ve İncil’de geçen ve kötülüğü temsil eden bir su canavarının ismidir. Ona göre devlet, özellikle II.D.Savaş sonrasında tam bir Leviathan görünümü almıştır.

¹⁰⁶ Bu görüş sahiplerine göre, ne politikacılar, ne de bürokratlar vatandaşların çıkarlarını dikkate alırlar. Bunların gerçek amacı, kendi iş olanaklarını, iş ortamlarında rahat ve konforu artırmak, işlerinin devamını sağlamak, daha yüksek aylık alabilmek, etki alanlarını genişletmek ve güçlendirmektir.

¹⁰⁷ Bilen, a.g.e., s. 59. & Aktan, Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, a.g.e., s. 71.

III. REFAH DEVLETİNİN EVRİMİ VE DÜŞÜNCE AKIMLARI

Refah kavramıyla ilgili olarak politik düşünceler, kabaca “sol” ve “sağ” olarak ikiye ayrılabilir. Sol kesim genel olarak refah devletinin tamamıyla yanındadır, kamu önlemlerini destekler, kolektivisttir ve kurumsal refah devletini benimser. Sağ kanattakiler ise, refah devletine karşıdır, aynı şekilde kamu önlemlerine karşıdır, bireyseldir ve kalıntı refah devletini benimser. Bununla birlikte, herkesin görüşü tam anlamıyla siyah ya da beyaz değildir. Bireyselci sol görüşlüler yanında, kolektivist sağ görüşlüler olabilir. Birçok sol görüş sahibi kurumsal refah önlemlerinden rahatsızken, sağ kesimden birçok kişi de kurumsal refah ilkelerini kabul etmektedir¹⁰⁸.

Dünya’da iki büyük düşünce sistemi mevcuttur. Birincisi, yüzyıllardır varlığını devam ettiren kapitalizm (liberalizm), diğeri ise, kapitalizmin varlığını sona erdirmek amacıyla ortaya çıkan sosyalizm (komünizm)’dir. Her iki sistemin, kendine özgü politik ve ekonomik örgütlenme modeli söz konusudur. Kapitalizmin ekonomik örgütlenme türü “piyasa ekonomisi” (liberalizm), diğerininki ise “sosyalist (otoriter) ekonomi” (merkezi planlama, komuta ekonomisi)’dir. Bir de, bu ikisinin ortasında “karma ekonomi” (devletçilik, sosyal refah devleti) yer almaktadır¹⁰⁹.

Bir ara model olarak “sosyal refah devleti sistemi”nin, liberalizm ile sosyalizm arasında, her iki düzenin eksik yönlerini telafi etmeye çalıştığı söylenebilir.

“Liberal sistemde”, özetle rekabete dayalı bir piyasa sistemi vardır ve üretim faktörlerinin üretimden alacağı payları piyasa belirler, dağıtımda korunmaya gereksinimi olanlar dikkate alınmazlar. “Sosyalist sistemde” ise, aksine rekabetin

¹⁰⁸ Paul Spicker, “The Politics of Welfare”, *An Introduction to Social Policy*, (Çevrimiçi): <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/politics.htm>, 13.03.2003, p. 1.

¹⁰⁹ Bunların herbiri değişik biçimler alabilir. Örneğin, piyasa ekonomisi, “serbest piyasa ekonomisi”, “sosyal piyasa ekonomisi” olarak; sosyalizm, “klasik sosyalizm”, “piyasa sosyalizmi” olarak; karma ekonomi de, “devletçilik ağırlıklı”, “özel sektör ağırlıklı” olarak sınıflandırılabilir. Görüldüğü gibi, piyasa mekanizmasını uygulama iddiasında olan üç ekonomik örgütlenme türü vardır: Serbest piyasa ekonomisi, sosyal piyasa ekonomisi ve piyasa sosyalizmi. Bkz.: Akalın, a.g.e., s. 29.

gerçekleşeceği bir piyasa sistemi mevcut değildir, merkezi planlama ve bir dağıtım sistemi sözkonusudur. Hangi üretim faktörüne, ne kadar dağıtım yapılacağı belirlenmektedir. “Sosyal refah devleti sisteminde” ise, hem piyasa ekonomisi içinde rekabete dayalı bir üretim gerçekleştirilmekte, hem de hasıla paylaştırılırken, üretim fazlasının daha adil dağıtılabileceği bir mekanizma işletilmektedir. İşte, dağıtım aşamasında devlet, sosyal refah politikaları aracılığıyla bu görevini yerine getirmektedir¹¹⁰.

Kalkınmayı sağlamak¹¹¹, yoksulluğu önlemek, insanlar arasında daha eşitlikçi bir yapının doğmasını gerçekleştirmek amaçlarıyla ekonomiye müdahale etmeye başlayan devlet, piyasa ekonomisine rakip olmuş, sosyalist ekonomi modelleri ve karma ekonomiyle dünya uygulama sahnesinde yerini almıştır. Ancak, yaklaşık üç çeyrek yüzyıldır piyasa ekonomisiyle yapılan bu ekonomik yarışta, piyasa ekonomisinin tek başına kaldığı gözlenmektedir¹¹². Artık yarış, piyasa ekonomisinin kendi türleri arasında, yani serbest piyasa ekonomisi, sosyal piyasa ekonomisi ve piyasa sosyalizmi arasında geçmektedir¹¹³.

Nitekim, ekonomik açıdan istenilen başarıyı elde edemeyen sosyalizmi, piyasa ekonomisi ile bağdaştıran “piyasa sosyalizmi¹¹⁴”nin bir ekonomik sistem

¹¹⁰ Sözer, *Türkiye’de Sosyal Hukuk*, a.g.e., s. v.

¹¹¹ Ülkelerin kalkınmasında iki boyut vardır. Birinci boyut “ekonomik kalkınma”, ikinci boyut ise “sosyal kalkınma”dır. Teori ve uygulamada genelde öncelik ekonomik kalkınmaya verilmekte, ancak ekonomik kalkınma gerçekleştirildikten sonra, sosyal kalkınmanın gerçekleşebileceğine inanılmaktadır. Dolayısıyla, çok yakın zamanlara kadar, devletlerin gelişiminde her zaman ekonomik boyut önplanda olmuş, sosyal boyut geri planda kalmıştır. Nitekim, hem gelişmiş ülkeler, hem de sosyalist ülkeler, üretimlerini artırdıktan sonra gelir dağılımını düzeltmeye, yani sosyal adaleti gerçekleştirmeye yönelmişlerdir. Bkz.: Ali Özgüven, *İktisadi Büyüme, İktisadi Kalkınma, Sosyal Kalkınma, Planlama ve Japon Kalkınması*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988, s. 153.

¹¹² Akalın, a.g.e., s. 90.

¹¹³ Serbest piyasa ekonomisi yanlılarına göre, kısa dönemde eşitlikçi düşüncelerle her ne kadar şans sosyal piyasa ekonomisini daha gözde kılıyor olsa da, uzun dönemde ibre serbest piyasa ekonomisinden yana dönecektir.

¹¹⁴ Sosyalizm, rakibi kapitalizme / liberalizme karşın bir türlü gerekli üstünlüğü ve refahı sağlayamadığı için, 1960’lı yıllardan itibaren piyasa sosyalizmi modelinin, klasik sosyalizmin yerine (piyasanın merkezi planlamanın yerine) ikame edilmesi düşünülmeye başlanmıştır. Ancak, gerçek bir piyasa ekonomisinin olmayışı sonucu, piyasa sosyalizmi de başarısızlığa uğramıştır. Çünkü, serbest bir piyasa ekonomisinde mülkiyet hakları, gönüllü mübadele ve sözleşme özgürlüğü ve de teşebbüs hürriyeti sözkonusudur.

Alternatif sistemlerden piyasa ekonomisine doğru bir yöneliş, 20. yüzyılın son çeyreğinin en önemli makro değişimlerindendir. Günümüzde, merkezi planlamaya dayalı olan klasik sosyalizm

olarak uygulandığı ekonomiler varolmuştur. Ayrıca, serbest piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını giderecek, yoksulluğu yok ederek sosyal adaleti sağlayacak ve aynı zamanda da sosyalizm tehlikesini bertaraf edecek bir sistem olarak “sosyal piyasa ekonomisi” de uzun yıllardan beri tercih edilmiş ve edilmektedir¹¹⁵.

Her ne kadar, günümüzde dünyanın tercihi neo-liberal düşünce akımı yönünde ise de, tarih içinde takip edilen yolların değiştiği bilinmekte, hatta kimi yazarlarca çok uzak olmayan bir gelecekte başka bir düşünce akımının evrensel olarak geçerli hale gelebileceği öne sürülmektedir¹¹⁶.

Düşünce akımları farklı ilke ve temellere dayalı olsa da, kimi zaman birbirlerini etkiledikleri, hatta benzeştikleri de olmuştur. Örneğin, 1970’li yılların başında ortaya konan “Yakınlaşma” (Convergence) Kuramı, komünizm ile kapitalizmin birbirine yakınlaştığını iddia etmekteydi. Kurama göre, bu yakınlaşma, komünist rejimlerde piyasa ekonomisinin giderek genişlemesi, kapitalist ülkelerde de piyasanın sosyalleşmesi şeklinde ortaya çıkmaktaydı. F. Hayek de bu kuramın destekçileri arasındaydı. Ancak, günümüzde trend bu yönde devam etmemiş, kapitalizm, hem komünizmin, hem de refah devletinin altını oymuştur¹¹⁷.

Yine, dikkat çekilmesi gereken bir diğer nokta, hiçbir ekonomik düzenin pür olduğunun iddia edilemeyeceğidir. Örneğin, çağımızdaki en kapitalist ülkelere bakıldığında bile, bunların pür bir kapitalist ekonomik düzene sahip oldukları söylenemez. Bu ülkelerde de devlet ekonomik ve sosyal yaşama belli ölçülerde müdahalede bulunarak, sosyal ve ekonomik fonksiyonlar üstlenmişlerdir¹¹⁸.

artık hiç görülmezken, Çin, Vietnam, Küba gibi bazı ülkelerde piyasa sosyalizmi uygulanmaya devam etmektedir. Karma ekonomik sistemler ise, ağırlığı devletten ziyade özel sektörler kaydırarak, piyasa ekonomisi sistemine doğru yönelmektedir. (Akalın, a.g.e., s. 60, 72-74.)

¹¹⁵ Akalın, a.g.e., s. 61-62.

¹¹⁶ Bu yeni akım, fikir babası olan Anthony Giddens tarafından “Üçüncü Yol” (Third Way) olarak adlandırılmakta ve özellikle İngiltere Başbakanı Tony Blair’in himayesinde gittikçe çok daha fazla kişi tarafından benimsenmektedir. Bu yeni akımın, sosyalizmin bir yeni versiyonu olduğu, gittikçe güçlenen neo-liberal akımın önem verdiği kurumlar ile (piyasa ve rekabet gibi) sosyalist değerlerin bir bileşiminden oluştuğu ifade edilmektedir. Aşağıda, ilgili başlık altında bu konu ile ilgili kapsamlı bilgiler yer almaktadır.

¹¹⁷ Kazgan, a.g.e., s. 214.

¹¹⁸ Serter, *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, a.g.e., s. 35.

Devlet kurumunun geldiği son nokta olan modern devlet oluşumunun Batı'daki örgütlenme biçimi olan ulusal refah devletlerinin gelişiminin ele alınmasından önce, liberal ve sosyalist düşünceye göre devlet kavramlarının bilinmesi, konu bütünlüğü açısından yararlı olacaktır.

A. Liberal Düşünce ve Türleri

Batı dünyasında 19. yüzyılda yaşanan iki önemli gelişme, kapitalizmin doğmasına yol açmıştır. Bu gelişmelerden birisi, makinenin üretim sürecine katılımını sağlayan Sanayi Devrimi'nin gerçekleşmesi, ikincisi ise, üretim ve ticaret özgürlüğü ile ekonomik liberalizmi getiren Fransız Devrimi'dir¹¹⁹. “Kapitalizm”, üretim ve özel mülkiyete tabi malların mübadelesi (değiş-tokuşu) temeline dayalı bir ekonomik (ve sosyal) sistemi belirtmektedir. Kapitalizmin daha gelişmiş biçimi olan “İleri Kapitalizm” ise, Kuzey Amerika, Batı Avrupa, Japonya ve Avustralya gibi en çok gelişmiş toplumlarda ortaya çıkan ekonomik (ve sosyal) sistemi ifade eden bir kavramdır¹²⁰.

Liberal düşünce geleneği temel olarak iki ana çizgiden oluşmaktadır; bunlardan birincisi “klasik liberalizm” (Avrupa liberalizmi), ikincisi ise “sosyal liberalizm” (Amerikan liberalizmi) adıyla anılmaktadır. Yakın zamanda bu ayrıma üçüncü bir çizgi eklenmiştir, ona da “neo-liberalizm” denilmektedir.

1. Klasik Liberalizm

Bir ülkenin liberal olarak adlandırılması için, piyasa ekonomisini ve minimal devlet anlayışını benimsemesi, yani devletin, Adam Smith'in devlete yüklediği işler dışında hiçbir işle kendini görevlendirmemesi gereklidir. Bu görevler şu şekilde sıralanabilir: “Yurttaşların iç ve dış zorbalardan korunması (güvenlik), altyapı hizmetlerinin örgütlenmesi ve adalet” (güvenlik, altyapı, adalet). Sonuncu şıktaki devlet görevi, yoksulluğun giderilmesi için birtakım devlet sorumluluklarını da

¹¹⁹ Göze, a.g.e., s. 9.

¹²⁰ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 6.

içermekle birlikte, klasik liberalizme göre, devletin genel bir sosyal refah sağlama görevi yoktur¹²¹.

A. Smith'e göre, mikro ekonomik teoride önde gelen ilke, bireysel çıkarların önplanda tutulmasıdır. Smith, özel çıkarların, düzensiz bir ekonomide nasıl kamu çıkarına dönüşeceğini ifade etmekte, bireyler kendi çıkarlarını gözettiği takdirde, "görünmez el" in otomatik olarak ortak çıkarın gerçekleşmesini sağlayacağını ileri sürmektedir.

Liberal bir sistemde, piyasanın başarabileceği her iş, piyasaya terk edilmelidir. Devlet, sadece piyasa tarafından etkin bir şekilde yapılamayan ya da doğası itibariyle piyasa tarafından yapılmaması gereken faaliyetleri üstlenmelidir. Öte yandan, sermaye, ekonomik büyümenin motorudur ve verimsiz işgücü için yapılan devlet harcamaları, vergileri artıracığından ve dolayısıyla sermaye üzerinde olumsuz etkiye bulunacağından, ekonomik büyümeyi yavaşlatacaktır¹²².

Liberal felsefenin sosyal refah konusuna yaklaşımına bakıldığında ise, toplumun genel refahının, toplumdaki bireylerin refahları toplamından ibaret olduğu; bu nedenle, sosyal refahın en iyi şekilde, bireylerin refahları toplamının maksimize edilmesi yoluyla güvence altına alınabileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla, bunun anlamı, maksimum sosyal güvenceye ulaşmanın yolunun, bireylerin kendi ekonomik çıkarlarını elde etmelerine izin vermekten geçtiğidir. Bunun yolu ise, serbest rekabete dayalı bir piyasa ekonomisidir¹²³.

Dolayısıyla, piyasa ekonomisinin en güzel yönü, "piyasaya giren her kişinin yalnızca kendi çıkarlarına hizmet etmesidir. Bu şekilde birey, görünmeyen bir el tarafından toplum çıkarının da gerçekleştirilmesine yönlendirilir; işte bu genel sosyal refahın veya kamu refahının maksimizasyonudur. Piyasalar, bireyin özgürlüğünü,

¹²¹ Akalın, a.g.e., s. 49.

¹²² Didier Fouarge, **Costs of Non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies—and the Costs of Not Having Them**, Report for the Employment and Social Affairs DG, January 2003, pp. 8–9.

¹²³ "Serbest piyasa ekonomisi" (free market economy); mal ve hizmetlerin tamamen arz ve talep kanunları tarafından yönlendirildiği ve herkesin mülkiyeti altında bulunan pazarlanabilir kaynaklarını ya da mallarını (emeği de içerir) pahalı satarak ve gereksinim duyduğu mal ve hizmetleri ucuz alarak kendi refahlarını maksimize etmenin yollarını aradığı bir piyasadır.

insanların kişisel çıkar hırsını, genel sosyal refahın optimizasyonu yönünde maksimize eder¹²⁴.”

Diğer taraftan, serbest piyasa taraftarlarına göre, gerekli koşullara¹²⁵ riayet edildiği takdirde, piyasa ekonomisi kaynakları, planlı (merkezi) bir yönlendirmeye gereksinim duyulmaksızın, sosyal yararı “ençoklayacak” bir biçimde, yani en etkin bir biçimde dağıtacaktır¹²⁶.

Bu nedenle, klasik düşünceye göre, doğal yasalara uygun davranan devlet, ekonomi dışında kaldığı gibi, sosyal yaşam dışında da kalmalı, sosyal yaşamın işleyişine karışmamalıdır¹²⁷.

Devletin sosyal refah sorumluluğunun, etkin işleyen bir kapitalist ekonomi ile bağdaşmayacağı kanaati, kapitalizmin en büyük destekçisi olan Adam Smith’e dayanır. Smith’e göre, refahı sağlamanın yolu, esas itibarıyla bireyleri formel ekonomi içinde mal ve hizmetlerin üretilmesi ve mübadelesi yoluyla temel olarak güvence altına almadan geçmektedir¹²⁸.

¹²⁴ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 8.

¹²⁵ Piyasa ekonomisinin niteliklerini şu şekilde özetleyebiliriz:

- a) Piyasa ekonomisinde “özel mülkiyet” geçerlidir ve mülkiyet hakları devletçe himaye görmektedir,
- b) Piyasada geçerli olan ve tüketiciyi piyasaya hakim kılan “gönüllü mübadeleler”, sosyal refahı ve milli geliri artırmaktadır,
- c) Fiyatlar, “rekabet mekanizması” içerisinde serbestçe oluşmaktadır,
- d) “Teşebbüs özgürlüğü” sözkonusudur ve müteşebbisler ile kâr olgusu piyasa ekonomisinde çok önemlidir,
- e) Özel sektörün hacmi, kamu sektörünü aşmaktadır,
- f) Devletin, piyasada gelir dağılımına müdahalesi sözkonusu değildir,
- g) Piyasa ekonomisi, liberalizme gereksinim duyar. (Bkz.: Akalın, a.g.e., s. 36–58.)

¹²⁶ Bu sonuca, iktisatçılar “refah iktisadı”nın temel teoremi” adını vermektedir. Akalın, a.g.e., s. 58.

¹²⁷ Göze, a.g.e., s. 14.

¹²⁸ Refah güvencesi sunan bir devletin, niçin bir kapitalist piyasa ekonomisi ile bağdaşmayacağı, diğer klasik ekonomistlerin çalışmalarında da açık bir şekilde belirtilmiştir. Bunların başında, Nassau Senior ve Thomas Malthus tarafından yazılan kitaplar gelmektedir. Bunlara göre, bir kapitalist ekonomi içinde, “özgür” emek sahipleri, kendilerinin ve ailelerinin geçimlerini temin için işgüçlerini geçerli piyasa fiyatından satmaya mecbur edilmelidir. Eğer işgücü üzerinde bu zorlama olmazsa, etkin bir ekonominin devamı mümkün olamaz. Eğer herkese refah sağlanırsa, işgücünün emeğini satması ve çalışma arzusu duymasını özendircek bir motivasyon kalmamaktadır. Böylece işçiler, toplumun üretken üyelerinin üzerine yük olarak aylak yaşamı tercih edebilirler ve bu da ekonomiyi bozarak, nihai olarak bütün toplumun yıkılmasını beraberinde getirebilir. Bkz.: Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., pp. 7–9.

Eğer devlet piyasaya müdahale ederse, liberal düşüncenin en merkezinde yer alan özgürlükler ortadan kalkar ve despotik sistemlerin ortaya çıkmasına yol açılır. Çünkü, müdahaleci devlet, ister istemez bireylerin özgürlük alanlarını sınırlar. Bu yüzden, liberal felsefe “sınırlı devlet”¹²⁹ ilkesini savunmakta, sınırlandırılmamış bir devletin, özgürlükler açısından en büyük tehdit olacağını öne sürmektedir.¹³⁰

Piyasa ekonomisinde, piyasa “kişisel malları” (pazarlanabilir malları) üretirken, devlet de “sosyal malları” (kamu hizmetlerini) üretmektedir. Halbuki, diğer ekonomik sistemlerde, devlet ya kısmen (karma ekonomi / devletçilik) ya da tamamen (sosyalizm) piyasanın yerine ikame edilmek istenmiştir.¹³¹

Piyasa ekonomisi’nde, hangi malın, ne kadar, kimin için, nasıl üretileceği ve bu kararların nasıl alınacağına piyasada karar verilir. Diğer yandan, sosyalist ekonomilerde bu soruların hepsinin cevabına merkezden karar verilir, piyasanın görünmez eline, serbest işleyişine bırakılmaz.

Liberal devlet, altın çağını yaşadığı 19. yüzyıl boyunca ve I. Dünya Savaşı öncesi dönemde, ekonomik hacim itibarıyla birçok ülkede GSMH’nin % 10’unu geçmemiştir. Bu oran, Adam Smith’in belirttiği devletin temel işlevleri açısından uygun bir orandır. Yani devlet, milli savunmayı, iç düzeni ve bayındırlık hizmetlerini sağlamanın dışına taşmamıştır. Devletin, halkın sosyal refahını sağlamak amacıyla giriştiği yoğun müdahaleler, bütçe açığı, dış borç, enflasyon, devalüasyon vb.’ye yol açarak, makro ekonomik dengeleri bozmaktadır.

Halbuki, liberallerin iddiasına göre, piyasa, gelirden daha fazla pay alabilmek üzere bireyleri güdülemekte, artan üretim ve gelir, piyasanın doğal düzeni içerisinde

¹²⁹ “Minimum devlet”, “hakem devlet”, “koruyucu devlet”, “bekçi devlet”, “jandarma devlet” vb. terimlerle de ifade edilmektedir.

¹³⁰ Atilla Yayla, “Liberalizme Bir Bakış” **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 17, Kış 1991, s. 55. & Atilla Yayla, **Liberalizm**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1992, s. 185’den aktaran: Bilen, a.g.e., s. 167.

¹³¹ Devletler, görev ve fonksiyonları itibarıyla genelde beşe ayrılmaktadır. En liberal olanından sosyalist olanına, devlet modelleri şu şekilde sıralanabilir: 1) Ultra Sınırlı Devlet (Minimal Devlet), 2) Sınırlı ve Sorumlu Devlet, 3) Müdahaleci Sosyal Devlet (Karma Ekonomi Devleti), 4) Aşırı Müdahaleci Sosyal Devlet, 5) Sosyalist Devlet. Hayek gibi kimi liberaller, piyasanın işleyişinde devlete bir miktar müdahale hakkı tanıdığı için, sınırlı ve sorumlu devlet anlayışını benimsemektedir. Bkz.: Coşkun Can Aktan, **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**, Ankara: Yeni Türkiye Yay., 1999, s. 167.

sonuç itibariyle yoksulluğu yok edeceğinden, halkın sosyal refahını da yükseltmektedir. Diğer yandan, devletin, sosyal refahı iyileştirmek amacıyla piyasaya yaptığı müdahaleler ise, üretim artışını yavaşlatacağından, yoksulluğun yok edilmesini geciktirecektir.

Ancak, “liberaller de devletin, bir güvenlik ağı (safety net) kurmasını, yani iradeleri dışında gelirlerini yitirenlerin, geçici ve asgari geçimlerinin sağlanmasını kabul ederler. Dahası, özel vakıf, dernek, cemaat ve yardımlaşma kurumlarının yoksulları korumasının hümanist bir yaklaşım olarak değerlendirilmesi fikrindedirler. Ancak, bu tür bir yardımlaşma, bireyin inisiyatifine bırakılmıştır¹³².”

19. yüzyıl liberalleri, yoksulluğu kısa dönemli bir sorun olarak görmüşlerdir. Onlara göre, iş piyasaları, kendiliğinden oluşan süreçlerle, kişilerin kendilerini geliştirmelerine fırsat sağlayacaktır. Ne var ki, yoksulluk düşünüldüğünden daha uzun süreli olmuş, bu tür adaletsiz piyasa sonuçlarını düzeltmek için minimum ücret düzenlemeleri ve refah devleti araçları gerekli olmuştur¹³³.

Beveridge’in, işsizlik sorununu, bireyin kendisinin değil, toplumun bir hastalığı olarak gördüğü, bu yüzden bu sorunun çözüme kavuşturulmasında devletlerin işsizlik sigortası programları ile görev almalarının uygun olacağını önerdiği döneme kadar, işsizliğe de bireyin kendisinden kaynaklanan bir sorun olarak bakılıyordu; dolayısıyla çözüm bulma sorumluluğu da bireyin kendisine aitti¹³⁴.

Liberalizmin gelişim süreci içinde, saf liberalizmin gerçekleşemediği, liberalizm ilkelerinin ancak kitaplarda kaldığı, zamanla kartel ve tröst gibi “tekel”lerin ortaya çıkarak serbest rekabet ortamının bozulduğu, neredeyse her 10 yılda bir ekonomik krizlerin yaşanmaya başlandığı, doğal düzenin güçlü işverenler karşısında güçsüz işçileri korumaya yetmediği vb. nedenlerle, devletin sürekli ve etkili biçimde ekonomik yaşamda ağırlığını artırmaya başladığı görülmektedir¹³⁵.

¹³² Akalın, a.g.e., s. 29, 44, 83.

¹³³ Fouarge, *Costs of Non-Social Policy*, a.g.e., p. 12.

¹³⁴ Dilnot, a.g.e., s. 5.

¹³⁵ Göze, a.g.e., s. 15–17.

Türkiye’de, İzmir İktisat Kongresi sonrasında, DP döneminde ve Özal refomlarından günümüze birkaç kez piyasa ekonomisine açıkça geçilmeye çalışılmıştır. Her ne kadar, ülkemizdeki ekonomik düzen serbest piyasa ekonomisi olarak adlandırılmazsa da (planlama + KİT’lere dayanan bir devletçilik sözkonusudur ve sosyal piyasa ekonomisinin uygulandığı gözlenmektedir), bu konuda toplumda belli bir birikimin sağlandığı da görülmektedir.

Yukarıda belirtilen dönemlerde gerçekleştirilen çabaların başarısız olmasının altında yatan sebepler; “ideolojik ya da felsefi bir temele dayanmamaları, devletçilik uygulamaları ile İmparatorluk’tan devir alınan ilkel piyasa ekonomisi altyapısının da bozulması, yeterli müteşebbis kadrolarına ve sermayeye sahip olunmaması, piyasa ekonomisi ve yararları konusunda bilgi eksikliği yanında, emperyalizmin yurdumuzdaki uzantısı olarak düşünülmesi ile bürokrasinin devletçiliği benimsemesi ve hakimiyeti” olarak sıralanabilir¹³⁶.

2. Sosyal Liberalizm

Sosyal liberaller¹³⁷, genel olarak sol çizgide sayılmalarına rağmen, piyasaya ve bireyselliğe düşman değildirler. Piyasa süreçlerinin yarattığını düşündükleri eşitsizlik ve adaletsizliklerin, hayırsever bir devlet tarafından sürekli müdahalelerle düzeltilmesini talep ederler ve bunun özgürlüğün daha iyi korunmasını sağlayacağına inanırlar. 1929 yılındaki Büyük Dünya Bunalımı, piyasa ekonomisinin kendi hatalarını kendi kendine düzeltici mekanizmalara sahip bulunmadığı, bu yüzden, dış müdahalelere gereksinim duyduğu yolundaki tezleri doğrulayan bir veri olarak algılanmıştır. Devlet müdahalesinin gerekliliğinden yola çıkan sosyal liberaller, talebin yönetilmesi, tam istihdamın sağlanması, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim alanlarında gittikçe genişleyen roller üstlenilmesinin gerekli olduğu görüşünü benimsemişlerdir.

¹³⁶ Akalın, a.g.e., s. 75, 116.

¹³⁷ Felsefi temelleri T. Hill Green’e doğru inen sosyal liberalizmin Amerikan geleneğindeki en önemli isimleri K. Arrow, P. Samuelson, J. K. Galbraith’dır. Amerikan liberalizmi son yıllarda en tutarlı ve etkili biçimde J. Rawls, R. Dworkin gibi filozofların yazılarında ortaya konmuştur.

Sosyal görevler üstlenen bir liberal devlet görüşü, sadece Amerikan liberalizmine mahsus olmakla kalmamış, özellikle II.D.Savaşı sonrasında bütün Batı dünyasında yaygın olarak benimsenmiştir¹³⁸. Hatta, refah devleti olmak bakımından Avrupa devletlerinin Amerika'dan çok daha ileri gittikleri görülmüştür. Bu yaklaşımın hakimiyetinde yaşanan dönemde, devletin sınırlarının düzenli ve istikrarlı biçimde genişlediği ve klâsik liberalizmin sınırlı ve hakem devletin yerini, müdahaleci, vatandaş kitleleri arasında pozitif veya negatif ayırım yapıcı refah devletin aldığı görülmüştür¹³⁹.

Gerçekten, 1973'de ortaya çıkan krize kadar, kapitalizm ile refah devletin uyumlu bir ortaklık oluşturduğu görüşü yaygındı. Refah devleti, hem kapitalist ekonomik düzeni serbest bırakmakta ve bu yolla büyümeyi garantileyecek piyasa mekanizmasının çalışmasını sağlamakta, hem de bu ekonomik sistemde ortaya çıkan sorunlarla başa çıkabilmek için ekonomiye müdahale etmekteydi. Fakat, kriz ile birlikte bu uyumun kaybolmaya başladığı görülmüştür¹⁴⁰.

Piyasa ekonomisi örgütlenmesinin gittikçe daha fazla ülkenin dikkatini çekmeye başladığı, zaman içerisinde karma ekonomiden, serbest piyasa ekonomisine olmasa bile, özelleştirmeler aracılığıyla sosyal piyasa ekonomisine¹⁴¹ geçileceği, birçok ekonomistin sözünü ettiği bir öngörüdür. Bazı yazarlara göre, "21. yüzyılın iktisadi örgütlenme modelini, sosyal piyasa ekonomisi ile serbest piyasa ekonomisi arasındaki rekabetin belirleyeceği ve gelişmeye paralel olarak yoksulluk tasfiye edildikçe ve gelir dağılımı düzeldikçe, ibrenin ikincisine doğru kayabileceği" ifade edilmektedir.

¹³⁸ II.D.Savaşı'ndan sonra B. Almanya'da ve küreselleşme ile birlikte yapılan özelleştirmeler sonucu kamu sektörünü tasfiye eden bazı Batı (özellikle AB) ülkelerinde, sosyal piyasa ekonomisi sistemine geçilmiştir.

¹³⁹ Atilla Yayla, Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Türkiye'de Liberalizm", **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı: 10-11, 1999, s. 2-3.

¹⁴⁰ Gough, "Refah Devleti", a.g.e., s. 897.

¹⁴¹ Sosyal piyasa ekonomisini uygulayan ülkeler arasında başta Almanya olmak üzere Avusturya, İskandinav ülkeleri ve diğer Kıta Avrupası ekonomileri gelmektedir. Serbest piyasa ekonomisi uygulayan ekonomiler arasında ise Hong Kong, Singapur, Yeni Zelanda ile bu yönde ilerleyen ABD ve diğer Anglo Sakson ülkeler yer almaktadır.

B. Sosyalist Düşünce ve Türleri

Sosyalizmin, aynı zamanda sosyal refah devletinin gelişme tarihine bakıldığında, Sanayi Devrimi'yle birlikte ortaya çıkan yoksul sınıfların, sınıf bilinci kazanıldıkça, kendileri açısından sistemi (kapitalizmi) bir tehlike olarak gördükleri ve onu değiştirmek-dönüştürmek için hareket etmeye başladıkları görülmektedir. Bu hareketin bir ucu proleterya devriminin gerekliliğine kadar gitmekte, devletin ele geçirilmesi ve yıkılması (sosyal devrim) hedeflenmektedir. Diğer yandan, bazıları içinse, devlete nüfuz edilmesi ve onun değiştirilmesi (sosyal reform) yeterli olarak görülmektedir. Sosyal refah devletinin kökeni, sözü edilen bu sosyal reform çabalarına dayanmaktadır¹⁴².

Sosyal politika perspektifinden “sosyalizm”, ekonomik güvensizlik, yoksunluk ve eşitsizlik olarak adlandırılabilir, kapitalist toplumlara özgü sosyal problemlere¹⁴³ çözüm bulmak için ortaya çıkan harekete verilen isimdir. Sosyalizm, sorunun kaynağını ararken, kapitalizmin yapısal kökenine iner, üretim araçlarının özel mülkiyetini ve piyasa ekonomisini, sorunların nedeni olarak görür. Gelir ve diğer kaynakların dağıtımını üzerinde halk adına kontrol sahibi olan sosyalleştirilmiş bir ekonominin, dağıtım adaleti problemini yapısal seviyede çözeceğine inanmaktadır.

Sosyalistler, sosyalist topluma giden yol noktasında farklılaşmışlar, “sosyalist politika yaklaşımı”nı benimseyen Marksistler “devrimci” bir yolu, “sosyal politika

¹⁴² Çalışkan, a.g.e., s. 15.

¹⁴³ Sosyalistlerin piyasa ekonomisine yönelttiği eleştiriler beş grupta toplanabilir:

- 1) “Piyasada bireyler, kendi çıkarları (bireysel refah) peşinde koşmakta olup, kamu yararını (sosyal refah) ihmal ederler.
- 2) Piyasa demokratik olmayan bir yapıdadır. Geniş kitleleri etkileyen kararlar küçük sayıdaki güçlü bir seçkinler grubunca alınır ve geri kalan insanlar piyasa güçlerinin keyfi bölüşüm sonuçlarına katlanmak durumundadır.
- 3) Piyasa adil değildir. Çünkü, ödülleri (geliri) gereksinime veya liyakata göre paylaşmaz.
- 4) Serbest piyasa ekonomisi kendi kendini düzenleyebilen bir yapıda değildir. Özellikle tam istihdamı koruyabilme yeteneği yoktur.
- 5) Sonucu olarak, piyasa değil eşitsizliği, yoksulluğu bile yok edebilecek güçte değildir. Dolayısıyla, yapılması gereken şey, planlamanın piyasa mekanizması yerine; kamu teşebbüslerinin ise özel teşebbüslerin yerine ikame edilmesidir.” (Bkz.: Akalın, a.g.e., s. 59.)

yaklaşımı”nı benimseyen Sosyal Demokratlar ise “evrimci” bir yolu seçmişlerdir¹⁴⁴ (ancak, amaçları geniş anlamda benzer olmuştur). I. Dünya Savaşı’ndan sonra Rusya, Doğu Avrupa ve diğer bazı ülkelerde “devlet sosyalizmi” benimsenmiş, Batı’da da kapitalist toplumları seçimler yoluyla değiştirmenin yollarını arayan “sosyal demokratik hareket” doğmuştur. Sosyal demokrasi hareketi, refah devletinin ortaya çıkışına yol açmıştır¹⁴⁵.

1. Devrimci Sosyalizm (Marksizm)

1850’li yıllarda, önce Fransa’da ve daha sonra da diğer sanayileşen Avrupa ülkelerinde sosyalist teoriler ve programlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Sosyalist teoriler içinde en etkili olanı, Marks’ın ileri sürdüğü teori olmuştur¹⁴⁶.

Marksistler, topluma, ekonomik sınıflar arasındaki uyumsuzluk açısından yaklaşırlar. Dominant bir sınıf (burjuva ya da kapitalist sınıf) üretim araçlarının sahibidir ve onları kontrol eder; sanayide çalışan sınıf ise (proleterya) onlar tarafından sömürülür. Ancak, bu sistem, sınıf mücadelesi sonucunda ortaya çıkacak bir devrim sonucu yıkılmaya mahkumdur. Devrim ile birinci aşama olan proleterya diktatörlüğü kurulacaktır. Fakat, bu dönem köprü görevi gören bir ara dönemdir, bu dönemden sonra insanın insanı sömürmesinin son bulacağını ve sınıfların yok olacağını düşünüldüğü yeni bir dönem başlayacaktır. Komünizm olarak adlandırılan bu dönemde, devlet ortadan kalkacak ve herkesin ihtiyacına göre tüketimde bulunabileceği bir üretim ilişkileri düzeni kurulacaktır.

Marks¹⁴⁷, kapitalizmin en sofistike kritiğini yapmıştır. Marks’ın en prestijli eseri olan ve kapitalist ekonominin bir eleştirisini yapan “Kapital”, kapitalist

¹⁴⁴ Devrimciler, sistemin hızlı bir şekilde ve köklü olarak değişimini isterken, evrimci yolu seçenler ise, sistemi bir anda ve bütünüyle değiştirmek yerine, sistemin tepki gören yanlarının yavaş yavaş düzeltilmesini öngörmüşlerdir.

¹⁴⁵ Demirebilek, a.g.e., s. 88. & Tuna, Yalçıntaş, a.g.e., s. 18.

¹⁴⁶ Tuna, Yalçıntaş, a.g.e., s. 23.

¹⁴⁷ Marks’ın tek amacı, kapitalist ekonomi düzeninin yerine, yeni bir ekonomik düzenin temellerini atmak değildir. Ekonomi doktrini, Marks’ın eserlerinin ve düşüncesinin bir kısmını oluşturmaktadır. Marksizm, yalnızca Marks’ın kendisinin bir eseri de değildir, birçok eserlerini Engels ile birlikte hazırlamıştır. Yine, Marksizm, tamamen yeni görüşler de öne sürmüş değildir.

ekonomik yapının, “gerçek” bireysel ve sosyal refahı güvence altına almadaki yetersizliğine dair görüşlerini de içermektedir¹⁴⁸.

Marks’a göre kapitalizm, piyasada “serbest ve eşit mübadele” adı altında, sermaye sahipleri tarafından, emek güçlerini satan işçilerin emeğine, ücretlerini vermeden el koyan sistemdir. Diğer yandan, liberallerin iddia ettiği gibi, piyasalar asla bireysel ve de toplumsal refahı optimize edemez. Durum, bunun tam aksidir. Yani, piyasa sistemi, sömürüye uğrayan çalışan sınıfın büyük çoğunluğunu refahtan yoksun bırakmakta, kapitalist ekonomik yapının sadece kapitalistlerin refahını güvence altına aldığı görülmektedir¹⁴⁹.

Devrimci sosyalizm, üretim araçlarının kolektif mülkiyetini öngörmektedir. Bu sistemde hem üretim, hem de üretim araçlarının mülkiyeti kolektiftir. Kişiler, yeteneğine göre çalışıp, yaptığı işe göre ücretini alacaktır¹⁵⁰.

Diğer yandan, sosyalizmin planlı ekonomiyi gerekli kıldığı görülmektedir. Ekonominin bütün işleyişi tek bir merkezden yönetilmektedir. Devlet, ekonomik amaç ve önceliklere göre bir plan yapacak, herkes bu plan ve programa göre hareket edecektir.

Devrimci sosyalizme göre, devlet iki efendiye (veya sınıfa) hizmet edemez veya bir devlet türünden diğerine geçiş, barış içinde ve / veya tedricen gerçekleştirilemez. Bu nedenle, işçi hareketinin yaşadığı çok acı tarihsel deneyim, mevcut devletin parçalanmasını ve yerini yeni ve tamamen farklı proleter devlet kurumlarının almasını gerektirmektedir.

Bu görüş, gelişmiş ülkelerde seçimleri sosyal demokratik partilerin kazanmasıyla da değişmemiştir. Marks’a göre de, demokrasi ileri bir kurumdur, fakat

Kendisinden önceki düşünce akımlarından büyük oranda etkilenmiş, bu düşünce akımlarından elde ettiği bilgilerle yeni bir senteze ulaşmaya, yeni ve orijinal bir dünya görüşü getirmeye çalışmıştır.

¹⁴⁸ Göze, a.g.e., s. 33, 45, 50.

¹⁴⁹ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 9.

¹⁵⁰ Göze, a.g.e., s. 41.

parlamentar demokrasi ve mevcut devlet kurumları ile var olan sömürü düzeninin değiştirilebileceğine inanılmamaktadır¹⁵¹.

Tarihsel olarak, sosyalizm, işçi hareketleri ile güçlü bir şekilde bağlantıya sahiptir. Avrupa'daki sosyalist konuların birçoğu çok sıkı bir şekilde işgücü ile ilişkilidir. Fakat, bunun anlamı Marksizm değildir. Marksistler genelde kendi yaklaşım ve görüşlerini sunarlar, “sosyalizm” olarak takdim ederler, ancak Marksizmin toplum analizi, Avrupa'daki sosyalizm akımlarından birçoğuna yabancısıdır. Avrupa'da, genelde sosyalizm yerine “dayanışma” (solidarity) terimi kullanılmaktadır¹⁵².

2. Reformcu (Demokratik) Sosyalizm

Kapitalizmin ağır koşulları altında ortaya çıkan sosyalist akımların yanında, bazı din adamlarından, bilimadamlarından, işadamlarından da sosyal politika önlemlerinin alınması yönünde sesler yükselmeye başlamış, bunların öncülüğünde bazı oluşumlara gidilmiştir. Örneğin, Almanya'da ortaya çıkan sosyal sorunlar karşısında ülkenin bilim, politika, ekonomi ve medya çevrelerinde tanınmış kişiler 1872'de biraraya gelmiş, aşırı liberal laissez-faire politikalara ve aynı zamanda da gittikçe güç kazanmakta olan devrimci / ihtilalci sosyalizme karşı çıkarak, mevcut sorunlara çare bulabilmek amacıyla “Alman Sosyal Siyaset Derneği”nin kurulmasına karar vermişlerdir. Diğer Avrupa ülkelerinde de, karşıkarşıya kalınan sosyal sorunların, reform yoluyla çözülmesi amacıyla bazı hareketler başlamış (reformist hareketler), bunlar kamuoyu üzerindeki etkilerini artırmıştır.

İngiltere'de bu akımın temsilciliğini 1883 yılında kurulan “İngiliz Sosyalistler Derneği” (Fabianlar) yapmış, Thomas Carlyle, Sidney ve Beatrice Webb, Bernard Shaw gibi tanınmış aydınlar bu harekete öncülük etmiştir. Bunlara göre, işçilerin

¹⁵¹ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 10.

¹⁵² Spicker, “The Politics of Welfare”, a.g.e., pp. 1-2.

durumları kapitalizmde de düzelmektedir ve kapitalizmin evrim geçirmesiyle kansız ve ihtilalsiz bir şekilde sosyalizme ulaşılacaktır¹⁵³.

Görüldüğü gibi, bazı kişiler, zaman içinde devrimci sosyalist fikirler yerine demokrat ve reformist bir çizgiye yönelmiş, gelişmiş bir kapitalist ekonomi içinde örgütlü işgücünün çıkarlarının, reformist bir yolla (sosyal demokrasi) gerçekleştirilmesi amaçlanmış, böylece daha fazla adalet ve eşitlik sağlayacak refah devleti stratejileri desteklenerek, kapitalist toplumların tedricen reformu hedeflenmiş, bunun araçları olarak da demokratik kurumların geliştirilmesine yönelinmiştir. Bu şekilde, “Batı toplumları; kapitalizm, demokrasi ve refah devletinden oluşan sacayağına dayalı toplum olmuşlardır¹⁵⁴.”

Gerçekte, diğer sosyalizm türleri gibi, sosyal demokrasinin temelinde de, merkezilik ve planlama önplandadır. Ancak, sosyal demokratlar, sosyalizmi, liberal parlamenter demokrasi yoluyla getirmeyi benimsemiştir. Böyle bir amaca sahip olan sosyal demokratik partilerin Batı’lı gelişmiş ülkelerde yönetime sahip olmaya başlaması, Keynezyen ekonomik politikaların da yardımıyla, gelişmiş refah devletini doğurmuş, ileri bir refah devleti uygulaması, sosyal demokratik düşüncenin insanlığa getirdiği en büyük kazanım olmuştur.

Sosyal demokratlar, bazı önlemlerle (refah politikaları, emeklilik sistemi ve sağlık hizmetleri gibi) kapitalist sistemin meşru hale getirilebileceğine, dolayısıyla kapitalist sistemin bu yeni haliyle kabul edilebilir olacağına inanmaktadır.

Dolayısıyla, sosyal demokratlar, piyasaya müdahalenin zorunlu olduğu düşüncesine sahiptirler. Bu düşünceye göre, devletin üç ekonomik işlevi vardır: Tahsis işlevi (kamu hizmetlerinin sağlanması), bölüşüm işlevi (sosyal refah devleti hizmetlerinin sağlanması) ve istikrar işlevi (tam istihdamın sağlanması, enflasyonun denetimi, ödemeler dengesi ve ekonomik büyüme hedeflerinin takibi)¹⁵⁵.

¹⁵³ Tuna, Yalçıntaş, a.g.e., s. 24–25.

¹⁵⁴ Meryem Koray, “Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi İçin Kaygı Kaynağı”, **Sosyal Demokrat Yaklaşımlar**, İstanbul: SODEV-TÜSES Yay., 2003, s. 93. & Christopher Pierson, **Beyond the Welfare State**, a.g.e., p. 6.

¹⁵⁵ Nitekim, sosyal demokratik partilerin işbaşında olduğu sosyal refah devletleri, sınıflar arasındaki eşitsizliği azaltabilmek ve yoksulluğu giderebilmek amacıyla ekonomiye müdahalesinin hacmini ve

Aslında, sosyal demokrasi ile sosyalizm arasında çok büyük farklılıkların olmadığı ifade edilmektedir. Özellikle iki alandaki farklılığın altı çizilmektedir. Öncelikle, sosyal demokratların çoğu kollektivist değil, bireyseldir. Bireysel özgürlüğün üzerinde durmanın, bireysel hakları geliştirmenin (liberallerin yaptığı gibi) ve devletin rolünün sınırlandırılmasının önemli olduğunu düşünürler. İkinci farklılık ise, bazı sosyal demokratlar, eşitsizliği yoketmek yerine, bir piyasa toplumunda insanları piyasaların kötü sonuçlardan koruyacak sosyal düzenlemeleri yaparak eşitsizliğin etkilerinin hafifletilebileceğini düşünmektedirler¹⁵⁶.

Öte yandan, başka bir yazara göre de, diğer sosyalist düşünce türlerine nazaran, geleneksel sosyal demokratik duruşun üç temel noktada farklılığı bulunmaktadır. “Birincisi, sosyal demokratlar, kapitalizmin işçi sınıfı üzerinde sert ve sefalet doğurucu sonuçlara yol açtığını kabul ederlerken; Marksist eleştirinin iddia ettiği gibi, tarihsel süreç içerisinde kapitalizmde yaşanan gelişmelerin, işçi sınıfının görece pozisyonunun daha da kötüleşmesi olarak görülemeyeceğini ifade etmektedirler. Kentsel sanayi işçi sınıfının durumu kötüleşmemiş, aksine iyileşmiştir (işçiler genellikle bu gelişmeyi sendikalar ve daha sonra da sosyal demokratik partiler yoluyla gerçekleştirmişlerdir). Bu durum, kapitalizmin reforma yatkın olduğunu ispatlamıştır. Liberal kapitalizmin aşırılıkları, çok büyük oranda müdahaleci bir “sosyal refah devleti” tarafından kontrol edilmiş, liberal kapitalizmin eşit olmayan sonuçları müdahaleci yasalar yoluyla etkisiz hale getirilmiştir.”

İkincisi, yine Marksist beklentilerin tam aksi bir şekilde, sosyal demokratlar kapitalist toplum düzeni içerisinde sınıflar arasında hızlı bir kutuplaşmanın gerçekleşmeyeceğine inanmaktadır; gerçekten de kapitalizmin gelişmesiyle birlikte, orta sınıfın giderek büyüdüğü gözlenmiştir. Kutuplaşmanın ortaya çıkmayışında farklı etmenler rol oynamıştır. Bunların başında, 20. yüzyılda, sermayenin yasal sahipliği ile yönetsel kontrolünün birbirinden ayrılması (yönetim devrimi),

boyutlarını iyice artırmıştır. Özellikle İsveç, Danimarka, Norveç gibi ülkelerde, 1980’li yıllara kadar (günümüzde de hala yüksektir), GSMH’nin neredeyse % 50’sinden fazlası kamu sektörüne tahsis edilmiştir. Yani, GSMH’nin yarısından fazlasının paylaşımı, piyasa ekonomisinin dışına çıkartılmıştır. Bkz.: Akalın, a.g.e., s. 86.

¹⁵⁶ Spicker, “The Politics of Welfare”, a.g.e., p. 3.

gelmektedir. Bu şekilde, sermayenin bir sınıf olarak gücü zayıflamıştır. Diğer yandan, müdahaleci devletin giderek genişlemesi de, bir yandan hem işçi sınıfının durumunu iyileştirmiş, bir yandan da kamu sektöründe istihdam edilenlerin sayılarının giderek artırmasına yol açmıştır.

Sosyal demokratların üçüncü farklılığı, daha ileri düzeyde bir sosyal gelişmenin en iyi şekilde kapitalist ekonomik büyümenin sürekli desteklenmesi yoluyla mümkün olabileceğine inanmalarında yatmaktadır. Onlara göre, reforma tabi tutulmuş bir kapitalizm, krizlere neden olmadan büyümeyi gerçekleştirebilecektir¹⁵⁷.

Sosyalistler iki savaş arası dönemde, azınlık hükümeti ya da çok partili koalisyon ortağı haline gelmişler, sosyalizm amacına sadık kalmışlar, ancak hükümetteki politikalarının diğer sağ hükümetlerden çok da farklı olmadığı görülmüştür. Keynezyenizmin yükselişiyle birlikte, sosyal demokratlar, artık kollektif mülkiyete gerek kalmadığını, bunsuz da kapitalist ekonomiyi kontrol edebileceklerini ve piyasanın doğurduğu sosyal hastalıklara çare bulabileceklerini öne sürmüşlerdir¹⁵⁸.

Sosyal demokratlarla sağ hükümetler arasındaki farkın gittikçe kapanması, özellikle 1997'de İngiltere ve Fransa'da, 1998'de de Almanya'da sol görüşe sahip partilerin seçimlerden büyük bir zaferle çıkışından sonra açık şekilde gözlenebilmektedir. Bu ülkelerde, sanayiye müdahaleci yaklaşım terkedilmiş, sosyal refah olanaklarının restorasyonu bir kenara bırakılmış, yerine geçilen sağ partilerden daha hızlı bir şekilde özelleştirme yapılmıştır¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 23.

¹⁵⁸ Adam Przeworski, "How Many Ways Can Be Third?", *Social Democracy in Neo-Liberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980*, (Ed.: Andrew Glyn), New York: Oxford University Press, 2001, p. 325.

¹⁵⁹ Andrew Glyn, "Aspirations, Constraints, and Outcomes", *Social Democracy in Neo-Liberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980*, (Ed.: Andrew Glyn), New York: Oxford University Press, 2001, p. 1.

C. Refah Devleti*

D. Neo-Liberalizm

Küreselleşme ile birlikte dikkatler tekrar serbest piyasa ekonomisi üzerinde toplanmıştır. Burada serbest piyasa ekonomisi ile kastolunan, 1930'daki Büyük Depresyon öncesi, yani özellikle 19. yüzyılda yaşanan klasik liberalizm dönemidir. 1930 Dünya Ekonomik Bunalımı sonucu ortaya çıkan Keynezyen İktisat ve daha öncesinde de 1918 tarihli Bolşevik İhtilal (sosyalizm), serbest piyasa ekonomisinden planlı ekonomiye doğru bir yönelişi beraberinde getirmişti. Bu yöneliş, devletin müdahalesinin arttığı, iktisadi özgürlüklerin azaldığı yeni alternatiflere doğru olmuştur.

Ancak, sosyalizmin en büyük uygulaması olan Sovyetler Birliği'nin tarih sahnesinden çekilmesi, dünyada tek başına kalan liberalizmin, dolayısıyla da serbest piyasa ekonomisinin, küreselleşmenin en önemli unsuru olarak, bütün dünyada en geçerli ekonomik sistem biçiminde algılanmasına ve yaygınlaşmasına yol açmıştır¹⁶⁰.

Aslında, klasik liberalizmden bir farkı olmayan, ancak yeni dönemde "neo-liberalizm" olarak ifade edilen felsefe akımı, Keynezyen politikalara alternatif olarak ortaya çıkan klasik liberal düşüncenin çağdaş bir yorumudur ve başta ekonomi ve politikada olmak üzere 1970'li yılların sonu ve 1980'li yılların başında etkili olmaya başlamıştır. 1980'lerin sonlarından itibaren sosyalist ülke rejimlerinin peşpeşe yıkılması, genel olarak liberal fikirleri, özelde ise klasik liberal fikirleri yeniden gözde fikirler haline getirmiştir. Yeni dönemin liberal felsefesi (neo-liberalizm), klasik liberalizme bir yeniden dönüş olarak kabul edilmekte ve en fazla devletin

* Bu çalışmada, refah devletinin doğuşu, gelişimi, uygulamaları ve sorunları ile ilgili çok kapsamlı bilgilere bundan sonraki bölümlerde değinileceğinden, tekrar olmaması için burada konu ile ilgili bilgi verilmeyecektir. Başlığın burada bulunmasının gayesi, "refah devletinin evrimi" sıralamasındaki yeri göstermektir.

¹⁶⁰ Akalın, a.g.e., s. 72-73.

küçültülmesi, özelleştirme, insan haklarının daha iyi korunması, liberal demokrasinin eksiklik ve yozlaşmalarının sorgulanması tezleriyle gündeme gelmektedir¹⁶¹.

Anglo-Sakson dünyada başlayan neo-liberalizmin öngördüğü serbestleşme fikri, Gorbaçov'un SSCB'de iktidara gelmesinin ardından Doğu Bloğu'nu da etkisi altına almış ve SSCB'nin dağılması ile sonuçlanmıştır¹⁶². Eski komünist ülkelerin birçoğu, rejimlerini demokrasi ve serbest piyasa ekonomisiyle değiştirmek üzere harekete geçmiştir. Dünyanın geri kalan ülkeleri de, başta uluslararası kredi kurumlarına (IMF ve Dünya Bankası) olan aşırı yüksek borçlarının baskısı altında, Merkez'in hedeflediği politikaları benimsemek zorunda kalmış, böylece 10 yıl gibi kısa bir süre zarfında serbestleşme-küreselleşme akımı, dünyanın küçümsenemeyecek kadar geniş bir alanına yayılmıştır¹⁶³.

Neo-liberal politikaların tüm dünyada etkili olmasında en önemli etken, ABD'de Reagan'ın, İngiltere'de ise Thatcher'in aynı dönemde (sırasıyla 1980 ve 1979) yönetimin başına gelmesi¹⁶⁴ ve neo-liberal düşüncenin teoride en büyük iki temsilcisinin¹⁶⁵ Reagan ve Thatcher'a danışmanlık yapmasıdır. Devletin görevlerinin, Adam Smith'in tanımındaki gibi üç alana (iç ve dış güvenlik, adalet ve bayındırlık) indirgenmesini savunan bu anlayış, izlediği politikalarla tüm dünyayı etkilemiş ve Reaganizm ve Thatcherizm olarak son çeyrek yüzyıla damgasını vurmuştur.

¹⁶¹ Yayla, Seyitdanlioğlu, a.g.e., s. 3.

¹⁶² Doğu Bloku'nun yıkılması ile sosyalizmin iddiasını ve alternatif ideoloji olma niteliğini kaybetmesi, neo-liberalizmi dünyada egemen duruma getirmiştir. Artık ideolojilerin öldüğü, piyasa ekonomisinin rakipsiz kaldığından bahsedilmektedir. Geçmiş dönemlerde, keynezyen ekonomi politikalarını uygulayarak kapitalizm ile sosyalizm arasında bir sentez kurmaya çalışan sosyal demokrasi de (sosyal-liberal sentez), hem uygulama alanında hem de kurumsal anlamda geri adım atarak alternatif ideoloji olma iddiasını yitirmiştir. Bkz.: Meryem Koray, "Dünya'nın Geleceğinde Avrupa'nın Rolü: Liderlik Değil Modellik mi?", Kalder 12. Ulusal Kalite Kongresi, Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları Oturumu, 14 Ekim 2003, (Çevrimiçi): <http://www.kalder.org/genel/meryem-koray-konusma%20metni.doc>, 12.03.2004, s. 10.

¹⁶³ Kazgan, a.g.e., s. 89-90.

¹⁶⁴ Reaganomics olarak adlandırılan ve Başkan Reagan dönemini tanımlayan ABD'de, muhafazakarların "piyasa ekonomisini kamu müdahalelerinden arındırma" politikaları başarılı olmuş, aynı dönemde İngiltere'de de Başbakan Thatcher'in aynı politikaları izlediği görülmüştür. Bu politikaların izdüşümü, ülkemizde de aynı yıllarda Özal tarafından takip edilmiştir.

¹⁶⁵ Reagan'a Milton Friedman, Thatcher'a ise Friedrich August von Hayek danışmanlık yapmıştır.

Öyle ki, Thatcher, karma ekonomik sistemi (refah devletini), İngiltere'nin problemlerinin temel sorumlusu olarak ilan etmiş ve mevcut kamu yönetim biçiminin rasyonelliğini kaybettiğini ileri sürmüştür. Kamu hizmetlerini de ülkenin politik ve ekonomik gücü üzerinde yük olarak görmüştür¹⁶⁶. Bu dönemdeki neo-liberal (Yeni Sağ) ilkeler, hem merkezi yönetimler hem de yerel yönetimler (daha ağır biçimde) üzerinde etkili olmuştur¹⁶⁷.

Bu yaklaşıma göre güçlü refah devleti zayıflatılmalı, sosyal refah hizmetlerinin üretim ve sunumu piyasalara ve rekabete açılmalı, kamu sektörü yalnızca bunları finanse etmeyi sürdürmelidir. Bu anlayış, piyasaların önplana çıkarılması ve hızlı bir şekilde özelleştirme programının uygulamaya konulmasını gündeme getirmiştir¹⁶⁸.

Neo-liberal akımın, başta Milton Friedman olmak üzere, bazı önde gelen temsilcileri, devletin sosyal görevlerinin de özelleştirilmesi gerektiği üzerinde durmaya başlamışlardır. Ancak, refah devleti anlayışına karşı olan liberal yaklaşım, zamanla pür bir özelleştirme uygulamasının mümkün olamayacağını anlamıştır¹⁶⁹.

Diğer yandan, neo-liberallerin, devletin sosyal görevler üstlenmesi gerektiği, bundan kaçınılamayacağı noktasına geldiği de görülmüştür. Ancak, burada devletin sosyal görevler üstlenmesini kabulleniş, sınırları olan bir kabuldür. Milton Friedman'ın ifadesinde, bunu en iyi biçimde görmek mümkündür. Friedman, bir toplumda yoksulluğun yaygın olmasının, toplumun tüm bireylerini etkileyeceğini, toplumdaki yoksulların sayılarını azaltma çabalarının, bütün toplum açısından yararlı bir gelişme olacağını ifade etmiştir. Lakin, hizmet üretimini mümkün olabildiğince piyasalara bırakmak, en tercih edilir yoldur¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Nirmala Rao, **Towards Welfare Pluralism**, Aldershot: Dartmouth Publ., 1996, p. 4.

¹⁶⁷ George A. Boyne, "Local Government: From Monopoly to Competition"; **Public Policy and the Impact of the New Right**, (Eds.: Grant Jordan, Nigel Ashford), London: Pinter Publ., 1993, p. 164.

¹⁶⁸ Rao, a.g.e., p. 5.

¹⁶⁹ Michael Ellman, "Don't Eliminate the Welfare State, Redesign It: Social Policy Lessons for Transition Economies", **Transition Newsletter**, (Çevrimiçi): <http://www.worldbank.org/transitionnewsletter/marapr00/pgs29-30.htm>, 25.03.2003, p. 2.

¹⁷⁰ Çalışkan, a.g.e., s. 11-14.

E. Üçüncü Yol

1990'lı yıllarda, uzun aradan sonra birçok Avrupa ülkesinde merkez sol partilerin tekrar güçlenmeye başladığına şahit olunmuştur. Merkezi sol tandanslı yeni hükümetler, kendilerini önceki sosyal demokratik yönetimlerden ve de neo-liberal hükümetlerden ayırmak için “Üçüncü Yol” (Third Way) ve “Yeni Sosyal Demokrasi” (New Social Democracy) gibi terimler kullanmışlardır.

Daha önceki dönemlerden farklı olarak, bu yeni politik akım hem dayanışma ve eşitlik gibi geleneksel sosyal demokratik değerleri benimsemekte, hem de ücret-dışı işgücü maliyetlerin azaltılması, özel sosyal koruma biçimlerinin desteklenmesi (fonlamaya dayalı emeklilik sistemleri gibi) gibi yeni amaçlar izlemektedir¹⁷¹.

Diğer yandan, Üçüncü Yol fikrinin mucidi Anthony Giddens, her ne kadar Üçüncü Yol fikri Kıta Avrupası'nda yoğun şekilde tartışılmakta olsa da, kavramın anlamının henüz tam manasıyla anlaşılamadığına işaret etmektedir. Bir kısım ülke bu yeni akımı kesinlikle reddetmekte, Almanya'da olduğu gibi bir kısmı “Yeni Orta” (the New Middle) gibi farklı anlamlar yüklemekte, yine Hollanda'da olduğu gibi “mor koalisyon” olarak isimlendirmektedir¹⁷².

Latin Amerika'dan Avrupa'ya, oradan da bir kısım Asya'ya kadar, üçüncü yol politikalarının küresel politikalar üzerinde büyük bir etkiye sahip olduğu görülmektedir. Üçüncü Yol, yeni bir küresel politikanın oluşumunda öncü rolü oynamaktadır¹⁷³. Dünya çapında, merkezin solundaki hükümetler, Üçüncü Yol programlarını uygulamaya koymaya çalışmaktadır. Giddens, İngiltere, Yeni Zelanda,

¹⁷¹ Jochen Clasen, “Modern Social Democracy and European Welfare State Reform”, *Social Policy & Society*, Vol.: 1, Issue: 1, 2002, p. 67.

¹⁷² Giuliano Bonoli, Martin Powell, “Third Ways in Europe?”, *Social Policy & Society*, Vol.: 1, Issue: 1, 2002, p. 59.

¹⁷³ Üçüncü Yol'un önderlerinden Giddens'in yazdığı kitap, birçok dile çevrilmiştir. Birçok uluslararası toplantıda Üçüncü Yol tartışılmıştır. Yine, üst düzey politikacılar olarak bu yeni akımın sözcülüğünü yapan İngiltere Başbakanı Tony Blair ile Alman Başbakanı Gerhard Schröder, “The Third Way / Die Neue Mitte” (1999) adıyla ortak bir kitapçık yayınlamışlardır. Bu kitap, bazı kişilere göre, Üçüncü Yol'un en önemli dokümanıdır. Bkz.: Bonoli, Powell, a.g.e., p. 59, 61.

Kore, Tayvan, Brezilya, Arjantin, Şili ve daha birçok ülkede Üçüncü Yol'u benimseyen güçlü partiler bulunduğunu öne sürmektedir¹⁷⁴.

Giddens'e göre üçüncü yolun anlamı, "eski sol düşüncelerin artık zamanaşımına uğradığı, yeni sağ programların yetersiz ve çelişkili olduğu bir dünyada, sosyal demokrasinin yenilenmesi"dir¹⁷⁵. Aslında, son çeyrek yüzyıl içerisinde neo-liberalizmin gelişmesiyle birlikte ortaya çıkan refah devletinin krizi, bir bakıma sosyal demokrasinin de krizidir. Bu nedenle, sosyal demokrasi kendisini yenileme gereğini duymuştur, dolayısıyla bu yeni akım, sosyal demokrasinin yeniden canlandırılması düşüncesinden ortaya çıkmıştır¹⁷⁶.

Üçüncü Yol, bir bakıma 1990'ların post-endüstriyel toplumunda, refah devletinin alternatifini olarak ortaya çıkmıştır. Bu model, büyük oranda neo-liberalizmin en önemli ve popüler yönlerini devam ettirmekte, neo-liberalizmin bireysel sorumluluğa ve rekabete önem veren yapısı, kamu sorumluluğu ile birleştirilmektedir¹⁷⁷.

Üçüncü Yol'un ne olduğunun hâlâ belirsizlik ve bulanıklığını koruduğu ifade edilmektedir. Giddens'a göre, "Üçüncü Yol Programı" şunları içermektedir: Yeni demokratik devlet, aktif sivil toplum, demokratik aile, yeni karma ekonomi, eşitlik, pozitif refah ve sosyal yatırım devleti.

Bu yeni akımın bugüne kadar belirginleşen bazı özelliklerini şu şekilde ifade etmek mümkündür: "Üçüncü Yol, hükümetin rolünü sınırlama, özelleştirme ve deregülasyon gibi neo-liberal politikaları kabul eder. Öte yandan, piyasanın yaratacağı sorunları çözmek için hükümetin düzenleyici rol üstlenerek büyük değil ama güçlü olmasını ister. Sosyal adaletçi ve eşitlikçi politikaların bir kısmını korumaktan yana olurken, yeni bir karma ekonomiyi ve sosyal yatırımcı devleti

¹⁷⁴ Anthony Giddens (Ed.), *The Global Third Way Debate*, Cambridge: Polity Press, 2001, p. 1.

¹⁷⁵ Anthony Giddens'in "Üçüncü Yol"u anlatan kitabı için bkz.: Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1998.

¹⁷⁶ Burhanettin Duran, "Siyasette Değişen Parametreler", *Sivil Toplum*, Sayı: 4, Ekim-Aralık 2003, s. 93.

¹⁷⁷ Gøsta Esping-Andersen, "Towards the Good Society, Once Again?", *Why We Need a New Welfare State?*, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), New York: Oxford University Press, 2002, p. 4.

savunur. Ayrıca, demokratikleşmeyi, açıklığı, şeffaflığı ve kozmopolitliği destekler¹⁷⁸.”

Dolayısıyla, liberal–sosyal sentez olarak tanıtılan bu politikaların, gerçekte liberal politikalardan ne kadar farklı olduğu konusu, hem sağ hem de sol kesim tarafından hararetle tartışılmaktadır. Çünkü, İngiltere’de Thatcher’dan sonra iktidara gelen ve Üçüncü Yol politikalarını izlediğini öne süren Blair hükümetinin, refah devleti uygulamalarına yönelik kısıtlamaları büyük ölçüde sürdürdüğü gözlenmektedir¹⁷⁹.

“Klasik sosyal demokrasi” ile “neo–liberalizmi” bağdaştırmaya çalışan “üçüncü yol” yaklaşımının en önemli politik destekleyicisi İngiltere Başbakanı Tony Blair¹⁸⁰ olmuştur. Fransa Cumhurbaşkanı Jacques Chirac da bu yeni yaklaşımı önemli oranda desteklemiştir. Blair, üçüncü yolu, “gelecek yüzyılın politik akımı” olarak nitелеmektedir¹⁸¹.

Gerçekte, son yüzyıl boyunca, sosyal demokratlar durmadan “üçüncü yollar” keşfetmişlerdir. Bu yeni yolların herbiri, sosyal demokrasinin yeni koşullarla karşıkarşıya kaldığı düşüncesinden doğmuştur. Sosyal demokratların yeni yol arayışlarının nedeni, eski yolun kendilerini amaçlarına yaklaştıramayacağına inanmalarıdır. Diğer bir neden ise, bazı amaçların çok kullanışlı olmadığının anlaşılması ve bunların bazı nedenlerden dolayı artık çok çekici bulunmamasıdır.

¹⁷⁸ Duran, a.g.e., s. 94.

¹⁷⁹ Meryem Koray, “Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı”, 2000–2003 Petrol–İş Yıllığı, İstanbul: Petrol–İş Yay., 2003, s. 78.

¹⁸⁰ Bazı sosyal demokratlara göre, Blair, yapılması gereken reformu başlatan kişi olarak değerlendirilirken, bazıları da onu sermayenin adamı olarak işçilerin içine giren bir “Truva Atı”na benzetmektedir. Bunlara göre Blair, küreselleşmeyi kaçınılmaz, geri dönülmez ve karşı durulmaz bir süreç olarak kabul etmektedir. Bu nedenle de, gelir dağılımı politikalarını da içerecek şekilde, birçok yönden kamu müdahalesinden vazgeçilmektedir. Diğer yandan, Almanya Başbakanı Schröder’in de küreselleşme konusunda Blair gibi düşündüğü, fakat Jospin’in (Fransa), “denetlenen bir küreselleşme”yi savunması dolayısıyla daha farklı olduğu belirtilmektedir.

Blair ve Schröder, üçüncü yolun, geleneksel değerlerle modern araçların ilişkilendirilmesi anlamına geleceğini iddia etmektedirler. Blair’e göre bu geleneksel değerler; eşit değere sahip olma, herkese fırsat eşitliği ve sorumluluktur. Blair, Schröder ve Jospin, hepbirden piyasa ekonomisini desteklemekte, ancak bir piyasa toplumunu da reddetmektedir. Hepsisi de “aktif devlet” istemektedir. Fakat, bazı noktalarda ortak düşünceler de, çoğu zaman herbiri farklı konularda çok farklı düşünmektedir. Bkz.: Bonoli, Powell, a.g.e., pp. 59–60.

¹⁸¹ Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 29.

Dolayısıyla, yeni stratejiler benimsendikçe, bazı amaçlar terkedilmiştir. Kinayeli bir şekilde ifade edildiğine göre, bu terk edilen amaçların içerisinde en önde geleni, bir zamanlar “sosyalizm” olarak ifade edilenidir.

Aslında sosyal demokrasinin kendisi, ilk ortaya çıkan üçüncü yol arayışıdır. Komünizmin alternatif bir sistem olarak dünyada yayılmaya başladığı dönemde, ilk defa 1916’da Danimarka’da, daha sonra İsveç, Norveç, İngiltere ve Fransa’da, sosyalistlerin seçimlere ya da çok partili koalisyona katılmaya çağrılmaları, sosyal demokratların komünistlerden ayrılmalarına yol açmıştır. Böylece, sosyal demokratlar, ne komünizmi, ne de kapitalizmi benimsemiş, kendilerine ait bir üçüncü yol politikaları izlemeye başlamışlardır¹⁸².

Ancak, İngiliz İşçi Partisi, kendilerinin öncülüğünü yaptıkları Üçüncü Yol’un yeni olduğunu ve eski sol ile yeni sağdan tamamen farklı olduğunu iddia etmektedir. Aslında, bu son üçüncü yolun kökeni ABD Başkanı Bill Clinton’a dayanmaktadır. Atlantik’i geçerek İngiltere’ye gelmiştir; fakat, buradan Kıta Avrupası’na geçip geçemeyeceği ise pek açık değildir.

Diğer taraftan, bugün İngiliz İşçi Partisi’nin Üçüncü Yol’unun, çoğu Avrupa ülkesinin pek de hoşuna gitmediği söylenebilir. Üçüncü Yol, muğlak sloganlardan somutlaşmaya doğru adım attıkça, sunacağı yeni bazı şeyler olabilir. Ek olarak, İngiltere’nin evrensel sosyal güvenliklikten gelir araştırmasına dayalı yardım sistemine doğru olan istikrarlı hareketi¹⁸³, 1990’lı yıllarda İşçi Partisi’nin işbaşında olduğu sürece durdurulmamış ve bu bütün Avrupa çapında temel ilkelerde tamamıyla uyumsuzluk olarak ortaya çıkmıştır¹⁸⁴. Birçok eleştirmenin iddiasına göre, Üçüncü

¹⁸² Przeworski, a.g.e., pp. 312, 317.

¹⁸³ Son yıllarda Avrupa sosyal demokrat partilerinin de, daha “pragmatik” veya “üçüncü yolcu” bir yaklaşıma doğru kayarak, evrimselden gereksinim ilkesine doğru yöneldikleri görülmektedir. Bkz.: Jochen Clasen, Wim van Oorschot, “Changing Principles in European Social Security”, **Paper presented at the 2nd COST 15 Conference on Welfare Reforms for the 21st Century**, Oslo, 5–6 April 2002, p. 18.

¹⁸⁴ 1990’lı yıllarda yeniden işbaşına gelen modern sosyal demokratik partiler, kendilerinden önceki merkez sağ hükümetlerden bile daha fazla bir şekilde refah devletini küçültmek ve daha kapsamlı bir yeniden yapılanma başlatmak durumunda kalmışlardır. Bu partilerin yaptığını, sağ partiler bile yapamamıştır. Refah devleti karşıtı bir ideoloji tarafından yönlendirilen bu sağ partilerden ziyade sosyal demokratlara güvenen seçmenler, oylarını bu partilere vermişler, ancak gerçekte kime oy

Yol, İngilizlerin çok geç kalmış bir şekilde, Kuzey'in sosyal demokrasisini keşfinden başka birşey değildir. Dolayısıyla, Üçüncü Yol, sosyal demokratik politikaları aşırı derecede kendine mal etmesinden dolayı eleştirilmektedir¹⁸⁵.

İngiltere'deki Blair'in işçi hükümetinin, kendisinden önceki muhafazakarların politikalarını benimsediği, dolayısıyla, neo-liberal politikalar takip ettiği ve sosyal demokratların bundan böyle liberal ilkelere de yatkın hale geldiği ileri sürülmektedir¹⁸⁶.

IV. SOSYAL REFAH DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİNDE ROL OYNAYAN ANLAYIŞLAR

Refah devletinin gelişimi ve alınan kolektif önlemlerin kökenine inildiğinde, karşımıza hümanizm, din, ortak çıkar, sosyal adalet, demokrasi gibi olgular çıkar. Din ve hümanist duyguların, sosyal yardımlaşmanın, sosyal politikanın ve refah devletinin gelişiminde önemli olduğu bilinmektedir. Yine, birçok refah sistemlerinin devlet faaliyeti sonucunda değil, ortak faaliyetlerin bir kombinasyonu olarak geliştiği kabul edilmektedir. Demokrasi de sağladığı demokratik haklar ile sosyal korumanın gelişiminde eşsiz katkılarda bulunmuştur¹⁸⁷.

Bunun yanında, sanayi toplumu nüfusunu etkileyen sosyal ve sağlık koşullarına ilişkin bilginin artışı ve kamu sağlığı önlemlerinin önemi hakkında artan bilinç düzeyi de bu noktada önemlidir.

A. Sosyal Refah ve İnsancıl Düşünceler (Hümanizm)

Bazıları için, refah devletinin ardındaki temel itici güç, ilk dönem sanayileşmenin doğurduğu aşırı zorluklara karşı kamu veya elit reaksiyonları

verdikleri hususunda aldanmışlardır. Bkz.: Clasen, "Modern Social Democracy and European Welfare State Reform", a.g.e., p. 68.

¹⁸⁵ Esping-Andersen, "Towards the Good Society, Once Again?", a.g.e., p. 5.

¹⁸⁶ Przeworski, a.g.e., p. 332.

¹⁸⁷ Spicker, "Social Policy", a.g.e., p. 2. & Şahin, a.g.e., s. 7.

şeklinde karşımıza çıkan ahlâki (moral) sebeplerdir. Hümanist ve yardımsever duygu, zaman içinde düşünürler, yönetici sınıf ve halk arasında büyüyerek, refah devletinin gelişimini mümkün kılmıştır¹⁸⁸.

Devletin ekonomik yaşama karışmayarak, toplumdaki güçsüzleri yalnız bırakmasına karşı, üç grupta toplanabilecek eleştiriler yöneltilmiştir. Birinci grupta “Toplumcu Hristiyanlar” vardır ve insanî duygularla harekete geçen bu gruptakiler, devletin birşeyler yapması ve insanlara tüm temel hakların tanınması gerektiği üzerinde durmuşlardır. Reformcu düşünce olarak da adlandırılabilen bu görüş sahipleri, refah devletinin doğmasına zemin hazırlayan düşünce üzerinde etkili olmuştur. Bunlar, hukuk devletinin sosyal haklarla tamamlanması ve sosyal hukuk devletine geçilmesini istemektedir.

R. Owen, S. Simon, C. Frouler gibi sosyalistlerin önderliğindeki “sosyalist düşünce” görüşü sahipleri ise, devletin ezilen işçi sınıfı lehine müdahalede bulunması gerektiğini ileri sürerek, klasik liberalizmin insaf dışı yönleri ile mücadeleyi kendilerine amaç edinmişlerdir. Sosyalizmin yaygınlaşması korkusu ile sosyal önlemlere başvurulmasının istenmesi ise, diğer bir nedendir.

Bu alanda en ciddi eleştiri ve tepkiler ve dolayısıyla refah devleti kavramının gelişmesine katkılar, Marks tarafından temelleri atılan Marksist düşünceden gelmiştir. Marksizme göre, işçi sınıfı iktidarı ile kapitalist mülkiyete son verilip, kollektif mülkiyete geçilmesi, böylece ürünün, emeğin kendisinde kalması ve bu yolla da özgürlüğün kazanılması gereklidir. Gerçek özgürlük, ancak komünizm ve sosyalizm ile sağlanabilir¹⁸⁹.

B. Sosyal Refah ve “Sosyal Adalet” Anlayışı

Yaklaşık 20–25 yıldır, neo-liberal iklimin hakim olduğu entellektüel dünyada, sosyal adalet üzerinde çokça durulmayan bir konuydu. Sosyal adalet, ancak 1990’ların ortalarından itibaren, tekrar politik tartışmalarda önemli bir konu olmaya

¹⁸⁸ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 14.

¹⁸⁹ Bulut, a.g.e., s. 4–6.

başlamıştır. Bunun değişik nedenleri vardır. Birinci neden, son yirmi yıldır zengin ve yoksul arasındaki gelir farklılığının, refah düzeyi yüksek gelişmiş sanayi ülkelerinde bile genişlemiş olmasıdır. İkinci neden ise, küreselleşme, bireyselleşme ve demografik değişimler gibi bir takım nedenlerle, kıta Avrupası refah devletlerinin, büyük oranda bir yeniden yapılanma baskılarıyla karşı karşıya kalması ve bu durumun da sosyal adalet açısından tartışılıyor olmasıdır¹⁹⁰.

Aşağıda, sosyal refah düşüncesinin ortaya çıkmasına yol açan temel kavramlardan birisi olan adalet ve sosyal adalet kavramları ile farklı düşünce temsilcilerinin bu kavramlara bakış açısı ele alınacaktır.

1. “Sosyal Adalet” Kavramı

“Adalet” (justice) kavramı, sosyal bilim disiplinlerinin birçoğunda temel kavramlardan bir tanesidir, aynı zamanda sık sık politik tartışmalarda da kullanılan bir kavramdır. Ancak, adaletin ne olduğunu tanımlamak zor bir konudur (ve onu ölçmek daha da zordur), kavram henüz tam olarak oturmamıştır. O nedenle, bu kavram zaman zaman onun yerine geçebilen “eşitlik” (equality), “hak etme” (desert) ve “hakkaniyet” (fairness) anlamında ve tersi durumda da “eşitsizlik”¹⁹¹ anlamında kullanılabilmektedir.

¹⁹⁰ Wolfgang Merkel, “Social Justice and the Three Worlds of Welfare Capitalism”, DFG Forschungsprojekt, (Çevrimiçi): <http://www.dritte-wege.uni-hd.de/texte/SocialJustice.pdf>, 20.06.2003, p. 2.

¹⁹¹ İnsanların eşit olmadığını söylemek, bazı insanların diğerlerine göre dezavantajlı olduğu anlamına gelir, yani sosyal bir boyuttan yaklaşıldığında, eşitsizlik dezavantajlı olmak anlamındadır. Toplumdaki temel eşitsizlik türleri sınıf, cinsiyet ve ırkla ilgilidir; bu grupların gelir ve refahları bazılarına göre eşitsizdir.

Benzer iş yapan kadın ve erkeğe, cinsiyet farklılığından dolayı farklı ücret ödenmesi veya kadınların evlenme ve çocuk sahibi olma olasılıklarının gözönünde tutularak, mesleki kariyerlerinde önlerinin tıkanması gibi uygulamalar hem adalet, hem eşitliğe, hem de hakkaniyete aykırıdır.

Eşitsizlik genelde üç şekilde sınıflandırılabilir: 1) Hiyerarşik eşitsizlik: Eşitsizlikler aşağıdan yukarıya doğru sıralanır ve herkes görece pozisyonuna göre bu sıralamada yerini alır. Bu tür sınıflandırma, temel olarak gelir ve refahtaki eşitsizlik için kullanılmaktadır. 2) Tabakalandırma: İnsanlar farklı düzeylerdeki gruplar halinde dizilmişlerdir. Bu model de başlıca sınıf ve cinsiyetle ilgili tartışmalarda kullanılmaktadır. 3) Sosyal Bölünme: Toplumlar siyah ve beyaz, erkek ve kadın, zengin ve yoksul gibi gruplara bölünmektedir. Bkz.: Paul Spicker, “Welfare and Society”, An

“Sosyal adalet” (social justice) ise kısaca, bir toplumdaki tüm bireylerin asgari bir yaşam düzeyine sahip olmasını sağlayan bir devlet düzeni olarak ifade edilebilir. Her bireye asgari bir yaşam düzeyi ise, gelir ve servetin adil bir dağılımı ile mümkün olabilecektir. Herkese, özellikle de geçimi yalnızca emeğine dayalı olanlara milli gelirden yeterli bir pay vermek gerekmektedir¹⁹².

Bu doğrultuda bakıldığında, sosyal adalet, “bir toplumun üretiminin, üretime katkıda bulunanlar veya daha genel olarak o toplumun bireyleri arasında dağıtımında uygulanacağı varsayılan bir değer ölçüsüdür. Dağıtım ölçüleri ise layık olma, ihtiyaç ve eşitliktir¹⁹³.”

Diğer yandan, adaletle ilgili olarak farklı yaklaşımlar sözkonusudur. İlk olarak, adalete ilişkin bu görüşleri kabaca ikiye ayırmak mümkündür. Birinci grupta, “sosyal adalet düşüncesini benimseyenler”, ikinci grupta ise “sosyal adalet düşüncesini kabul etmeyenler” yer almaktadır.

Birinci gruptakiler de kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. İlki, “radikal sosyal adalet” ve diğeri ise “sosyal devletçi sosyal adalet”tir. Radikal sosyal adaletin kökleri Marks’ın fikirlerine dayanmaktadır. Sosyal adaletin gerçekleştirilmesinin yolunun, ancak bir düzen değişikliğinden (Devrim) geçtiği savunulmaktadır. İkincisi görüşün savunucuları ise en başta Keynes ve Rawls’dır¹⁹⁴.

Diğer yandan, yukarıdakinden biraz farklı bir sınıflandırma ile üç tür adalet anlayışından söz edilmektedir. Birincisi, temsilciliğini Nozic’in yaptığı ve devlet müdahalesine yer vermeyen “pür piyasa adaleti”dir. İkincisi, kendisini Hayek’in ifadelerinde bulan ve sınırlı devlet müdahalesine izin veren “piyasa adaleti”dir. Üçüncüsü ise, Rawls’ın ismiyle öne çıkan, büyük oranda devlet müdahalesine

Introduction to Social Policy, (Çevrimiçi):

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/welfsocf.htm>, 13.03.2003, p. 4.

¹⁹² Sözer, *Türkiye’de Sosyal Hukuk, a.g.e.*, s. 5.

¹⁹³ M. Nihat Ay, *Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Devletin Gelişmesi*, Cumhuriyetin 50. Yıl Dönümü Anı Eserlerinden Ayrı Bası, İzmir: EÜ, İTBF Yay., 1973’den aktaran: Sözer, *Türkiye’de Sosyal Hukuk, a.g.e.*, s. 5.

¹⁹⁴ Atilla Yayla, *Liberal Bakışlar*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993, s. 145.

dayanan “dağıtıcı adalet” ya da “sosyal adalet” düşüncesidir¹⁹⁵. Her üç görüş de aşağıda ayrı ayrı ele alınacaktır.

Bu görüşlere geçmeden önce, refah devleti analizi ile ilişkili olarak özellikle “dağıtıcı adalet” (distributive justice) (vatandaşlar arasında mal ve hizmetlerin dağıtılması ile ilgilidir) üzerinde durmak gereklidir. Bu kavram, temellerini eski Atina toplumunda ve Aristo’da (Aristotle) bulmaktadır.

Yine, adalet gerçek ve görece adalet olarak da tanımlanabilir. “Gerçek adalet”, aynı durumda herkesin aynı malı alacağı anlamına gelmektedir. “Görece adalet”, bir toplumda mal ve hizmetlerin nasıl dağıtılacağına karar vermede farklı kriterlere¹⁹⁶ işaret etmektedir¹⁹⁷.

Refah devleti tamamıyla adalet ve politik temeller üzerinde yükselmiştir. Bu yüzden, refah devletinden bahsedilirken, adalet ve politik faktörleri gözardı etmek uygun olmayacaktır.

Serbest piyasa ekonomisi aleyhine, genelde bu sistemin ahlâki bir kaygısının olmadığı, yani “sosyal adalet”i ve eşitliği sağlayamadığı iddiaları vardır. Bu nedenle, zaman içerisinde devletin, ürettiği politikalar ve kamu kuruluşları aracılığıyla, toplumda üretilen mal ve hizmetlerin paylaşımına müdahale etmesi gerektiği ve vatandaşlarına minimum bir refah düzeyini garanti etmesi gerektiği düşünülmüştür. Refah iktisatçıları, devletin temel görevinin, yani olmazsa olmaz niteliğinin, mal ve hizmetlerin daha adil, eşitlikçi bir şekilde paylaşılmasını sağlamak olduğunu vurgulamışlardır. Refah devletinin özünün, toplumsal adaleti sağlamak üzere sosyo-ekonomik yaşama müdahale etmesi olduğu hususunda bir mutabakat sağlanmış ve bu mutabakat refah devletlerinin gelişimi boyunca ona eşlik etmiştir¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Bilen, a.g.e., s. 111.

¹⁹⁶ Bu kriterler; ne hakettiğine göre, ne yaptığına göre, neye gereksinimi olduğuna göre, yeteneklerine göre, toplumdaki pozisyonuna göre şeklinde sıralanmaktadır. Bu derece farklı kriter türlerinin, bir toplumda malların dağılımında oldukça farklı uygulamalara yol açacağı oldukça açıktır.

¹⁹⁷ Greve, a.g.e., p. 67.

¹⁹⁸ Dennis J. Snower, “Refah Devletinin Geleceği”, (Çev.: Şebnem Sayılğan), **Maliye Yazıları**, Sayı: 51, Nisan-Haziran 1996, s. 75.

Piyasalar daha iyi refah yaratsalar da, onu eşit olmayan bir biçimde dağıtırlar. Piyasa süreci sonucunda oluşan gelir ve refahın dağıtımı, toplumdaki adalet kavramına karşılık gelmeyebilir. Bu yüzden devlet, toplumun adaletle ilgili endişelerine uygun olarak, geliri, refahı ve diğer kaynakları dağıtmak isteyebilir. Bu, aslında refah devletinin en önemli rolüdür¹⁹⁹.

Geçtiğimiz yüzyılda, sosyal adaleti savunanların başında, Keynes ve onu izleyen iktisatçılar gelmiştir. Keynesçi iktisat, ekonomide yaşanan sorunların çözümünde gelir dağılımını başlıca yöntem olarak görmüştür. Sosyal adaletin en büyük aracı olan gelir dağılımı ile, zenginlerden yoksullara doğru gerçekleşen gelirin yeniden dağılımının tüketim eğilimini yükselteceği, bu durumun da ekonomik dengeleri sağlamada kullanılan para ve maliye politikalarının etkinliğini artıracığı üzerinde durulmuştur. Keynesçi iktisada göre, gelir dağılımını sağlamak için devletin kullanabileceği bazı araçlar vardır. Bunlardan öncelikli olanı, vergi politikalarıdır. Artan oranlı vergilerle, gelir dağılımı yoksulların lehine iyileştirilebilir. Yine, çalışanların gelirlerinden daha az vergi alarak ya da vergide asgari geçim indirimi²⁰⁰ uygulayarak da yoksullar lehine denge yeniden oluşturulabilir²⁰¹.

Özellikle kapitalist üretim süreçleri ve toplumların sürekli gelişim ve değişimleri sonucunda ortaya çıkan birtakım sosyal sorunları gidermeyi kendisine görev edinen sosyal refah devletinin, fonksiyonlarını ifa ederken “sosyal adalet” kavramına büyük önem verdiği, faaliyetlerini bu kavrama uygun bir şekilde yerine getirmeye özen gösterdiği görülmektedir. Devlet, genelde vatandaşlarının, özelde ise çalışanlar, çiftçiler, küçük esnaf, korunmaya muhtaç kimseler (çocuk, kadın, yaşlı ve sakatlar) gibi bazı zayıf gruplar lehine çıkaracağı yasalar ve oluşturacağı kurumlarla bir sosyal denge kurmaya çalışmaktadır²⁰².

Gelişmiş Batı ülkelerinde ortaya çıkan ve gittikçe gelişen refah devletlerinin, neo-liberal düşüncenin önplana geçmesine kadar olan süreç içerisinde, vergileri ve harcamaları sürekli artırdığı, yoğun bir şekilde sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, konut,

¹⁹⁹ Fouarge, *Costs of Non-Social Policy*, a.g.e., p. 12.

²⁰⁰ Yaşam koşullarına göre hesaplanan bir miktarın, vergi dışında tutulması.

²⁰¹ Bilen, a.g.e., s. 111-112.

²⁰² Sözer, *Türkiye’de Sosyal Hukuk*, a.g.e., s. 6.

transferler vb. gibi sosyal refah hizmetlerine yöneldiği görülmektedir. Bu harcamaların hepsinin amacı, dolaylı olarak sosyal adaleti gerçekleştirmektir²⁰³. Refah devleti bu yolla, toplumda gelir dağılımını düzeltmek, refahı artırmak, yaşam kalitesini yükseltmek ve yoksulluğu azaltmak istemiştir²⁰⁴.

Sosyal refah devleti görevini yaparken asıl amaç, insan onurunun korunmasıdır²⁰⁵ ve bunu sosyal güvenlik gibi çeşitli araçlarla gerçekleştirmeye çalışır. “Sosyal devlet için önemli olan, bölüşümde adaletin sağlanması, geniş kitlelerin yaşam düzeyinin yükseltilmesi ve böylece insan onurunun korunmasıdır. Yoksa, özel malları kimin ürettiği ve hatta kamu hizmetlerinin kim tarafından yerine getirildiği, sosyal devletin temel problemi değildir.”

Sosyal adalet ilkesi ihmal edildiğinde, bütünlük bozulur ve insanlık onuru zedelenir. Sadece bir takım hakları garanti altına almak, insan onurunu korumak için yeterli olmayabilir. Aynı zamanda, toplumdaki yoksul ve muhtaç insanlara devletçe yardım edilmesi, onlara insan onuruna yaraşacak asgari bir yaşam düzeyinin sağlanması, yani sosyal devlet ilkesinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir²⁰⁶.

Dünyanın geçtiğimiz bir yüzyıl içerisinde yaşadığı tecrübe, kalıcı barışın, ancak sosyal adalet temeli üzerine kurulabileceğinin anlaşılmasını sağlamıştır. Ancak bu sağlandıktan sonra, refah devletlerinin geliştirdikleri görülmüştür. Fakat, bu ana kadar, insanlık iki dünya savaşı, sefalet, acı ve yoksulluk çekmek zorunda kalmıştır²⁰⁷.

²⁰³ Birçok çalışmada, “sosyal adaleti” gerçekleştirmenin, “ekonomik etkinlik” (economic efficiency) pahasına olacağı ifade edilmektedir. Ülkelerin, politikalarını oluştururken “adalet mi, yoksa etkinlik mi?” sorusunu gözden kaçırmamaları gerektiği belirtilmektedir.

²⁰⁴ Bilen, a.g.e., s. 112.

²⁰⁵ “İnsan onuru” önemli bir kavramdır. Ne durumda, hangi koşullar altında olursa olsun, sırf insan olmaktan kaynaklanan değerin tanınması ve sayılmasını anlatmaktadır.

²⁰⁶ Bulut, a.g.e., s. 8, 9, 13.

²⁰⁷ Peter Taylor–Gooby, “Zor Zamanlarda Sosyal Devleti Desteklemek: Hesabı Kim Ödeyecek?”, (Çev.: Şenay Gökbayrak), *Journal of European Social Policy*, Vol.: 11, No: 2, May 2001, (Çevrimiçi): <http://www.fisek.org/birliktelikler-yerelstk-gorusler-gokbayrak2.php>, 29.03.2003, s. 3. & Gough, “Refah Devleti”, a.g.e., s. 895–897.

2. Çeşitli Düşünce Akımları Bakımından Sosyal Adalet Anlayışı

Yukarıda, “bireysellik”ten (individualism) “kollektivizm”²⁰⁸e (collectivism) uzanan çizgide üç tür adalet anlayışından bahsedilmişti. Bunlardan ilk olarak, toplumsal adaleti önplanda tutan ve “dağıtıcı adalet” ya da “sosyal adalet” olarak isimlendirilen Rawls’ın görüşleri ele alınacaktır. İkinci olarak, bireyselliği ve özgürlükleri önplanda tutan Hayek’in, sınırlı devlet müdahalesine izin veren “piyasa adaleti” incelenecektir. Son olarak ise, mülkiyet adaletini önplanda tutan katı liberal Nozick’in “pür piyasa adaleti” üzerinde durulacaktır.

a. Sosyal Liberal Görüş: Rawls ve “Dağıtıcı Adalet”

John Rawls’a göre “adalet”, toplumsal yapının temelidir, bu yüzden doğruluk ve adaletten asla ödün verilemez. Bir adaletsizliğe, ancak daha büyük bir adaletsizlikten kaçınmak üzere katlanılabilir. Rawls, devletin, toplumda en dezavantajlı durumda olan bireylerin refahını maksimum hale getirmekle görevli olduğunu belirterek, “dağıtıcı adalet” üzerinde durmaktadır.

Rawls’ın meşhur kitabı “A Theory of Justice”²⁰⁹, dağıtıcı refah devletinin felsefesine dair en iyi kitaptır. Bu kitapta, adaletin evrensel olarak uygulanabilir ilkeleri tespit edilmeye çalışılmaktadır. Onun amacı, bu yaklaşımıyla, en uygun adalet ilkelerini tespit etmek ve bunların kullanılmasını sağlamaktır²¹⁰. Rawls, adalet teorisinin tam merkezine, toplumsal adaleti yerleştiren, hem liberal ve hem de sosyal demokrat bir tavra sahip olan bir kişidir. Birçok yazar, Rawls’ın, “bırakınız

²⁰⁸ Toplumun gelişmesiyle ilgili spesifik bir düşünüş tarzı. Kollektivist düşünce tarzında, eşitlik ve eşit davranma birincil dereceden öneme sahiptir. Kollektivist düşüncenin örnekleri Marksizm’de bulunabilir. Refah devleti ile ilgisi ise, kollektivist yaklaşımda, bütün vatandaşlara iyi bir yaşam standardı sağlamak için devletin müdahalesi tercih edilmektedir. Kollektivist bakış açısına göre, özel sağlık sigortası kabul edilemez, çünkü aynı gereksinime sahip iki farklı kişiye farklı şekillerde davranılacaktır.

²⁰⁹ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971. & Yazarın adalet ile ilgili diğer önemli bir eseri ise şudur: John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1993.

²¹⁰ Bilen, a.g.e., s. 115.

yapsınlar”cı kapitalizm anlayışı ile “bürokratik sosyalist devlet” anlayışı arasında “orta yol”cu bir çizgide değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir²¹¹.

Rawls, her ne kadar liberal gelenekten geliyorsa da, adalet merkezli teorisini ortaya koyarken, liberal geleneğin toplumdaki sorunları çözmede yeterli olamadığı, bunun için mevcut sistemde bazı düzeltmeler yapılması gerektiği kanaatine ulaşmış ve eşitliğe dayalı bir liberal adalet anlayışının gerekliliği noktasından hareket etmiştir²¹².

Rawls’ın, adalet anlayışının iki temel ilkesi²¹³ vardır: Bunlar “eşit temel özgürlükler” ve “adil fırsat eşitliği” ilkeleridir. Birinci ilkeye göre, her bireyin, herkese yönelik olan temel bir özgürlük sistemi ile uyumlu, en geniş eşit temel hak ve özgürlüklere hakkı vardır. İkinci ilkeye göre ise, sosyal ve ekonomik eşitsizlikler bertaraf edilmedir. Sosyal ve ekonomik olanaklar hem en dezavantajlıların yararına olacak şekilde düzenlenmeli, hem de fırsat eşitliği sağlayacak şekilde kurumlar ve pozisyonlar herkese açık hale getirilmelidir. Yani, bu durum “herkesin avantajına” ve “herkese açık olma” olarak özetlenebilir²¹⁴.

Rawls’ın teorisi, sonuç olarak, toplumda dezavantajlı durumda bulunanların, özellikle yoksulların lehine olmak üzere devlete bazı görevler yüklenmesini ve “refah liberalizmi” anlayışına geçilmesini olanaklı kılmaktadır. Ancak, özünde bireycidir ve özgürlük en temel ilkedir. Her bireyin kendi çıkarlarını gözettiği serbest piyasa ekonomisinde genel refahın artacağına, geriye bu refahtan yararlanamayan az sayıda insanın kalacağına, devletin görevinin de, piyasanın işleyiş dinamiklerini bozmadan, bu dezavantajlıların ihtiyaçlarını karşılamak olduğuna değinmektedir²¹⁵.

²¹¹ Songül Sallan, “Yeni Liberalizmde Piyasa–Refah Devleti Anlayışı: İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye Örnekleri”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Ankara Ü. SBE, 1999, s. 148, 153.

²¹² Aydın Müftüoğlu, “Liberal Kamusal Alan: Rawls’un Uzlaşımçı Liberal Kültürü”, *Sivil Toplum*, Sayı: 2, Nisan–Haziran 2003, s. 33.

²¹³ Rawls’ın toplumsal adaletinde, daha sonra bu ilkelerin sayısı üçe çıkartılmış ve “farklılık” ilkesi de eklenmiştir.

²¹⁴ Merkel, a.g.e., p. 5. & Greve, a.g.e., p. 68 & Yayla, *Liberal Bakışlar*, a.g.e., s. 72. & Sallan, a.g.e., s. 149.

²¹⁵ Rawls, *A Theory of Justice*, a.g.e., pp. 542–544’den aktaran: Sallan, a.g.e., s. 152–153.

John Rawls'ın sosyal adalet ile ilgili liberal bakış açısına göre, refah devleti en ileri sigorta mekanizmasıdır. Rawls, insanların, sosyo-ekonomik bakımdan geleceklerine dair herhangi bir bilgiye sahip olmadıkları bir durumda²¹⁶ ("cehalet peçesi" veya "bilemezlik durumu" – veil of ignorance), gelirin yeniden dağıtımına yönelik ilkelerden oluşan bir sosyal sözleşmeyi kabul edeceklerini söylemektedir²¹⁷. Kısaca söylemek gerekirse, bu ilkeler, temel malların (ekonomik mallar yanında fırsatlar, yetenekler, özgürlük ve özsaygıyı da içeriyor) eşit olarak dağıtılmasını öngörmektedir. Ancak, dağıtım, dezavantajlı durumda olanların yararına olacak şekilde yeniden yapılacaktır.

Yeniden dağıtım politikaları, böylece en kötü durumda olanların durumlarını düzeltecektir. İnsanlar, kaynakların muhtaç durumdakilere doğru yeniden dağılmasını arzulamaktadır, çünkü gelecekte birgün kendilerinin de benzer bir durumla karşılaşma olasılığının olduğunu düşünmektedir. Bu şekilde, insanların bu düşünceye sahip olmaları, sosyal sigorta programlarının varlığını da iyi bir şekilde açıklamaktadır. Diğer yandan, diğerkam duygular da, yeniden dağıtımın diğer bir nedenidir²¹⁸.

Rawls'ın bakış açısından yola çıkılırsa, gelişmiş ülkelerde "dağıtıcı adalet"ın yöneldiği beş temel alan tespit edilebilir. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:

Yoksulluğun Önlenmesi: Yoksulluk genelde bireylerin saygınlığını, dürüstlüğünü ve özerkliğini engellemektedir.

Eğitim ve Mesleki Eğitim: Eğitim, bireylerin yaşam şanslarını çok büyük oranda etkilemektedir.

İş Piyasasına Katılım: Vatandaşların çoğu, gelir, statü ve prestijini çalışma yaşamında kazanmaktadır.

²¹⁶ Başlangıçta hiçkimse, ne toplumdaki yeri, sınıfı ya da statüsü, ne de zekası, gücü, yetenekleri ve doğal kaynakların dağılımındaki şansını bilemez.

²¹⁷ İrfan Haşlak, Burhanettin Duran, "Liberal Demokrasinin Etiğini Tartışmak: Toplulukçu Eleştiriler", *Siyasette ve Yönetimde Etik*, Adapazarı: Sakarya Ü. İİBF & Adapazarı Tic. ve San. Odası Yay., 1998, s. 88.

²¹⁸ Fouarge, *Costs of Non-Social Policy*, a.g.e., p. 13.

Sosyal Güvenlik Standartları: Sosyal güvenlik ve sosyal yardımın organize edilmesi ve gelirin yeniden dağıtımın sağlanmasına yöneliktir.

Refah ve Gelirin Yeniden Dağıtımı: Adil olmayan piyasa ekonomisi sonuçlarının düzeltilmesiyle ilgilidir²¹⁹.

b. Liberal Görüş: Hayek ve “Piyasa Adaleti”

1980’lerde liberteryenler ve neo-liberaller, refah devletinin yeniden düzenlenmesine öncülük ettiler. Genelde Friedrich A. von Hayek²²⁰, in fikirlerinden ilham alan bu yeni model, koyu bireysellik, deregülasyon ve sosyal korumanın özelleştirilmesini desteklemektedir²²¹. Hayek ve Nozick, klasik liberalizmin 20. yüzyıldaki en güçlü iki temsilcisidir²²².

Neo-liberallere ve Hayek’e göre, piyasa sürecinin kendiliğinden (doğal) düzeninde “sosyal” ya da “dağıtıcı” adaletin yeri yoktur ve bu politikaları savunmak hiçbir şekilde mümkün değildir. Sosyal adalet kavramı tamamen anlamsızdır ve bir seraptan²²³ başka birşey değildir. Adalet, herkese aynı kuralların uygulanması olup, adil davranış kurallarından oluşan hukuk olarak düşünülmelidir. Yani, Hayek dağıtıcı adaleti değil, kural adaletine dayalı piyasa adaletini savunmaktadır. Ona göre, serbest piyasa; işsizlik, yoksulluk, evsizlik gibi istenmeyen bazı olumsuz sonuçlar doğurabilir. Bu nedenlerle, devletin, toplumun kaynaklarını alt tabakanın,

²¹⁹ Merkel, a.g.e., pp. 7–11.

²²⁰ Yazarın “sosyal adalet” ile ilgili Türkçe’ye de çevrilen bazı eserleri için bkz.: Friedrich A. Hayek, **Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük: Kurallar ve Düzen (Adaletin ve Politik İktisadın Liberal İlkelerinin Yeni Bir İfadesi)**, Cilt: I, (Çev.: Atilla Yayla), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 1993. & Friedrich A. Hayek, **Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük: Sosyal Adalet Serabı**, Cilt: II, (Çev.: Mustafa Erdoğan), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 1993. & Friedrich A. Hayek, **Kölelik Yolu**, (Çev.: Turhan Feyzioğlu, Yıldırım Arslan), Ankara: Liberal Düşünce Topluluğu Yay., 1995. & Friedrich A. Hayek, “Liberal Bir Sosyal Düzenin İlkeleri”, (Çev.: Atilla Yayla), **Yeni Forum**, Cilt: 2, No: 263, 1991.

²²¹ Esping-Andersen, “Towards the Good Society, Once Again?”, a.g.e., p. 4.

²²² Yeni Sağ olarak ifade edilen akım, başlıca üç düşünce okuluna dayanmaktadır. Bunlar: Avusturya Okulu (Mises ve Hayek), Chicago Okulu (Friedman ve Stigler) ve Virginia Okulu (Buchanan ve Tullock)’dur.

²²³ Hayek, yazdığı bir kitabı, “Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük: Sosyal Adalet Serabı” olarak isimlendirmiştir.

yoksulların, muhtaçların yararına olacak şekilde yeniden dağıtıcı politikalara başvurusu (toplumsal adalet anlayışı) adil değildir²²⁴.

Ne var ki, Hayek'in piyasa adaleti yaklaşımı, pür piyasa adaleti yaklaşımından farklıdır. Hayek'i, devlet müdahalesini tamamıyla reddeden ve adil bir gelir ve servet dağılımının ancak piyasanın doğal işleyişi sonucunda sağlanacağını öne süren "pür piyasa adaleti" yaklaşımından ayıran nokta, çalışmayacak durumda olanlar ve kimsesiz çocuklar gibi bazı özel durumlarda devlet müdahalesini gerekli görmesidir. Devletin, piyasanın başarısız olduğu bazı durumlarda, bu olumsuzlukları giderme görevi vardır. Ancak, nedeni ne olursa olsun, bu grupların dışındaki hiçbir gruba (yoksullar, kadınlar, göçmenler, etnik gruplar vs.) gelir aktarıcı özel politikalar geliştirmek doğru değildir. Bununla birlikte, piyasada gelir elde edemeyen bu belirli gruplara yapılacak ödeme de, adaletle ilgili değildir. Bu kişiler, bu ödemeleri bir hak olarak talep edemezler. Bunlara yapılan yardım, bir adalet sorunu değil, bir hayırseverlik konusudur.

Diğer yandan, Hayek, refah devletinin sosyal önlem programlarından birisi olan "işsizlik sigortası"nın devlet tarafından sağlanmasını da, "özgür toplum" ile bağdaşır bulmaktadır. Yine, sağlık ve eğitim gibi hizmetlerin de, toplumların genel zenginlik düzeyiyle birlikte artmasında bir sakınca görmemektedir. Tek çekingesi, refah ve sosyal güvenlik hizmetlerinin olabildiğince sınırlı tutulması ve bu hizmetlerin mümkün olduğunca özel kesime veya hayırsever kurumlara gördürülmesidir²²⁵.

Dolayısıyla Hayek, piyasa sonuçlarını (piyasa kaynaklı mülkiyet, gelir ve refah ilişkilerini) düzeltme amacıyla olan bir refah devleti müdahalesine karşıdır. Bununla birlikte, devletin bütün sosyal transferlerini de reddetmemektedir. "Kendilerine yeterli gelir elde edemeyen" herkese, devletin temel bir ekonomik minimumu garanti etmesini desteklemektedir²²⁶.

²²⁴ Sallan, a.g.e., s. 145.

²²⁵ Bilen, a.g.e., s. 169, 191. & Sallan, a.g.e., s. 144-145.

²²⁶ Merkel, a.g.e., p. 4.

Hayek'e göre, toplumsal adalet için gösterilen her çaba, hukukun üstünlüğüne yönelik bir saldırı olacaktır. Aynı zamanda, böylesi bir toplumsal adalet anlayışı ile yola çıkmak, liberal düzenin temellerini sarsacak, özgürlüklerin yitirilmesine, kişilerin davranış ve özgürlüklerinin kontrol altına alınmasına ve sonuçta sosyalizme doğru bir gidişe yol açacaktır. Mutlak bir sosyal adaletin sağlanması, piyasanın sağladığı doğal düzenin bozularak, bir organizasyon düzenine geçilmesini gerekli kılmaktadır. Bu da, totaliteryanizme uygun bir ortam sağlamaya yarayacak truva atı görevi görecektir²²⁷.

Refah devletlerinin temelinde yer alan sosyal adalet anlayışı, bu devletleri üretken toplum olmaktan transfer toplumu olmaya yöneltmiştir. Herşeye gücü yeten (omnipotent) ve yardımsever (benevolent) devlet anlayışı, herşeyin devletten beklenmesine yol açmıştır. İnsanlar, çalışmadan ve hak etmeden devletten yardım bekler olmuştur²²⁸.

Hayek, her ne kadar minimalist bir refah devleti bakış açısına sahip olsa da, ılımlı bir liberaldir²²⁹. "Kalıntı refah devleti" anlayışına sahip olan Hayek, birtakım kamu mallarının sınırlı sunumuna ve yoksulluğun asgari bir geçim düzeyi sağlamaya yetecek ölçüde giderilmesine yönelik vergilemeyi meşru olarak görmektedir. Hayek, "kurumsal refah devletini", etkinsizliklere yol açan zorlayıcı bir kurum olarak görürken, "kalıntı refah devletini" ise yoksulluğu gidermede ve belirli kamu mallarını sağlamada uygun bir kurum olarak görmektedir²³⁰.

Hayek, bütün bireylerden, ekonominin kötü olduğu dönemlerdeki gereksinimlerini karşılamaya yetecek kadar bir para tasarrufunda bulunmalarını beklemektedir. Ona göre, bu beklentiler ışığında, özel sigorta piyasaları gelişecektir. Devlet, yalnızca bu sigorta şirketlerinin gelişmesini emniyete almakla görevli

²²⁷ Engin Yıldırım, Mehmet Duman, "Kapitalizm, Piyasa ve Ahlâk", *Siyasette ve Yönetimde Etik*, Adapazarı: Sakarya Ü., İİBF ve Adapazarı Tic. ve San. Odası Yay., 1998, s. 293. & Sallan, a.g.e., s. 145.

²²⁸ Coşkun Can Aktan, "Liberal Demokrasi ve Piyasa Ekonomisi", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı: 3, Mart 1994, s. 15.

²²⁹ Çoğu liberal düşünürün aksine, "ultra sınırlı devlet" anlayışını değil, "sınırlı ve sorumlu devlet" anlayışını benimsemiştir. Kanun ve kurallara bağlı olmak koşuluyla, bazı devlet müdahalelerini mazur görmekte, özel kesimin üretmediği mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretilmesine de olumlu yaklaşmaktadır.

²³⁰ Fouarge, *Costs of Non-Social Policy*, a.g.e., p. 13.

olmalıdır. Sosyal refahın kamu otoriteleri tarafından sağlanmaya kalkışılması, etkinsizlik doğuran bir yoldur. Bu yöntem, gereksinim ve tercihlerden bağımsız olarak herkese standart bir refah düzeyi sağlamaktadır. Buna ek olarak, ulusal düzeyde geniş ölçekli bir sosyal refah kurumu, potansiyel olarak daha yüksek düzeyde refah sağlayabilecek olan diğer özel refah kurumlarının ortaya çıkmasına da engel olmaktadır²³¹.

Sonuç itibariyle bakıldığında, Hayek'in refah devletine bakışı, onun piyasa etkinliğini ve adaleti bozduğu yönündedir. Refah devletleri, piyasalarda artık yansız bir hakem fonksiyonu görmemekte, bunun yerine menfaat dağıtan bir organa dönüşmüş bulunmaktadır²³².

Yine ifade edildiğine göre, başlangıçta gerçekten dezavantajlı durumda olanların, yoksulların durumlarını düzeltmek üzere sosyal adalete başvurulurken, zaman içerisinde çeşitli baskı ve çıkar grupları devreye girmiş, bunlar, kendi üyelerine ayrıcalık tanınması yönünde talepte bulunmuştur. Sosyal adalet, toplumun zayıf kesimlerine yönelik gerçekleştirilen bir iyilik gösterisi olmaktan uzaklaşmıştır²³³.

Refah devletlerinin bütçelerine bakıldığında, bu durum daha iyi bir şekilde anlaşılmaktadır. Bu ülkelerin bütçelerinin önemli bir kısmı refah amaçlı olarak kullanılmaktadır. Ancak, bazı araştırmalar, bu bütçeden yoksullara yeterli bir payın ayrılmadığını, aslan payının en yoksul olan % 20'nin üzerindeki gruplara aktarıldığını belirtmektedir²³⁴.

²³¹ Fouarge, *Costs of Non-Social Policy*, a.g.e., p. 13.

²³² Norman Barry, *Yeni Sağ*, (Çev.: Cevdet Aykan), Ankara: Tisamat Yay., 1989, s. 138.

²³³ Yıldırım, Duman, a.g.e., s. 293.

²³⁴ Ölmezoğulları, a.g.e., s. 85.

c. Liberteryen Görüş: Nozick ve “Pür Piyasa Adaleti”

Robert Nozick²³⁵, genel olarak David Hume’un adalet anlayışına benzer bir anlayışa sahiptir. Neo-liberallere göre, “özgürlük” bir toplumda temel değerdir, Nozick için ise, özgür bir toplumda “mülkiyet hakkı” kutsal ve sınırlanamaz bir haktır. Buna göre adalet, yalnızca mülkiyetin elde edilmesi, korunması ve devredilmesi ile ilgili bir süreçtir. Bir kişi, adil bir şekilde mülk elde edebiliyor ve devredebiliyorsa, o zaman adalet sözkonudur²³⁶. Dolayısıyla, bir kişinin ne kadar çok mülk ve güç sahibi olduğu, toplumda mülk ve zenginlik dağılımı, adalet açısından bir sorun oluşturmaz. Mülkiyeti ve sermayeyi korumayı amaçlayan bu adalet anlayışı, liberal bir toplumun temel değeri olarak savunulmaktadır. Nozick, günümüz refah devletlerinin, serbest piyasa sisteminin özünü oluşturan mülkiyet haklarını tehlikeye soktuğunu, dolayısıyla, bu hakların yeniden korunmaya gereksinim duyduğuna inanmaktadır²³⁷.

Nozick, genel olarak adalet teorilerinde, toplumsal adaleti sağlayıcı birtakım bakışaçılarının “tarafsız” bir bakış açısını yansıtmayacağını ifade etmektedir. Ona göre, “tarafsız adaleti gerçekleştirmek, zenginliğin yeniden dağıtım aşamasında değil, ancak, mülkiyetin elde edilmesi sürecinde sözkonusudur. Dolayısıyla, mülkiyet haklarının kazanılması, devri ve telafi edilmesi aşamalarında adaletli ya da adaletsiz olunabilir²³⁸.”

Adalet konusunda keskin bir görüşe sahip olan liberteryenler, kamu refah önlemlerini paternalistik²³⁹ ve bireysel özgürlüğü yok edici olarak görürler. Bu nedenlerle, Robert Nozick minimal bir devlet anlayışını desteklemektedir. Yani, devlet yalnızca şiddete, hırsızlığa, dolandırıcılığa karşı koruyucu, sözleşmelerin

²³⁵ Nozick; Rand ve Rothbard gibi anarcho-kapitalizmin temsilcisi olarak görülmekte ve pek çok bakımdan 19. yüzyıl klasik liberalizmini takip etmektedir. Nozick’in bilinen fikirlerinin yer aldığı kitabı için bkz.: Robert Nozick, *Anarch, State and Utopia*, New York: Basic Books Inc., 1974.

²³⁶ Atilla Yayla, *Özgürlük Yolu: Hayek’in Sosyal Teorisi*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1993, s. 171.

²³⁷ Sallan, a.g.e., s. 141-147.

²³⁸ Robert Nozick, a.g.e., p. 84’den aktaran: Sallan, a.g.e., s. 147.

²³⁹ “Paternalizm”, bir babanın evlatlarını tehlikelerden, güçlüklerden ve kötülüklerden koruması gibi, devletin de vatandaşlarını kanatlarının altına alması ve onlara her türlü yardımı ve desteği sağlaması gerektiğini ifade eden bir anlayıştır.

uygulanmasını sağlayıcı vb. fonksiyonlar üstlenecektir. Bunların dışında fonksiyonlardaki herhangi bir genişleme, birey haklarını ihlal edecek ve adil olmayacaktır.

Nozick'in adalet anlayışına göre, devletin gelirin yeniden dağılımı politikalarına hiç gerek yoktur. Adil bir şekilde elde edilmiş mülk ve zenginliğin yeniden dağıtılmasında devletin hiçbir hakkı yoktur. Herhangi bir refah devleti şekli kabul edilemez; bunun nedeni bireysel özgürlükleri ihlal etmesinden dolayıdır. Ona göre, gelirin yeniden dağıtımının tek meşru yolu, özel hayırsever kuruluşlar yoluyla yoksulluğun giderilmesidir²⁴⁰.

Birey, bir toplumda birtakım nedenlerden dolayı dezavantajlı bir duruma düşmüş olabilir. Bu, bir başka bir bireyin, olumsuz koşullar içindeki diğer bir birey için bir fedakarlıkta bulunmasını gerektirmez.

²⁴⁰ Fouarge, *Costs of Non-Social Policy*, a.g.e., p. 13.

İKİNCİ BÖLÜM

REFAH DEVLETLERİNİN SINIFLANDIRILMASI VE ÇEŞİTLİ TEORİK YAKLAŞIMLAR

I. REFAH DEVLETİ İLE İLGİLİ ÇALIŞMALARIN BAŞLAMASI

Modern refah devletleri ile ilgili çağdaş çalışmalar 1970'lerde başlamıştır¹. Tarih, politika, ekonomi, sosyoloji gibi değişik bilim dallarında uğraş veren araştırmacılar, bazı ülkelerdeki sosyal politikaların kökeni ve gelişimi ile uzunca süre ilgilenmişler ve bununla ilgili birçok eserler vermişlerdir. II.D.Savaşı sonrası dönemde, refah devleti konularında bir dizi ufukaçıcı çalışmalar yapılmıştır². 1970'lere gelindiğinde ise, bu konunun teorik boyutları ortaya çıkmaya başlamıştır. Aslında, refah devletleri ile ilgili ilk teorik yaklaşımlar daha önceden bazı kişilerce yapılmıştı³, sonraki çalışmalar bunların yeniden keşfi mahiyetinde olmuştur.

1970'lerin ortalarından itibaren, sanayileşmiş ülkeler, refah devletini modernitenin önemli bir özelliği olarak kabul etmeye başlamış, refah devleti olabilme yolunda yarışa girişmiştir. 1960 yılında, ortalama sosyal harcamalar zengin demokrasilerde GSMH'nin % 10'undan az iken, 1980 yılına gelindiğinde bu rakam ikiye katlanmış ve GSMH'nin % 20'sine ulaşmış, 2000'li yıllarda ise % 25'e yaklaşmıştır (bkz.: Tablo 8 ve Tablo 15).

¹ Refah devleti ile ilgili yapılan karşılaştırmalı çalışmalar ve refah devletlerini sınıflandırma çabaları, şimdiye kadar gelişmiş ekonomilere sahip ülkelerin üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu ülkeler, zengin istatistiki bilgilerin var olduğu ve çok fazla araştırmacının yaşadığı ülkelerdir. Ancak, bu ülkeler dışında da refah konularına artan oranda ilgi duyulmuştur.

² Myles ve Quadagno, bu araştırmacılara örnek olarak Wilensky ve Lebeaux (1958), Kerr ve arkadaşları (1960), Pryor (1968), Rimlinger (1971) ve Heclo (1974)'yu vermektedir.

³ Polanyi (1944) ve Marshall (1949 ve 1964).

Refah devletlerinin kurumsal temelleri onlarca yıl öncesinden oluşmuş olmasına rağmen, harcamalardaki yükselmenin 1970’lerde ortaya çıkmasının nedeni, 1950’lerin sonlarından 1970’lerin başlarına kadar süren reform dalgalarıdır. Birçok ülke, sağlık ve refahta yeni sosyal sigorta planları ve ulusal hizmet programları oluşturmuştur⁴.

1980’li yıllarda ise, nüfusun yaşlanması ve Soğuk Savaş’ın sona ermesi gibi çeşitli sebeplerden dolayı, refah devleti ile ilgili konular gündemin, özellikle de politik gündemin ilk sıralarına yerleşmiş, refah devleti ile ilgili yeni çalışmalarda çıg gibi bir artış gözlenmiştir.

Refah devleti çalışmaları özellikle geçtiğimiz on yılda çok büyük aşamalar kaydetmiştir. 1990’lı yıllarda, özellikle de sonuna doğru, refah devleti konusuna aşırı bir ilgi ve bu konudaki çalışmalarda bir bolluk başgöstermiştir. Refah devletinin gelişimini ve kökenini ele alan az sayıdaki genel çalışmalardan, belirli sosyal politika rejimleri hakkında tarihsel ve karşılaştırmalı açılardan detaylı araştırmalarda bulunan zengin bir birikime ulaşılmıştır. Ancak, refah devletleriyle ilgili olarak gerçekleştirilen birçok çağdaş araştırmanın kapsayıcı ve detaylı olmadığı görülmektedir⁵.

1970’lerin ortalarından 1990’ların ilk zamanlarına kadar, refah devleti hakkında yapılan araştırmaların, 1880’lerde Bismark’ın Almanyası’yla başlayan ve 1970’lerde olgunluğa ulaşan genişleme süreci boyunca ortaya çıkan sosyal programlar üzerine yoğunlaştıkları görülmektedir. Refah devletlerinin neden ortaya çıktıkları, neden farklı şekillerde geliştikleri ve neden farklı harcama seviyelerinin var olduğu gibi konular çözüme kavuşturulmak istenmiştir. Bu konularda etkili iki çalışma, kişisel olmayan ekonomik kuvvetlerin belirleyici rolünü vurgulayan Harold Wilensky’nin (1975) “The Welfare State and Equality⁶” adlı kitabı ile politika ve

⁴ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 34.

⁵ Peter Taylor–Gooby, “The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience”, COST A 15 Second Conference On **Welfare Reforms For The 21st Century**, (Çevrimiçi): <http://www.isaf.no/nova/nyheter/kalender/COSTa15/Papers/Taylor–Gooby.pdf>, 6 April 2002, p. 7.

⁶ Harold Wilensky, **The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure**, Berkeley: University of California Press, 1975.

politik kurumların öncü rolü üzerine yazan Gøsta Esping-Andersen'in (1990) "The Three Worlds of Welfare Capitalism"⁷ adlı kitabıdır⁸.

Refah devletinin gelişimi ile ilgili çalışmalar temel olarak iki yaklaşıma sahiptir. Bunlardan birincisi, refah devleti girdileri, çıktıları ve süreçlerini ölçümlemeyi amaçlayan kantitatif verilerin istatistiksel analizleri ile ilgilenmektedir. İkinci grup araştırmalar ise, farklı refah devletlerinin detaylı gelişim süreçlerine kalitatif açıdan yaklaşan vaka çalışmalarıdır. Her iki alanda da çok sayıda yapılmış çalışma vardır. Örneğin, Esping-Andersen'in rejim analizi, kantitatif bir araştırmadır. Castles ve Mitchell⁹ gibi birçok araştırmacı da benzer yöntemi kullanmıştır. Diğer yandan, Pierson¹⁰'ın "yeni politikalar" analizi ise, bir vaka çalışmasıdır. Kantitatif yaklaşıma sahip olan çalışmalarda, genelde 1980'ler ve 1990'ları kapsayan veriler kullanılmaktadır. 2000'in ötesine geçen çalışma sayısı çok azdır¹¹.

Diğer yandan, önceki dönemlerde bu konunun akademik paylaşım içerisinde daha ziyade sosyologların ilgi alanına girdiği görülmekteydi. Ancak bu paylaşım artık geçerli bulunmamaktadır. Bu konular bundan böyle başta siyasetbilimciler ve ekonomistler olmak üzere, interdisipliner bir konu olarak, farklı alan mensupları tarafından yoğun bir şekilde işlenmeye başlanmıştır. Tarihçiler, sosyologlar, nüfus bilimcileri ve ekonomistlerin birlikte yaptıkları çok miktarda disiplinlerarası çalışmalar da bu ilgiyi desteklemiştir¹².

Refah devleti üzerine geçmişte ve günümüzde yapılan bilimsel araştırmalar çarpıcı şekilde paralel sonuçlar göstermektedir. Bu yüzden, birinci nesil sosyal refah

⁷ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford: Polity Press, 1990.

⁸ Myles, Quadagno, *a.g.e.*, p. 35.

⁹ F. Castles, D. Mitchell, "Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?", ANU, Graduate Programme in Social Policy, Paper No: 21, 1990.

¹⁰ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994. & Paul Pierson, "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, Vol.: 48, Issue: 2, 1996. & Paul Pierson, (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, London: Oxford University Press, 2001.

¹¹ Taylor-Gooby, "The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience", *a.g.e.*, p. 8.

¹² Christopher Pierson, "Contemporary Challenges to Welfare State Development", *Political Studies*, 1998, Issue: XLVI, p. 777.

alışmalarından elde edilecek sonuçlar, gelecekle ilgili çalışmalara da bir ışık tutabilecektir. İlk nesil refah devleti çalışmaları, gelişmiş dünyada gerçekleşen refah devleti harcamalarını ele alarak, tipik bir şekilde sanayileşme teorilerine dönüşmüştür¹³.

Refah konularına olan ilgi halen canlı bir şekilde devam etmektedir. Son yıllarda refah yazınında öne çıkan birçok araştırmacı bulunmaktadır. Bunlardan bazılarının isimlerini sıralarsak; Anthony B. Atkinson, Anthony Giddens, Christopher Pierson, Duane Swank, Fritz W. Scharpf, George Vic, Gösta Esping-Andersen, Ian Gough, John Myles, Julia O’connor, Martin Rhodes, Maurizio Ferrera, Neil Fligstein, Norman Barr, Paul Pierson, Peter Taylor-Gooby, Ramesh Mishra, Stephan Leibfried vb. gibi isimlerin, çok sayıdaki yüksek nitelikli çalışmalarıyla kendilerini gösterdikleri ve bu alanda çalışanların ilk elden başvurdukları kaynak olma özelliğini taşıdıkları görülmektedir.

II. REFAH DEVLETİ İLE İLGİLİ ARTAN SINIFLANDIRMA ÇALIŞMALARI

Refah devletleri incelendiğinde, uygulamada birbirinden farklı kriterlere dayalı olarak geliştikleri görülmektedir. Yapılan çalışmalara göre, gelişmiş ülkeler, sosyal refah hizmetleri açısından, belirli nitelik ve kriterlere göre sınıflandırılmış farklı refah devleti kategorilerine girmektedir¹⁴.

Gerçekten, bu ülkelere ve bunların ekonomik ve sosyal gelişimlerinin karmaşıklığına bakıldığında, farklı refah devletlerinin neden ve nasıl geliştiği açıkça görülmektedir. Bu yüzden, bu konu üzerinde düşünürken hiç unutulmamalıdır ki,

¹³ Sanayileşme süreci ile birlikte, akrabalık ilişkileri ve tarım toplumlarının ataerkil gelenekleri giderek eridiğinden, ortaya çıkan sosyal politika açığını gidermek ve sosyal sorunlarla başedebilmek için devlet tarafından sosyal refah önlemleri alınmak zorunda kalınmış, artan sosyal yardımlar kamu harcamalarını büyük boyutlara ulaştırmıştır. Çünkü, ücretlere bağımlılığın giderek artması, yaşlılar, hastalar ve de gençlerden oluşan ve satabileceği işgücü olmadığından dolayı kendilerini geçindirmeye yetecek gelirleri olmayan, tehlikeye açık yeni bireyler yaratmıştır. Bkz.: Myles, Quadagno, a.g.e., p. 36.

¹⁴ Kimi ülkeler kalıntı refah anlayışına sahipken (ABD), kimi ülkelerde ise gelişmiş kurumsal refah anlayışın (İsveç) benimsendiği görülmektedir. Bkz.: Çalışkan, a.g.e., s. 7.

ekonomik, politik ve kültürel koşullara bağlı ulusal farklılıklar hep var olmuş (hâlâ vardır) ve bu farklılıklar refah rejimlerinin gelişimi üzerinde bir etki doğurmuştur. Yine bu durum, niçin çok sayıda refah devleti sınıflandırmasının olduğunu ve refah devleti ile ilgili sayısız yorumların bulunduğunu da açıklamaktadır¹⁵.

Dolayısıyla bütün bu hususlar, çok sayıda ve farklı türlerde refah devleti türleri / modelleri / rejimlerini ortaya çıkarmıştır. Refah rejimleri, neredeyse herbir ülkede birbirinden oldukça farklıdır.

Araştırmacılar, kaç tür refah rejimi olduğunu ve hangi ülkelerin hangi refah rejimleri altında yer aldığını tespit etmeye çalışmışlardır. İzlenen refah politikalarını takip etmişler, bu politikaların istatistiksel analizi ile ülkeleri rejim türlerine göre gruplandırmışlar, rejim türlerini ve refah devletlerinin gelişimini açıklayıcı teoriler ortaya koymuşlardır¹⁶.

Ülkeleri bazı özelliklerine göre gruplandırma, çok güvenilir bir sınıflandırma olmayacaktır belki, ama bazı sosyal hizmet şablonlarını anlamamıza yardımcı olacaktır¹⁷. Her ülkenin kurumsal yapısı, kendine özel ve farklı bir refah devleti biçiminin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Örneğin, Japonya başta olmak üzere, Uzak Doğu'da iş piyasasının değişmez ilkelerinden birisi olan ömürboyu istihdam garantisi ya da devletin tüm bireyleri istihdam etme yükümlülüğünü üstlendiği İsveç'deki durum, bu ülkelerde nasıl bir refah devleti rejiminin oluşturulduğunu belirlemektedir¹⁸.

Refah sınıflandırması çalışmaları yapılırken, terminolojide kullanılan terimlerin farklılaştığı görülmektedir. Kullanılan terimler; refah devletleri (welfare states), refah rejimleri (welfare regimes), refah dünyaları (worlds of welfare), refah modelleri (welfare models), refah sistemleri (welfare systems) vb.'dir. Aslında, bunlar arasında belirgin olmasa da farklılıklar vardır. Örneğin, Esping-Andersen,

¹⁵ Greve, a.g.e., pp. 3-4.

¹⁶ Alexander Hick, Lane Kenworthy, **Varieties of Welfare Capitalism**, LIST Working Paper Series, No: 316, New York: Syracuse University, August 2002, p. 1.

¹⁷ Spicker, "Social Policy", a.g.e., p. 2.

¹⁸ Tülay Arın, "Sosyal Hakların Emekgücünün Meta Niteliği Üzerindeki Etkileri", **Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi, Bugünü ve Geleceği**, İstanbul: TMMOB Yay., 6-7-8 Ekim 1997, s. 198.

çalışmalarının hedefinin refah rejimlerini tespit etmek olduğuna vurgu yapmakta, refah rejimlerinin, refah devletlerinden daha geniş bir kavram olduğunu ifade etmektedir¹⁹.

Diğer yandan, realitede, hiçbir ülkenin mükemmel şekilde bir kategoriye uygun düşmeyeceği de ileri sürülmektedir. Çünkü, hiçbir ülkenin sosyo-ekonomik yapısı zaman içerisinde durgun özellikler göstermez, farklı zamanlarda farklı rejim türleri içerisinde değerlendirilebilir²⁰. Örneğin, liberal rejim sınıflandırması altında yer alan ABD ve İngiltere, aslında aynı gruba kolaylıkla koyulamaz. Çünkü, İngiltere, İskandinav modeline çok daha yakın olan bir evrensel Ulusal Sağlık Sistemi (National Health System-NHS)'ne sahiptir²¹.

Aşağıda, refah devletlerini kategorize etmeye yönelik çalışmalara, özellikle de bunların içinden açık bir şekilde öne çıkan Gøsta Esping-Andersen'in çalışmalarına yer verilecektir.

A. Çeşitli Bakışaçılarından Refah Devleti Sınıflandırmaları

Giderek artan refah devleti ile ilgili çalışmalarda, en çok ilgi, farklılaşan refah devleti rejimleri ile ilgili tartışmalar üzerinde yoğunlaşmıştır. Refah devletlerini sınıflandırma / modellendirme uğraşısı, son yıllarda karşılaştırmalı sosyal politikanın merkezine yerleşmiş bulunmaktadır. Araştırmacılar, ülkeleri, değişik rejimler ve modeller altında (2-6 arası) sınıflandırmaya çalışmaktadır. Ancak, refah rejimlerini kategorize etmenin orijin olarak kime/kimlere kadar gittiği de çok açık değildir.

Aşağıda çok ayrıntılı bir şekilde ele alınan Gøsta Esping-Andersen'in "üç farklı refah rejimi"ni ayırteden çalışması ortaya çıkana kadar, farklı kişilerce değişik

¹⁹ Ülkelerin zamanla nasıl farklılaştıklarını gösteren çok iyi bir çalışma için bkz.: Süleyman Özdemir (Çev.), "Avrupa Sosyal Güvenliğinde Değişen İlkeler", (Jochen Clasen, Wim van Oorschot), **Sosyal Siyaset Konferansları**, 48. Kitap, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 2004, s. 1-37, (Baskıda).

²⁰ Martin Powell, Armando Barrientos, "Theory and Method in the Welfare Modelling Business", Paper presented at the 2nd COST 15 Conference on **Welfare Reforms for the 21st Century**, Oslo, 5-6 April 2002, pp. 7-9.

²¹ Keith Pringle, "Europe and Social Welfare", Chapter 1 in **Children and Social Welfare in Europe**, Buckingham: Open University Press, 1998, p. 11. & Fouarge, **Costs of Non-Social Policy**, a.g.e., p. 11.

açılardan, dünya üzerindeki refah devletlerini sınıflandırma çalışmaları yapılmıştır. Ancak, refah devleti sistemlerinin sınıflandırılmasına ilişkin olarak, bilimadamı ve araştırmacılar tarafından en çok benimsenen tasnif²², Esping-Andersen'in "Three Worlds of Welfare Capitalism" adlı kitabında ana hatları çizilen sınıflandırma olmuştur.

Abrahamson²³'un belirttiğine göre, bu konudaki ilk çalışmalar, Wilensky ve Lebeaux'un 1958'de yazdığı ve refah devletlerini iki türe ayıran çalışmaya kadar götürülebilir. Bu iki araştırmacı, sosyal refah kurumlarına "kalıntı" (residual) ve "kurumsal" (institutional) bir bakış açısıyla yaklaşmışlardır. Kalıntı refah rejimi yaklaşımına göre, normalde refah sağlaması gereken kurumlar olan aile ve piyasa bu işlevini yerine getiremediğinde, refah sağlama rolü devlete düşmektedir. Kurumsal refah rejimi yaklaşımına göre ise, normal olan devletin refah sağlama işlevidir. Bu işlev, modern sanayi toplumlarının en önde gelen görevidir²⁴.

Daha sonra, Richard Titmuss²⁵ tarafından refah devletleri farklı bir yaklaşımla üçe ayrılmıştır²⁶. Bu ayrım, refah devletlerini "kalıntı refah modeli" (residual welfare), "endüstriyel başarı-performans modeli" (industrial achievement-performance), "kurumsal-yeniden bölüşümcü model" (institutional redistributive) olarak ele almaktadır²⁷.

²² Karşılaştırmalı refah devleti araştırmalarında, Esping-Andersen'in "üç refah rejimini" temel alan birçok araştırma vardır. Örneğin, 1999 yılında Goodin ve arkadaşları tarafından gerçekleştirilen "The Real World of Welfare Capitalism" adlı araştırma, üç ülkeyi Esping-Andersen'in refah rejimi sınıflamasına göre incelemektedir. Bu ülkeler; ABD (liberal), Hollanda (sosyal demokrat) ve Almanya (muhafazakar)'dır. Detaylı bilgi için bkz.: Robert E. Goodin, Bruce Headey, Ruud Muffels, Henk-Jan Dirven, *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

²³ P. Abrahamson, "The Welfare Modelling Business", *Social Policy & Administration*, Vol.: 33, pp. 394-415.

²⁴ Powell, Barrientos, a.g.e., p. 2.

²⁵ Richard Titmuss, *Social Policy*, b.a., Ayrıca belirtmek gerekir ki, bazı araştırmacılara göre, refah rejimi çalışmalarının kökeni, esas olarak Titmuss'un 1958'deki çalışmasına kadar götürülebilir. Titmuss'un bu çalışmasının künyesi ise şu şekildedir: Richard Titmuss, *Essays on the Welfare State*, London: Allen and Unwin Publ, 1958.

²⁶ Esping-Andersen, refah rejimi sınıflandırmasını, Titmuss'un önceki dönemlerde yaptığı bu üç farklı refah modeline dayandırmaktadır. Titmuss, bu farklı modellerin sadece kısa bir şablonunu çıkarmış, Esping-Andersen ise, üç modelini, ulusal refah rejimlerini ve uluslararası farklılıkları açıklamak üzere kullanmıştır.

²⁷ Christopher Pierson, "Contemporary Challenges to Welfare State Development", a.g.e., p. 778.

Kalıntı refah modeli, muhtaç durumdakilere temel yardım ya da hizmetler sağlamada, devletin piyasaya müdahale etme rolünü sınırlandırmakta, yalnızca yoksullar için minimal bir devlet yardımı öngörmektedir. Aynen, Wilensky ve Lebeaux'un tasnifinde olduğu gibi, iki doğal hizmet sağlayıcı olan piyasa ve aile başarısız kaldığında, devlet geçici olarak refah sağlamalıdır²⁸.

Endüstriyel başarı modeli ise, daha ziyade sosyal sigorta ilkesine uygulanmaktadır; sosyal devletin sunduğu yararları, istihdama ve sigorta kurumlarına aidat ödemeye / katkıda bulunmaya bağlı kılmaktadır. Bireyler, sosyal refah hizmetlerinden yararlanabilmek için ekonomik olarak aktif çalışıyor olmalıdır. Bu model, hak etme, kazanılmış statü farklılıkları, çalışma performansı ve verimlilik temeline dayalı olarak sosyal gereksinimlerin karşılanmasında sosyal refah kurumlarına önemli bir rol vermektedir. Statükoyu ve var olan ayrıcalıkları korumayı amaçlamaktadır²⁹.

Kurumsal modelde ise, refah devleti, gereksinime bağlı olarak vatandaşlara evrensel hizmetler sağlamaktadır. Bunun için devlet, yeniden dağıtıcı sosyal politikalar uygulayarak, evrensel hakları garanti ederek ve bütün vatandaşlara kamu hizmetleri sağlayarak, piyasanın geliri paylaşımına müdahale etmektedir. Bu modelin amacı, eşitlik, sosyal bütünleşme ve dayanışmayı gerçekleştirmek, aynı zamanda da damgalamayla birlikte gelen kötü etkileri bertaraf etmektir³⁰.

Refah devletlerini sınıflandırmada kullanılan bir diğer yaygın ayırım, sosyal koruma sağlamada finansmanı kimin üstlendiğine göre devletleri üçe ayırmaktadır. Bunlar kısaca, her çalışanın sosyal refah hakkını, kendisinin ya da işverenin ödediği katkıya bağlı kılan “Bismarck Modeli” (Bismarckian Model); bir ülkenin tüm nüfusuna yönelik genel bir sigorta anlamına gelen “Beveridge Modeli”

²⁸ Bernhard Ebbinghaus, Philip Manow, “Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism”, **Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA**, London: Routledge, 2001, p. 8.

²⁹ Powell, Barrientos, a.g.e., p. 3.

³⁰ Ebbinghaus, Manow, a.g.e., p. 8.

(Beveridgian Model) ile bu ikisinin karışımından oluşan “Karma Model” (Hybrid Model)’dir³¹.

Furniss ve Tilton³² da yine üç tür refah rejimi ayrımı yapmıştır. Bunlar; “pozitif devlet” (positive state), “sosyal güvenlik devleti” (the social security state) ve “sosyal refah devleti” (social welfare state)’dir. Bu üç rejim tipine örnek olarak ABD, İngiltere ve İsveç’i örnek olarak göstermişlerdir. Bu rejimlerin herbiri, farklı araçlar, müdahale biçimleri, yararlanan gruplar ve farklı sosyal politika vizyonuna sahiptir³³.

Cinsiyete dayalı olarak refah devletlerini sınıflandıran çalışmalar da vardır. Jane Lewis, bazı Avrupa refah devletlerini karşılaştıran alternatif bir tipoloji inşa etmiştir³⁴. Bu tipoloji, “ekmeği kazanan erkek modeli” (male-breadwinner³⁵ model) çevresinde çeşitli benzerliklere sahip bu ülkelerin sosyal politikalarının, cinsiyet ayrımına dayalı “ekmek kazanan erkek” ve “ev işleri yapan kadın” ayrımı etrafında yapıldığını ifade etmektedir. Lewis, bu tür refah rejimlerini üç başlık altında sınıflandırmaktadır: “güçlü”, “ılımlı” ve “zayıf” ekmeği kazanan erkek modeli. Bu sınıflandırmaya göre Lewis, kadınlara yönelik açık ayrımcılık biçimlerinin birçoğunun kaldırılmasına rağmen, İngiltere’yi güçlü bir “ekmeği kazanan erkek devleti” olarak görmektedir. Lewis’in sınıflandırmasında, Fransa, “ekmeği kazanan erkek devleti” anlamında ılımlı bir devlet olarak karakterize edilmiş, İsveç ise en zayıf erkek merkezli ülke olarak tespit edilmiştir.

³¹ Sözer, **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, b.a.

³² N. Furniss, T. Tilton, **The Case for the Welfare State**, Bloomington: Indiana University Press, 1977.

³³ Powell, Barrientos, **a.g.e.**, p. 3.

³⁴ Jane Lewis, “Gender and the Development of Welfare Regimes”, **Journal of European Social Policy**, Vol.: 2, Issue: 3, 1992, pp. 159–173.

³⁵ “Breadwinner” terimi, İngilizce’de, ailedeki diğer üyelerin geçimini sağlamak üzere para kazanan kişi anlamına gelmektedir. Çoğu ülkede ve sosyal sistemlerde, bu özellikle erkek anlamında kullanılmaktadır. Dolayısıyla, refah devletinin cinsiyet bakışaışından inceleyen çalışmalarda “male-breadwinner model” (ekmeği kazanan erkek modeli) kavramsallaştırması ortaya çıkmıştır. (Bkz.: Greve, **a.g.e.**, p. 19.)

Benzer bir katkıyı Orloff³⁶ da geliştirmiştir. O da, mevcut sosyal politika önlemlerinin cinsiyet farkları açısından ele alınmasına daha fazla duyarlı olacak rejimleri öneren feminist anlayış ile mevcut temel anlayışı uzlaştırmanın yollarını aramaktadır. Orloff, refah dağıtımının bir boyutu olarak aileye, ücretli ve ücretsiz işgücü açılarından cinsiyete dayalı devlet tutumuna ve refah vatandaşlığı ve dekomüdifikasyonla alakalı yaygın kavramların cinsiyet farkları açısından körlüğüne dikkatleri çekmektedir³⁷.

Alexander Hicks de, refah rejimlerinin en iyi şekilde iki türe indirgenerek sınıflandırılabilceğini öne sürmektedir. Onun sınıflandırmasına göre, Esping-Andersen'in ilk iki kategorisi (sosyal demokrat ve liberal refah rejimleri) temel olarak iki boyuta sahiptir; bunlar evrensel yararlar ve gelir araştırmasıdır. Bu boyutlar, birisinde zayıf, diğesinde ise kuvvetlidir. Sosyal demokratik ülkelerde herkese yönelik "düz oranlı" yararlar sözkonusudur, bu yüzden gelir araştırması programları kullanılmaz. Liberal ülkelerde ise emeklilik maaşları ve sağık sigortası özel sektöre dayanmaktadır. Bu ikisi birlikte, Hicks'in sınıflandırmasında "gelişimci liberalizm" (progressive liberalism) ismini almakta, ikinci tür ise "geleneksel muhafazakarlık" (traditional conservatism) olarak adlandırılmaktadır. Geleneksel muhafazakarlık, Esping-Andersen'dekinden (muhafazakar-Kıta Avrupası refah rejimleri) farklı olarak, cömert ve uzun ömürlü işsizlik ödenekleri, işverenlerin sosyal sigorta vergi yükleri, toplu pazarlık kapsamının genişlemesi üzerinde de durmaktadır³⁸.

Bir başka refah rejim çalışması, çok yakınlarda Wildeboer Schut³⁹ ve arkadaşları tarafından yapılmıştır. Daha farklı değışkenler kullanan bu araştırmacıların ulaştığı sonuç da, Esping-Andersen'in çalışmasında olduğı gibi, üç tür refah rejiminin (artı Hollanda -hem korporatist özellikler hem de sosyal demokratik özellikler göstermektedir) varlığı olmuştur.

³⁶ Ann Orrloff, "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review*, Issue: 58, 1993.

³⁷ Christopher Pierson, "Contemporary Challenges to Welfare State Development", *a.g.e.*, p. 781.

³⁸ Hick, Kenworthy, *a.g.e.*, p. 15.

³⁹ J. Wildeboer Schut, J. Vrooman, P. Beer, *On Worlds of Welfare*, The Hague: Social and Cultural Planning Office Publ., 2001.

Bütün bu çalışmaların yanısıra, birçok araştırmacının, Esping-Andersen'in tipolojisini spesifik programlara veya program gruplarına uygulamaya çalıştığı görülmektedir⁴⁰. Kimi durumda, Esping-Andersen'in refah rejim türleri ile elde edilen bulgular başarılı bir şekilde uygunluk göstermiş, kimi durumda ise göstermemiştir. Bu araştırmaların hatası, refahın bir bütün olarak (yani çok değişkenli olarak) incelenmesinin kaçırılmış olmasıdır.

B. Esping-Andersen'in Temel Üçlü Sınıflandırması

Refah devletlerini gruplandırmada başvurulacak temel klasik kaynakların başında, Gøsta Esping-Andersen'in oldukça ünlü olan iki çalışması⁴¹ gelmektedir⁴². Şimdi klasik hale gelen ilk kitabında, Esping-Andersen 3 tür refah rejimi ayrımı yapmaktadır. Liberal refah modeli (ABD, İngiltere), muhafazakar veya Kıta Avrupası refah modeli (Fransa, Almanya, Belçika) ve sosyal-demokratik veya İskandinav refah modeli (İsveç, Danimarka).

Esping-Andersen, çok geniş bir kurumlar ve programlar dizisinden oluşan refah devletlerine yönelik yeni bir kavramlaştırma çalışması yapmış, bunu "refah rejimleri" (welfare regimes) terimi ile ifade etmiştir. Aslında, bu üç yeni refah rejiminin, Titmuss'un üç rejimi ile benzerliği dikkatleri çekmektedir. "Liberal model" ile "kalıntı modeli", "muhafazakar model" ile "endüstriyel başarı-performans modeli", "sosyal demokratik model" ile "kurumsal yeniden bölüşümcü model" arasında benzerlikler vardır. Aradaki temel farklılık, Titmuss'un refah

⁴⁰ Örneğin, Goodwin (1997) zihinsel tedavi hizmetlerini; Kleinman (1996) konutu; Anttonen ve Sipila (1996) sosyal bakım hizmetlerini; Gornich ve arkadaşları (1997) ve Ditch ve arkadaşları (1998) çocuk bakım hizmetlerini; Gough (2001) sosyal yardım sistemlerini ve Gallie ve Paugam da (2000) iş piyasası politikalarını incelemiştir.

⁴¹ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford: Polity Press, 1990. & Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York, Oxford University Press, 1999.

⁴² Esping-Andersen, 1999 yılında yayınladığı ikinci kitabında, analizlerini daha berraklaştırmıştır. 1990'daki kitabında yer alan fikirlerini açık bir şekilde yeniden gözden geçirmiş, yapılan eleştirilere değinmiştir. Bu kitapta, devlet ve piyasaya aileyi de ekleyerek (welfare mix), refah sağlayan ana kurumları genişletmiştir. "Refah devleti rejimleri" kavramını da "refah rejimleri" (welfare regimes) olarak kısaltmıştır. 1990'daki kitapta "tabakalaşma" (stratification) olarak ifade edilen konu, yeni kitapta geniş anlamda "sosyal risk" halini almıştır. Bilgi için bkz.: Powell, Barrientos, a.g.e., p. 4.

devletine daha dar bir bakış açısı / tanım ile yaklaşması, Esping-Andersen'in ise, devlet-piyasa bağıını içerecek şekilde sınırları genişletmesidir⁴³.

Tablo 1: Esping-Andersen'in Üç Tür Refah Kapitalizmi

Rejim	"Liberal"	"Muhafazakar"	"Sosyal Demokrat"
Önde gelen örnekleri	ABD, İngiltere	Almanya	İsveç
Felsefi Temeli	Klasik liberalizm	Muhafazakar sosyal politika	Sosyalizm / Marksizm
Dekomüdfikasyon ⁴⁴	Düşük	Orta	Yüksek
Sosyal haklar	Gereksinim temelli	Katkıya dayalı	Evrensel
Refah önlemleri	Karma hizmetler	Transfer ödemeleri	Kamu hizmetleri
Haklar	Düz oranlı ödenekler	Katkıya dayalı	Yeniden dağıtıcı
Sosyal Politika Sağlayan Kurumlar	Piyasa (kalıntisal)	Devlet (mesleksel)	Devlet (evrensel)

Kaynak: Bernhard Ebbinghaus, Philip Manow, "Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism", *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, London: Routledge, 2001, p. 8. & Rebecca A. Van Voorhis, "Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research", *Journal of Sociology and Social Welfare*, Vol.: XXIX, No: 4, December 2002, p. 5.

Esping-Andersen'in üçlü rejim sınıflandırmasındaki ayrımın temeli, refah devletlerinin üzerine inşa edildiği farklı mantıkta yatmaktadır. Kuzey Avrupa ülkelerinde yaygın olan sosyal demokratik refah modeli (İskandinav modeli) sağlık vb.'yi piyasa ilişkilerinden bağımsız kılmaya çalışmaktadır. Evrensel bir hak talepleri sistemine dayanmaktadır.

Kıta Avrupası'nın muhafazakar refah devleti sistemi ise, korporatist bir sistemdir; sosyal hakları piyasadan dekomüdfi etmemesine rağmen, yine de piyasanın sınırlı bir eleştirisini içermektedir ("sosyal piyasa ekonomisi"). Evrensel

⁴³ Powell, Barrientos, a.g.e., p. 4.

⁴⁴ "Dekomüdfikasyon" (decommodification): "Piyasadan bağımsız olma durumu"nu gösterir bir kavramdır. Temel gereksinimlerin piyasa dışından sağlanabilmesi, piyasa dışına çıkartılabilmesini ifade etmektedir. Yani, piyasada kişiler ne durumda olursa olsun, belirli sosyal haklara sahip olmalı ve bireyler / aileler iş piyasasına katılma koşulu olmaksızın iyi bir yaşam standardı sürdürebilmelidir. Türkçeye, en uygun "mallsallaştırmama" olarak çevrilebilir. Kavram, özellikle Esping-Andersen tarafından, çeşitli refah devleti türlerini sınıflandırmak amacıyla kullanılmıştır. Bkz.: Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, a.g.e., pp. 21-22.

bir sistem yerine, sigorta sistemi ve varlık araştırmasına (means-test) dayalıdır. Piyasa risklerinden sistematik olarak korunmayı getirse dahi, hâlâ sosyal eşitsizlikler üretmeye eğilimlidir.

Anglo Amerikan demokrasilerinde geçerli olan liberal (veya piyasa merkezli) model ise, klasik yoksulluk yasalarının bir uzantısıdır ve basit anlamıyla piyasadan kaynaklanabilecek olumsuz etkilere tampon olmaya çalışmakta ve büyük oranda refahın özel olarak örgütlenmesine dayanmaktadır.

Esping-Andersen'e göre, refah rejimleri arasındaki en temel farklılıklar, üç politik geleneği yansıtmaktadır. Liberal görüş sahipleri "kalıntı" (residual) bir refah devleti anlayışını (devlet, çalışma müşevviklerini ve bireysel tercihi sınırlayarak "özgür" piyasalara müdahale etmemelidir); Muhafazakar ve Hristiyan Demokrat görüş sahipleri "para yardımıyla destekleme" (subsidiarity) anlayışını; Sosyal-Demokrat görüş sahipleri ise "evrensel" (universal) ve "yeniden dağıtıcı" (redistributive) bir refah devleti anlayışını önplanda tutmaktadır⁴⁵.

Liberal refah devleti, bireysel kendi kendine yardım ve piyasa kazançlarına müdahale etmemek için, bütün vatandaşlarına görece olarak düşük düz oranlı yararlar sunmakta, dolayısıyla, dekomüdifikasyon düzeyi (sosyal gereksinimlerin, örneğin devlet gibi piyasa dışı kurumlar tarafından sağlanabilmesi) düşük bulunmaktadır. Muhafazakar refah devletleri ise orta düzeyde bir dekomüdifikasyon düzeyine sahiptir. Bu devletler, değişik mesleki ya da sosyal gruplara, büyük oranda istihdam ve katkıya dayalı geniş sosyal transfer ödemeleri sağlamaktadır. Son olarak, Sosyal Demokratik işçi hareketleri (diğer sosyal gruplarla, özellikle çiftçilerle birlikte), tüm vatandaşlara evrensel sosyal yararlar ve geniş kamu hizmetleri sağlayan evrensel İskandinav refah devletlerini doğurmuştur⁴⁶.

Aşağıda, hakkında şu ana kadar bir miktar bilgi verilen Esping-Andersen'in üç tür refah rejimi tek tek ele alınacak, daha sonra bu sınıflandırma girişimine yönelik çeşitli eleştiriler ve katkılara yer verilecektir.

⁴⁵ Ebbinghaus, Manow, a.g.e., pp. 7-8.

⁴⁶ A.e., p. 9.

Tablo 2: Esping-Andersen'in Değişen Refah Devleti Sınıflandırması

1990'da Yaptığı Sınıflandırma		
<i>Sosyal Demokrat</i>	:	Norveç, İsveç, Danimarka, Finlandiya, Hollanda
<i>Liberal</i>	:	Amerika, Kanada, İsviçre, Avustralya, Japonya
<i>Muhafazakar</i>	:	İtalya, Fransa, Avusturya, Almanya, Belçika
<i>Sınıflanmayanlar</i>	:	İrlanda, Yeni Zelanda, İngiltere
1999'da Yaptığı Sınıflandırma		
<i>Evrensel</i>	:	Danimarka, Norveç, İsveç, Finlandiya, Hollanda ve (bir dereceye kadar) İngiltere
<i>Kalıntı</i>	:	Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Amerika ve (bir dereceye kadar) İngiltere
<i>Sosyal Sigorta</i>	:	Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya
<i>Sınıflanmayan</i>	:	İrlanda, İsviçre

Kaynak: Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton-N.J.: Princeton University Press, 1990, p. 74. & Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York: Oxford University Press, 1999, pp. 85-86.

1. Liberal Refah Rejimleri

Esping-Andersen, refah devleti rejimlerini 3 genel gruba ayırmaktadır. Bunlardan “liberal refah rejimleri” (liberal welfare regimes), “kalıntı refah rejimleri” ve “Anglo-Sakson model” olarak da adlandırılmakta ve piyasa mantığı tarafından şekillenmektedir. Devletin vatandaşlara sağladığı yararlar asgari düzeyde olup, genellikle gelir araştırmasına bağlıdır ve yararlananları damgalayıcıdır. Eğilimi, daha az harcama yönünde olup, ABD, Kanada ve Avustralya bu türün önde gelen örnekleridir. İngiltere ve Yeni Zelanda da bir dereceye kadar bu tür refah rejimine sahiptir⁴⁷.

Liberal refah devletlerinde, vatandaşlar esas itibarıyla bireysel piyasa aktörlerini meydana getirirler. Piyasa ilişkilerini sosyal haklarla değiştirmek konusunda isteksizlik vardır ve vatandaşlar kendi refahlarını piyasada aramaları için teşvik edilirler. Devlet, son çare olarak başvurulacak bir merci görevi üstlendiğinden,

⁴⁷ Christopher Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, a.g.e., p. 778; & Taylor-Gooby, “Zor Zamanlarda Sosyal Devleti Desteklemek”, a.g.e., s. 2.

yalnızca en kötü durumda olanlara gelir transferi yapılmakta, dolayısıyla temel sosyal yardım programları gelir araştırmasına (income-test)⁴⁸ başvurmayı gerekli kılmakta ve sosyal sigorta yararları oldukça mütevazî bulunmaktadır⁴⁹.

Bu ülkelerde devlet, İskandinav ülkelerinde olduğu gibi, ne tam istihdam amacına sahiptir, ne de muhafazakar ülkelerde olduğu gibi, sosyal sorunlarla karşılaşıldığında tazmin etme/gidermeyi öngörmektedir. Devlet, her yol tüketildikten sonra hâlâ sosyal sorunu gideremeyenlerin başvuracağı bir son çare, bir telafi merciidir⁵⁰.

Liberal refah rejimi kapsamındaki ülkelerde, sosyal demokrat refah rejimi ülkelerinden farklı olarak, kamu sektörü istihdamının düşük, özel sektör istihdamının ise OECD ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir. Kadınların işgücüne katılım oranları görece olarak yüksektir. Vergi oranları düşük düzeylidir. Sınırlı refah devleti olanakları dolayısıyla da herhangi bir finansman krizi ile karşılaşmamaktadır. Sendikaların genel olarak güçsüzleştiği bu ülkelerde, ücretler arasında orta ya da yüksek düzeyde farklılıklar, gelir dağılımında da adaletsizlik gözlenmektedir. Temel sorunları ise, artan sosyal eşitsizlik ve yoksulluktur. Sınırlı ya da orta düzeyli sosyal refah harcamalarının sözkonusu olduğu liberal refah rejimlerinde, sosyal refah programlarının geliri telafi özelliği oldukça sınırlıdır, yalnızca minimum gelir garantisi sağlamaktadır. Bu modele zaman zaman “gece bekçisi devleti” olarak değinilmektedir, çünkü sadece çok sınırlı bir düzeyde müdahalede bulunmaktadır⁵¹.

Sonuç olarak, liberal refah modeli, piyasa çözümlerine yönelmekte, özel refah önlemlerini norm olarak teşvik etme stratejisi izlemekte, piyasa başarısızlıklarında kamu sorumluluğunu sınırlandırmaktadır. Ulusal sağlık hizmeti hariç, hakim anlayış, devletin yalnızca muhtaç durumda olanları seçerek, onlara yarar sunması anlamına gelen kalıntı refah devleti yaklaşımıdır. Dolayısıyla, gelir araştırmalarının gittikçe

⁴⁸ “Income-test” ya da “Means-test”: Sosyal yardım programlarına başvuran kişilerin, kamu fonlarından yararlanıp yararlanamayacağını belirlemek üzere, bu kişilerin şahsi kaynaklarıyla alakalı resmi bir araştırmadır.

⁴⁹ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 40. & Pringle, a.g.e., p. 9.

⁵⁰ Bilen, a.g.e., s. 125.

⁵¹ Şermin Marangoz, “Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler”, (Yayınlanmamış Yük. Lis. Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2001, s. 103–104.

zorlaştırılmasıyla, vatandaşlar özel refah piyasasına katılmaya teşvik edilmektedir. Çalışma yaşamı dışında kalan insanlara yönelik sosyal refah hizmetleri, ancak muhtaç olup olunmadığının araştırılması sonucunda sözkonusu olabilmekte ve son derece minimum düzeyde bulunmaktadır⁵².

Anglo-Sakson refah ülkelerinden İngiltere'ye bakılırsa, bu ülkenin mütevazı koruma düzeyleri, güçlü komüdfikasyon teşvikleri ve hedef kitleye yönelik düzenlemeleri ile tanındığı görülmektedir. İngiltere'de ortalama sosyal harcamaların AB ortalamasının üzerinde olduğu doğrudur. Ulusal Sağlık sistemi bütün nüfusun ihtiyaçlarını karşılar ve sunulan yararlar görece olarak geniştir. Ancak, İngiliz refah devletinin kurumsal mantığı, diğer Sosyal Avrupa türlerinden farklıdır. "Beveridge" tarzı yararların düz-oranlı yapısı ve bunlarda kapsam açısından gözlenen kaçaklar, 1980'ler boyunca muhafazakar hükümetlerin sosyal korumanın sinsice kalıntısallaşmasını (yani devletin en son çare olarak başvurulacak bir kurum haline gelmesini) ve düşük ücretli-düşük nitelikli işlerin genişlemesini desteklemelerine yol açmıştır. Evrensel yararlar erimeye terkedilmiş, orta sınıflar devletçe yürütülmeyen özel sigorta sektörüne (örneğin emeklilik aylıklarında) yönlendirilmiş ve gelir testine (araştırmasına) dayalı yararlar önemli oranda artırılmıştır. Düşük ücretli işçilerin gelirlerine ek olarak da ücret destekleri ortaya çıkmıştır. Evrensel desteğin erimesi, diğer Avrupa ülkelerinin karşılaştıkları maliyet problemlerine bir çözüm olarak kabul edilmiştir. Ücret desteği, özel istihdamda genişlemeyi (özellikle hizmet sektörü) beslemiştir. Ancak, eşitsizlik ve yoksulluk düzeyleri de son derece artmıştır⁵³.

2. Muhafazakar-Korporatist Refah Rejimleri

Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya ve Belçika bu türe uygun düşecek refah sistemlerine sahiptir. Almanya, genelde bu türle ilgili değerlendirmelerde ele alınan temel örnektir⁵⁴.

⁵² Esping-Andersen, "Towards the Good Society, Once Again?", a.g.e., p. 15.

⁵³ Ferrera, Hemerijck, Rhodes, a.g.e., p. 431. & Refah rejimlerinin İngiltere'deki durumuna ilişkin olarak ayrıca bkz.: Clasen, Oorschot, b.a.

⁵⁴ Pringle, a.g.e., p. 9.

Bu rejim tipi birçok farklı ad alır; “muhafazakar–korporatist refah rejimleri” (conservative–corporatist welfare regimes), “sosyal sigorta modeli”, “Kıta Avrupası modeli”, “kurumsal refah rejimleri”, “Bismark ülkeleri modeli⁵⁵”, “Alman modeli” ve daha yakın zamanlarda ise “Hristiyan Demokratik rejimler” gibi.

Terimin klasik Avrupa bakışaısından anlamı muhafazalıktır, çünkü kapitalizm öncesi kökenlerini Kıta Avrupası’nın kraliyet rejiminin elitlerinde bulmak mümkündür. Orijini itibariyle anti–liberaldir⁵⁶, çünkü piyasa verimliliğinden çok, geçmişten miras kalmış hiyerarşik sosyal düzeni muhafaza etmekle daha çok ilgili bulunmaktadır. Sosyal haklar geniştir ve özel refah düzenlemelerinin (piyasa) yalnızca marjinal bir rolü sözkonusudur.

Diğer yandan, bu rejim türü korporatisttir, çünkü en azından kökenlerine bakıldığında, bu haklar ve ayrıcalıkların sınıf ve statü bazında farklılıklar gösterdiği ve gelirin yeniden dağılımının marjinal olduğu görölmektedir. Bu devletler, bir yandan piyasanın önceliğini reddeden, diğer yandan devlet yardımı prensibi üzerine vurgu yapan ve sosyal refahın merkezi olarak ailenin önceliğini esas alan Hristiyan Demokratik (örneğin Katolik) doktrinler tarafından güçlü bir şekilde etkilenmişlerdir. Bu ülkelerdeki sosyal harcamalar, liberal refah devletlerdekinden önemli bir oranda daha fazladır ve gelir transferleri, erkek aile reislerinin gelir gereksinimlerini karşılamada yeterlidir. Kadının istihdamını (çocuklarına kreş hizmetleri sunarak) ve kadınlara iş sağlamayı kolaylaştıran sosyal hizmetler mütevazidir. Hem toplam istihdam düzeyi, hem de kadınların işgücüne katılım oranları düşüktür⁵⁷.

Bu modeli benimseyen ülkeler, çalışma hakkı, yani istihdamı yüksek tutma hedefi yerine, sosyal güvenlik hakkını, yani sosyal sorunları sosyal güvenlik yoluyla giderme yöntemini benimsemişlerdir. Ancak, sosyal güvenlik hakkı da yine çalışma

⁵⁵ Bu modelin temeli, dünyada ilk defa 1881 yılında Almanya’da Başbakan Bismark tarafından ortaya atılan sosyal güvenlik programlarına dayandığından, bu adla da anılır olmuştur. Bismarck Sistemi ve Almanya’daki uygulamasıyla ilgili geniş bilgi için bkz.: Ali Nazım Sözer, **Sosyal Devlet Uygulamaları**, Ankara: Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yay., 1997.

⁵⁶ Aslında, muhafazakarlığın liberalizmden çok da farklı olmadığı söylenebilir. Aralarındaki temel fark, muhafazakarların devlete veya ilahî güce itaat, dayanışma, piyasada oluşan fiyata adalet kaygısıyla müdahale (adil fiyat), geleneğe ve mevcut kurumlara sahip çıkma gibi noktalarda farklı bir çizgi izliyor olmasıdır. (Bkz.: Akalın, a.g.e., s. 84 & Spicker, “The Politics of Welfare”, a.g.e., p. 3.)

⁵⁷ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 40.

ve gelir düzeyiyle ilgilidir. Devlet, çeşitli nedenlerle gelir kaybına uğrayan bireylere, çözüm olarak yeni istihdam olanakları sunma yerine, çözümü tazmin ve telafi edici politikalarda aramaktadır. Dolayısıyla devlet, bireyleri iş piyasasına giriş ve orada kalmaya teşvik edecekken, iş piyasasından çıkışa ve hatta piyasaya girmemeye teşvik etmektedir⁵⁸.

Öte yandan, “muhafazakar / korporatist refah devletleri”, piyasayla irtibatı anlamında daha az bağımlıdır, fakat vatandaşlarına sağladığı yararlar bakımından kademeli bir süreç sözkonusudur ve yeniden dağıtıcı etkisi çok önemsiz bulunmaktadır. Birçok durumda, bu korporatist rejimler Kilise gelenekleri tarafından biçimlendirilmektedir. Kilise ile bu yakınlık, onların aileye ve cinsiyete karşı muhafazakar tutumlarını belirleme yanında, sosyal politikaya olan bakışaçılarında da belirleyici olmaktadır⁵⁹.

Genelde, doğrudan bir şekilde olmasa da, devlet bu tür rejimlerde önemli bir kurumdur. Finansal refah olanakları, vergilere dayanmaktan ziyade, sosyal sigorta ilkesine dayanmakta, bu tür refah sistemlerinin Katolik partilerin tarihsel olarak güçlü olduğu ve sol partilerin de görece zayıf olduğu ülkelerde ortaya çıktığı belirtilmektedir⁶⁰.

Kıta Avrupası refah modelinin herkesçe bilinen özelliği, refah sorumluluğunda geleneksel aileye verdiği önemdir. Aile, muhafazakarlar için toplumsal yaşamdaki en önemli ve en temel kurumdur. Bu husus, en güçlü olarak Güney Avrupa ülkelerinde, en zayıf olarak da Belçika ve Fransa’da gözlenebilir. Bundan dolayı, ekmeği kazanan erkek çok büyük değer yüklenmektedir. Evli kadınların iş piyasasına katılımı teşvik görmemektedir. Aile yanında, istihdamla bağlantılı sosyal sigorta da insanları korur. Bu ülkelerde, aynı zamanda güçlü bir

⁵⁸ Tülay Arın, “Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi”, *Türkiye’de Bütçe Harcamaları*, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1996, s. 63–64.

⁵⁹ Christopher Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, *a.g.e.*, p. 778; & Taylor–Gooby, “Zor Zamanlarda Sosyal Devleti Desteklemek”, *a.g.e.*, s. 2.

⁶⁰ Pringle, *a.g.e.*, p. 9.

istihdam garantisi de sözkonusudur. Ancak, sosyal sigorta, kadınlara ve düzensiz iş kariyeri olan işçilere yetersiz güvenlik sağladığı için eleştirilmektedir⁶¹.

Muhafazakar görüş sahiplerinin aslında refah devletine bakışının çok da olumlu olmadığı bilinmektedir. Bunun başlıca nedeni, refah devletinin, başta toplumu birarada tutan ve değerlerin kuşaktan kuşağa aktarılmasında başat bir rol oynayan ailenin bozulmasına yol açması, diğer taraftan kilisenin, gönüllü kuruluşların ve yerel yönetimlerin gerilemesine neden olmasıdır. Bu görüşe göre, refah devletinin büyümesi ile aile yapısının parçalanması arasında doğrudan bir ilişki sözkonusudur.

Aile ve diğer sosyal politika sağlayıcı kurumlar yerine, devletin sosyal refah hizmetlerini sunmaya başlaması ile birlikte, insanlar, bu tür devlet olanaklarını bir hak olarak görmeye başlamış ve bunları devletten beklemeye başlamıştır. Gereksinim sahiplerine ayni ve nakdi olarak sağlanan bu tür refah devleti olanaklarının genişlemesi, Dördüncü Bölüm'de daha etraflıca ele alınacağı üzere, eşlerin birbirlerinden boşanmalarına, bazı babaların eş ve çocuklarına olan sorumluluklarını yerine getirmemelerine, yalnız yaşayan ebeveynlerin sayısının artmasına, nikahsız doğan çocukların ve genç yaşta hamile kalan kızların sayılarının sürekli büyümesine vb. yol açmıştır.

Kıta Avrupası'nda, sigorta bazlı geliri telafi edici düzenler sözkonusu olduğundan, hizmetler esas itibarıyla katkıya dayalı finans sistemiyle yürütülmektedir. Cömert sigorta hakları (emeklilik sistemleri), standart işçi ücretlerinden yüksek katkı paylarının kesilmesini gerektirmektedir. Yüksek katkı payları, işletmeleri istihdam yaratmaktan alıkoymakta, işçilerin erken emekliliği için baskılar oluşturmakta ve yeni istihdam olanaklarının ortaya çıkmasını engellemektedir. Mali yük oluşturması nedeniyle hem kamu sektöründe, hem de yüksek ücret yapıları nedeniyle özel sektörde artırılamayan istihdam olanakları, ücret

⁶¹ Esping-Andersen, "Towards the Good Society, Once Again?", a.g.e., p. 16.

maliyetlerini daha da yükselten pasif gelir koruma planları (işsizlik, hastalık, sakatlık ve erken emeklilik planları) dolayısıyla daha da düşmüştür⁶².

3. Sosyal Demokrat Refah Rejimleri

“Sosyal demokrat refah rejimleri” (social democratic welfare regimes), “evrensel refah rejimleri” “İskandinav modeli” ya da “modern refah rejimleri” olarak da adlandırılmaktadır. Bu rejim türünün öndegelen ülkesi İsveç’tir. Bu nedenle “İsveç Modeli” adıyla anıldığı da olmaktadır. Diğer ülkeler ise Norveç, Danimarka, Hollanda ve Finlandiya’dır.

Bu tür rejimlerde öne çıkan ilkeler, evrensellik, sosyal dayanışma ve sınıflar arasında eşitliktir. Yararlar, büyük oranda, yüksek vergi düzeyleri getiren ve temel refah aktörü durumunda olan devlet tarafından sağlanmaktadır. Orta sınıf ve çalışan sınıf için yüksek yararlar sözkonusudur⁶³. Minimum gereksinimlerin karşılanmasına dayalı bir eşitlikten ziyade, gereksinimlerin yüksek düzeyde karşılanması ile oluşacak eşitliği hedefleyen bir refah devleti anlayışı hakimdir⁶⁴. Bu modelde aynı zamanda, sosyal eşitlikle ekonomik etkinliğin en iyi şekilde kombine edildiği de gözlenmektedir⁶⁵.

Sosyal demokratik refah devletleri, devletin yoğun sosyal haklar sağladığı, özel refah düzenlemelerinin ise marjinal bir düzeyde olduğu bir toplum modelini temsil etmektedir. Ancak, haklar korporatist olmakdan ziyade evrenseldir, dolayısıyla statü farklılıklarını korumadan ziyade, vatandaşların eşitliğini vurgulamaktadır. Bu nedenle, Kıta Avrupası modelinin tersine, gelirin yeniden dağıtımı ve herkese yüksek düzeyde gelir güvencesi sağlama üzerinde önemle durulmaktadır⁶⁶.

⁶² Ferrera, Hemerijck, Rhodes, a.g.e., p. 432.

⁶³ Pringle, a.g.e., p. 9.

⁶⁴ Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, a.g.e., pp. 27–28.

⁶⁵ Bilén, a.g.e., s. 122.

⁶⁶ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 40.

Bu ülkelerde toplam istihdam düzeyi yüksektir. Devletin öncelikli sosyal politikalarının başında tam istihdam politikaları gelmektedir. Bu modelde, refah devleti uygulamalarının odağı iş piyasalarıdır. İstihdam içinde kamu istihdamı, OECD ülkeleri ortalamasının iki katıdır (ancak, özel sektör istihdamı ise ortalamanın biraz altındadır). Kadınların işgücüne katılım oranları yüksektir. Bu nedenlerden ötürü, “istihdam genişletici refah devleti modeli” ya da “tam istihdam sağlayıcı refah devleti modeli” olarak da adlandırılmaktadır⁶⁷.

Yine, yüksek vergi oranları sözkonusudur. Güçlü sendikalar, düşük vasıflı işçilerin dahi görece yüksek ücretler almalarına, dolayısıyla gelir dağılımının daha adil bir şekilde gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır. İşsizlik, yaşlılık ve refah önlemleri gerektiren diğer durumlarda, cömert bir sosyal refah devleti anlayışı ile hareket edilmektedir⁶⁸.

İskandinav refah modeli, devlete verdiği önem ile uluslararası alanda eşsizdir. Ailelerin güçlendirilmesini ve bireylerin daha fazla bağımsız olmalarını amaçlamaktadır. Aynı zamanda, vatandaşların refah gereksinimlerini, mümkün olduğunca piyasadan bağımsız kılmaya (dekomüdifeye etmeye) çalışmaktadır. Bu modelin üç karakteristiği vardır: Evrensel gelir garantisi, sosyal sigorta ve son derece gelişmiş hizmetler (çocuk, özürlü ve yaşlılara yönelik). İskandinav refah rejimleri, devlet gelirleri ve harcamalarına bağlıdır. Belçika ile birlikte İskandinav ülkeleri, yaşlı ve çocukların yoksulluğunu asgariye indirebilmiş az miktardaki OECD ülkeleri arasında yer almaktadır. Örneğin, İsveç’te yaşlıların yalnızca % 0,5’i, Finlandiya’da % 4’ü, Norveç’te ise % 5’i yoksulluk sınırının altındadır⁶⁹.

Bu ülkelerin önemli ve dikkati çekici bir özelliği, önleyici tedbirlere yapılan oldukça başarılı yatırımlardır. Diğer bir özelliği ise, diğer Avrupa ülkelerinden farklı

⁶⁷ John D. Stephens, “The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects”, **Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies**, (Ed.: Gösta Esping-Andersen), London: Sage Publ., 1996, p. 34.

⁶⁸ Marangoz, a.g.e., s. 101-102.

⁶⁹ Esping-Andersen, “Towards the Good Society, Once Again?”, a.g.e., p. 34.

olarak, yaşlılardan daha çok gençlere yönelik sosyal politika uygulamalarına ağırlık vermeleridir⁷⁰.

İskandinavya ülkeleri, 1990'lı yıllardan beri, yüksek ve artan maliyetli cömert programları ve iş piyasalarının (özel istihdam için daha fazla talep yaratılmasına yardımcı olunmasını) yeniden yapılandırılmasını isteyen baskılarla boğuşmaktadır. Halkın, refah devletine verdiği yüksek seviyede destek dolayısıyla, bu ülkedeki reform çabaları, daha pragmatik ve problem çözücüdür. Bu yaklaşım temel olarak, maliyetlerin düşürülmesi konusu üzerinde durmuştur. Bu açıdan bakıldığında, evrensel sosyal yararların önemli derecede sorgulanmadığı, ancak, emeklilik maaşları noktasında Bismarkyen geleneğe doğru önemli adımlar atıldığı görülmüştür. Primler ve ivazlar arasındaki ilişki hem İsveç'te hem de Finlandiya'da kuvvetlendirilmiştir⁷¹.

4. Genel Değerlendirme

Refah devleti büyüklüğü açısından bir sıralama yapılırsa, genelde İsveç, Danimarka ve Norveç'in üstlerde, ABD, Avustralya ve Yeni Zelanda'nın ise altlarda yer aldığı görülmektedir. İngiltere ise ortanın biraz altında bir yerdedir. Refah modelleri açısından sıralama yapılırsa, Esping-Andersen'in yaptığı geçerli sınıflandırmaya göre, "sosyal demokrat refah modeli", sıralamanın üstünde yer almakta, onu "muhafazakar refah modeli" izlemekte, en alt sıralarda ise "liberal refah modeli" yer almaktadır.

Refah devletleri ile ilgili araştırmalarda, bu devletleri ölçümlemede ve sınıflandırmada genelde "sosyal refah harcamaları" dikkate alınmıştır. Ancak, Esping-Andersen, daha önceki çalışmalarda yapıldığı gibi, sosyal harcama düzeyleri üzerinde yoğunlaşmanın yanıltıcı olabileceğini, refah devletlerindeki farkı tam olarak

⁷⁰ Gösta Esping-Andersen, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, (Ed.: Gösta Esping-Andersen), London: Sage Publ.s, 1996, p. 14.

⁷¹ Ferrera, Hemerijck, Rhodes, a.g.e., p. 431.

yansıtmayacağını belirtmektedir⁷². Çünkü, örneğin sosyal harcamaların yüksek olduğu Avustralya gibi ülkelerde, aslında bu yüksekliğin yalnızca belirli bir sınıfa / gruba / alana (Avustralya’da memurlara) yönelik olabileceği görülmektedir. Bu nedenle, Esping–Andersen kendi yaptığı sınıflandırmasını “dekomüdifikasyon” (sosyal gereksinimlerin, örneğin devlet gibi piyasa–dışı kurumlar tarafından sağlanması) adını verdiği ve birey ya da ailelerin piyasadan bağımsız olarak belirli bir yaşam düzeyine ulaşmasını öngören bir göstergeye bağlamıştır⁷³.

Esping–Andersen, 1980’li yılların başlarında, oldukça zengin kapitalist demokrasiler olan 18 refah devletini ele alarak, onların yalnızca görece cömertlik ve harcamalarla birbirlerinden ayırtedilemeyeceğini, aynı zamanda daha temele inerek, devlete, piyasaya ve aileye refah fonksiyonları yüklemeye bu ülkelerde var olan kurumsal mantıkla da birbirlerinden ayırtedilebileceklerini göstermektedir⁷⁴.

Esping–Andersen, aşağıdaki tabloda refah devletlerini cömertlik derecelerine ve yaşlılık maaşları, hastalık ödenekleri ve işsizlik sigortası ödeneklerinin durumuna göre ya da diğer bir ifadeyle piyasadan bağımsızlık, yani dekomüdifikasyon derecelerine göre sınıflandırmaktadır. Aşağıda görüleceği üzere, dekomüdifikasyonun minimal olduğu devletler, liberal, en yüksek olduğu ülkeler ise, sosyal demokrat refah devletlerdir⁷⁵.

⁷² Ona göre, düşük harcamalarda bulunan “eli sıkı devlet” ile büyük harcamalar yapan “cömert devlet” arasında açıkça belirgin bir çizgi yoktur. Hangi kaynaklar ve imkanların (yeniden) dağıtılabileceği ile ilgili şartlar ve koşulları düşünmek için harcama düzeylerinden daha öteye bakmak gereklidir. Bu yüzden, farklı türlerdeki refah devleti rejimlerine bakmak zorunludur. Bkz.: Christopher Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, *a.g.e.*, p. 778.

⁷³ *A.e.*, p. 19.

⁷⁴ Myles, Quadagno, *a.g.e.*, p. 39.

⁷⁵ Ancak, yazarın bu tarihlerde yaptığı sınıflandırma çalışmalarında birçok sorunun olduğu daha sonra birçok yazar tarafından ortaya konmuş, Esping–Andersen daha sonraki yıllarda yaptığı çalışmalarda bu tartışmaları dikkate alarak, sınıflandırmasını geliştirmiştir. Örneğin, bu tarihlerde bir “Güney Avrupa Refah Devletleri” sınıflandırması yapmamış, bu nedenle İtalya dışında, Yunanistan ve İspanya gibi güney ülkelerini sınıflandırmaya dahil etmemiştir. Bkz.: Mary C. King, “Strong Families or Patriarchal Economies? Southern European Labor Markets and Welfare in Comparative Perspective”, EUI Working Papers, RSC No: 14, 2002, pp. 8–9.

Tablo 3: Esping-Andersen'in Refah Devletlerini Dekomüdikasyon Derecelerine Göre Sınıflandırması

Liberal Refah Devletleri	
Avustralya	13,0
Amerika	13,8
Yeni Zelanda	17,1
Kanada	22,0
İrlanda	23,3
İngiltere	23,4
Muhafazakar Refah Devletleri	
İtalya	24,1
Japonya	27,1
Fransa	27,5
Almanya	27,7
Finlandiya	29,2
İsviçre	29,8
Sosyal Demokrat Refah Devletleri	
Avusturya	31,1
Belçika	32,4
Hollanda	32,4
Danimarka	38,1
Norveç	38,3
İsveç	39,1

Kaynak: Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton-N.J.: Princeton University Press, 1990, p. 52. & Mary C. King, "Strong Families or Patriarchal Economies? Southern European Labor Markets and Welfare in Comparative Perspective", EUI Working Papers, RSC No: 14, 2002, p. 9.

Sosyal demokratik rejim, kapsam olarak en fazla evrensel olan ve yarar düzeyi olarak en homojen⁷⁶ olan sosyal sigorta programlarına sahip ülkelerden oluşmaktadır. Liberal rejim, gelir araştırmaları ve özel sağlık ve emeklilik sigortası ile belirginleşen ülkelerden teşkil olmaktadır. Muhafazakar rejim ise, mesleki ve kamu-özel ayrımlarına göre farklılaşmış sosyal sigorta programlarına sahip ülkeleri kapsamaktadır. Bu kategorizasyon, Esping-Andersen'in 1999'da yaptığı yeni sınıflandırma için de temel olarak alınmıştır.

⁷⁶ Refah rejimlerine homojenlik açısından bakıldığında, sosyal demokratik refah devletlerinin en homojen grubu oluşturduğu, Hristiyan demokratların ise en heterojen grubu oluşturdukları görülmektedir. Bkz.: Evelyne Huber, John D. Stephens, "Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment", *The New Politics of the Welfare State*, (Ed.: Paul Pierson), London: Oxford University Press, 2001, p. 3.

Esping-Andersen, yukarıdaki özelliklere göre, her ülkeye bir puan vermekte ve sonra bu puanları toplayarak ortaya çıkan skoru, ülkeleri refah rejimlerine göre sınıflandırmak için kullanmaktadır. Ancak, bu üç boyut arasındaki farklılık çok da açık değildir. Evrensel yarar sağlayan ülkeler, gelir araştırmasına en az başvurmuştur. Dahası, yararların sunumu açısından evrensel ve eşitlikçi olan uluslar, emeklilik aylıkları ve sağlık sigortasının sağlanması bakımından, özel sektörden ziyade, devlet ağırlıklıdır⁷⁷.

Esping-Andersen'in sınıflandırmasında, refah rejimlerini sistematik bir karşılaştırma ile belirlemede üç eksen çok büyük önem taşımaktadır. Bunlar; refah rejimlerinin, ücretli işgücünü dekomüdifike edici boyutu (Sosyal gereksinimlerin / hakların, örneğin devlet gibi piyasa dışı kurumlar tarafından sağlanabilmesi), refah hizmetlerinden yararlananları katmanlar halinde sınıflandıran / tabakalaştıran (stratification) boyutu ve hizmetlerin kimler tarafından sunulduğu (devlet-piyasa-aile) boyutudur⁷⁸.

Esping-Andersen, refah devletlerini dekomüdifikasyon düzeylerine göre değerlendirmektedir. Piyasa katkısı olmaksızın, ne ölçüde yararlar ve hizmetler sağlandığı ve vatandaşların, kendilerini piyasa güçlerinden bağımsız kılan sosyal haklara ne ölçüde sahip olabildiği, dekomüdifikasyon düzeyini ortaya koymaktadır. Dekomüdifikasyon kavramının öne çıkardığı fikir şudur: Modern refah devletlerinin uyguladığı sosyal politikalar, bireylerin "çalışma yaşamı dışında kalmalarına" olanak tanıyan bir gelir koruma düzeyi sağlamaktadır. Bu yolla, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için emeklerini herhangi bir fiyata satma zorunluluğu azalmaktadır. Böylece, düşük fiyatlara satın alınabilecek bir mal gibi davranılan insan emeği lehine, sosyal refah yararları bir tampon oluşturmaktadır. Farklı refah rejimleri, değişen oranlarda dekomüdifikasyon düzeylerine sahiptir ve bu durum, yararlar hak

⁷⁷ Hick, Kenworthy, a.g.e., pp. 1-4.

⁷⁸ Rebecca A. Van Voorhis, "Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research", *Journal of Sociology and Social Welfare*, Vol.: XXIX, No: 4, December 2002, p. 4.

kazanma kuralları, caydırıcılar (gelir araştırması gibi) ve yarar düzeyleri incelenerek ölçülebilmektedir⁷⁹.

Esping-Andersen'in tabakalaşma anlayışı ise, bazı ülkelerde farklı sınıflara ve meslek mensuplarına yönelik farklı sosyal refah önlemlerinin sözkonusu olduğunu belirtmektedir. Örneğin, farklı meslek gruplarının farklı sigorta programlarınınca kapsanması, statü farklılıklarını ve sınıf içi ayrılıkları ortaya çıkaracaktır.

Esping-Andersen son olarak, ülkeleri refah rejimlerine göre değerlendirirken, sosyal önlemlerin kimler tarafından alındığını değerlendirmektedir. Acaba, transfer ve hizmetler şeklindeki sosyal desteğin ana sağlayıcısı devlet midir, piyasa mıdır, gönüllü kuruluşlar mıdır⁸⁰ ya da aileler midir? Refah rejimi analizleri, refah devletinin tek hizmet sağlayıcı olduğunu öne sürmemektedir. Ülkelere göre değişmekle birlikte, çoğu ülkede kamunun yanında (merkezi ve yerel yönetimler) özel kesimin de (piyasa ve gönüllü kuruluşlar) refah hizmetlerinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Neo-liberaller, piyasaların önceliğine önem verirler (ve genellikle aileyi önemsemezler); muhafazakarlar ise daha çok aileye ve yerel toplulukların sosyal sorumluluklarına önem verirler; sosyal demokrasiye gelince, aile ve piyasanın her ikisinin de yetersiz güvenlik sağlayacağını düşünerek, kollektif bir çözüme yönelmişler, ancak asıl sorumluluğu devlete vermişlerdir⁸¹.

Öte yandan, politika üreticilerin başlıca üç amaca ulaşmayı hedefledikleri dikkate alındığında (bunlar; yüksek istihdam düzeyi, yüksek eşitlik düzeyi ve dengeli bir bütçedir), sosyal demokrat yaklaşımın, daha çok yüksek istihdam ve yüksek

⁷⁹ A.e., p. 6.

⁸⁰ Esping-Andersen'e göre, refah sağlama sorumluluğu gerçekte devlet, piyasa ve aileler üzerindedir ve bunların refah sağlamadaki rolleri değişik refah rejimlerine göre değişmektedir. Bu üç kuruma ek olarak, dördüncü bir ayak daha vardır: Gönüllü sektör. Ancak, Esping-Andersen'e göre, gönüllü sektör, kullandığı finansal kaynak itibarıyla ya piyasa ya da devlet kurumları tarafından desteklendiğinden, asıl olarak sosyal politika sağlayan üç kurum vardır.

Gönüllü kuruluşların, sosyal politika ve refah sağlamadaki fonksiyonlarına ilişkin daha detaylı bilgilere son bölümde değinilecektir. Ayrıca, bu konuda daha kapsamlı bir çalışma için bkz.: İbrahim Uslu, "Bir Sosyal Siyaset Vasıtası Olarak Kar Gütmeyen Kuruluşlar: ABD Örneği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 1999.

⁸¹ Esping-Andersen, "Towards the Good Society, Once Again?", a.g.e., p. 13.

eşitlik düzeylerine ağırlık verdiği, korporatistlerin yüksek eşitlik ve bütçe dengesine önem verdikleri, liberallerin ise, dengeli bütçe ve yüksek istihdam üzerine odaklandıkları görülmektedir⁸².

Esping-Andersen, refah devletinin bir parçası olan iş piyasaları üzerinde de durmuştur. Refah devletleri istihdam rejimlerini etkilemektedir; istihdam oranları, cinsiyete göre işgücüne katılım oranları, ortalama işsizlik süresi, vasıflı çalışmanın vasıfsız çalışmaya oranı ve çalışmaya katılma ve ayrılmada olası yollar üzerinde refah devletleri bir etken olarak gözükmektedir⁸³.

C. Esping-Andersen'in Sınıflandırmasına Yönelik Eleştiriler ve Katkılar

1. Eleştiriler

Daha önce belirtildiği gibi, refah yazınında en çok atıf yapılan yazarın Esping-Andersen, eserin de onun 1990'da yazdığı kitap olduğu öne sürülmektedir. Gerçekten, böylesine büyük bir çalışmanın eleştiriye konu olması da anlaşılır bir husustur.

Esping-Andersen'in üçlü tipolojisi, rejim türleri arasındaki karmaşıklığı önemsemediği ve aşırı derecede basitleştirdiği için ve aile ve diğer enformel bağların refah sunumunda önemli rol oynadığı Güney Avrupa refah devletlerini sınıflandırmaya dahil etmediği için, başta Leibfried olmak üzere bazı kişilerce eleştirilmektedir. Daha sonraki sınıflandırmalarda, Güney Avrupa refah devletleri altında yer alan İtalya, İspanya gibi ülkeler, Kıta Avrupası refah rejimleri kategorisi içinde yer almıştır. Bunun yanında, ABD ile İngiltere'nin aynı kategori içinde yer alması da eleştirilmektedir. Çünkü, bu iki ülkenin kolay bir şekilde biraraya getirilmesi çok da mümkün gözükmemektedir. İngiltere, İskandinav modeline yakın olan bir evrensel Ulusal Sağlık Sistemi'ne sahiptir.

⁸² Fouarge, *Costs of Non-Social Policy*, a.g.e., p. 11.

⁸³ Ebbinghaus, Manow, a.g.e., pp. 5-10.

Yine, refah devleti sınıflandırmasında, refah devletlerinin cinsiyetle alakalı yönünü dikkate almadığı, kadınlara yönelik herhangi bir ayrıştırma yapmadığı için de feminist bakış açısına sahip eleştirmenlerce (Ostner ve Lewis 1995; Sainsbury 1996; O'connor, Orloff ve Shaver 1999) ciddi derecede eleştirilmektedir. Onlara göre, son 20 seneden fazla bir zamandır feminizmin sosyal bilimler üzerindeki önemli ve yaratıcı gücü, Esping-Andersen'in sınıflandırmalarında önemsenmemiştir⁸⁴.

Bu eleştirileri dikkate alan Esping-Andersen, 1999 yılındaki yeni kitabında, refah devletlerini "aileden bağımsızlık" (defamilialization) derecelerine göre de sınıflandırmıştır. Bu terimin anlamı, "aileleri yükten kurtarmak ve bireylerin yakınları üzerindeki refah bağımlılığını azaltmak"tır. Bu bağlamda, Güney Avrupa refah devletleri olarak sınıflandırdığı Akdeniz devletlerinde (İtalya, Portekiz ve İspanya), aile bağlarının diğer devletlere göre daha kuvvetli olduğunu belirtmektedir. Bu ülkelerde, kamunun aile hizmetlerine yönelik olarak yaptığı harcamalar en düşük düzeydedir. Daha sonra ise kıta Avrupası ülkeleri gelmektedir⁸⁵.

Esping-Andersen'in Three Worlds isimli yayınına yönelen diğer bir itiraz, refah devletlerini sınıflandırmada iş piyasası göstergelerine, sadece belirli bir grup açısından yaklaşmanın yanlış bir adım olduğunu iddia edenlerden gelmektedir. Refah fırsatları, resmi iş piyasası ile arasındaki ilişki tarafından belirlenmeyen kimseler için, dekomüdfikasyon, refah ediminde (bir hak olarak refah talebinde bulunmada) uygun olmayan bir yöntemdir. Eleştirilerin üzerinde ısrarla durduğu bir husus vardır, o da, Esping-Andersen'in hâlâ bir refah devletinin ne olması gerektiğiyle ilgili geleneksel bir sosyal demokratik modele (kapsamlı evrensel haklarla mücehhez bir tam istihdam toplumu) çok angaje olduğudur. Bu eleştirilerin en önemli kaynağı bazı feminist yazarlardır⁸⁶.

Bunların yanında, Esping-Andersen'in üçlü refah rejimi yapısının yeterli olmadığı, daha gerçekçi bir sınıflandırma için daha fazla sayıda rejim türüne

⁸⁴ King, a.g.e., p. 10. & Powell, Barrientos, a.g.e., p. 3. & Marangoz, a.g.e., s. 72.

⁸⁵ Bkz.: Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 71. & King, a.g.e., pp. 11-12.

⁸⁶ Christopher Pierson, "Contemporary Challenges to Welfare State Development", a.g.e., p. 781.

gereksinim olduğu ve ülke sınıflandırmalarının doğru bir biçimde gerçekleştirilmediği de iddia edilmektedir⁸⁷.

2. Katkılar

Yukarıda da vurgulandığı gibi, zengin kapitalist ülkeleri niteleyen refah devletlerini sınıflandırmak ve birbirinden farklı yönlerini belirlemek için ortaya konan çabalar, Gøsta Esping-Andersen'in 1990 ve 1999 yıllarında yaptığı iki önemli çalışma tarafından yönlendirilmiştir. Her araştırmacı, Esping-Andersen'in oluşturduğu kategorizasyonu kabul etmemiş, bazıları önemli eleştirilerde bulunmuş, bazıları Esping-Andersen'in sınıflandırmasını daraltmış, bazıları ilaveler yapmış, bazıları ise daha başka açılardan sınıflandırma girişimlerinde bulunmuştur.

Esping-Andersen'in bu çalışmaları son derece önemli birer kilometre taşıdır. Çünkü, gerçekten karşılaştırma temeline dayalıdır (daha önceki karşılaştırmalı çalışmaların çoğu, belirlediği bir göstergiyi geri kalanlarla kıyaslama eğiliminde olmuştur) ve devleti basit bir sosyal güvenlik aygıtı olarak görmekten ziyade, refahın ekonomi politikası üzerinde durmaktadır. 1990'ların karşılaştırmalı refah devleti literatürü içinde yer alan çalışmaların çoğu, Esping-Andersen'in bu çalışması üzerine kurulmuş, bu üç tür sisteme yeni ek sistemler veya alternatif sistemler öneren bir çaba ortaya çıkmıştır⁸⁸.

Esping-Andersen'den sonra, daha yakın zamanlarda yapılan bazı araştırmalarda, refah kapitalizmini üç rejim türüyle sınırlandırmak yetersiz görülmüş ve sınıflamaya daha başka rejimler de eklenmiştir. Örneğin, bazı araştırmacılara göre, Avustralya ve Yeni Zelanda'daki "radikal" refah devletleri, Anglo-Amerikan liberal refah devleti rejimlerinden farklıdır. Bu ülkelerde, yüksek ücretler yoluyla eşitsizlik azaltılmış, endüstriyel ilişkiler refah sonuçları üzerinde önemli bir rol oynamıştır. Diğer yandan, Castles ve Ferrare ise, "Güney Avrupa refah devletleri"nin, Kıta Avrupası refah rejimi başlığı altında ele alınmaması gerektiği

⁸⁷ Paul Pierson, "Three Worlds of Welfare Research", *Comparative Political Studies*, Vol.: 33, Issue: 6-7, Aug/Sept. 2000, p. 12.

⁸⁸ Pringle, a.g.e., p. 8, 10.

üzerinde durmuştur. Bir başka rejim sınıflandırma teşebbüsü ise, dağılan Sosyalist Bloğu ülkeleri üzerine dikkatleri çekmektedir. Diğer yandan, Japonya'nın sınıflandırılması örneği de bazı problemler doğurmuştur. Bazıları Japonya'yı Konfüçyen refah ideolojisi ya da liberalizm ve muhafazakar refah devletlerinin melez bir karışımı olarak görmektedir⁸⁹.

Sınıflandırma girişimine bir başka aday ise, "Australasia" olarak adlandırılan Avustralya ve Asya'nın bir kısmını içeren bölgeyi kapsamaktadır. Son olarak, Latin Amerika'daki refah düzenlemeleriyle ilgili olarak da büyüyen bir ilgi vardır. Bu bölgede Şili emeklilik sistemi, en büyük ilginin odağı olmuştur. 1994'de Dünya Bankası'nın Şili'yi, Batı dünyasının örnek alması gereken ve yaşlanan toplumların problemlerine bir çözüm olabilecek bir model olarak açıklaması üzerine, ülke ile ilgili çok sayıda araştırmalar ve incelemeler yapılmıştır.

Aşağıda, bunların bir kısmının üzerinde daha detaylı bir şekilde durulacaktır.

a. Güney Avrupa Refah Rejimleri

İlk kategoride "Güney Avrupa refah rejimleri" (Southern European welfare regimes) ele alınabilir. Muhtemelen Kıta Avrupası modeli altında yer alabilir. Bu model Yunanistan, İspanya, Portekiz, İtalya (bir bütün olarak ya da İtalya'nın güneyini) ve belirli bir oranda İrlanda Cumhuriyeti'ni içermektedir

Temel üç sınıflandırma ile yetinmeyen araştırmacılar, Esping-Andersen'in analizinin boşluklarını doldurmaya çalışmışlardır. Bunlardan en önde geleni, Leibfried⁹⁰ tarafından ortaya atılan dördüncü bir refah rejimi türüdür. Leibfried, Avrupa Birliği'nin güney kısmında "Latin Kuşağı Ülkeleri" olarak nitelendirdiği farklı bir refah devleti türünü saptamıştır. Leibfried, aslında, Esping-Andersen'in yapmış olduğu tasnife, Titmuss'un modelindeki dördüncü unsuru eklemenin uygun olacağını düşünmüştür. Bu unsur, Titmuss'un "tam oluşmamış refah devleti modeli"dir.

⁸⁹ Ebbinghaus, Manow, a.g.e., p. 9.

⁹⁰ Stephan Leibfried, "Towards a European Welfare State", *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, (Ed.: C. Jones), London: Routledge Press, 1993, pp. 133–156.

Güney Avrupa refah rejimi, çeşitli şekillerde adlandırılmaktadır. Örneğin, “Tam Oluşmamış Model” (Rudimentary), “Katolik Korporatist Model” (Catholic Corporatist) ya da “Latin Kuşağı Modeli” (Latin Rim) gibi. Bu tür refah rejimlerinin bir özelliği olarak, yasal, kurumsal ve sosyal alanda tam bir gelişme henüz sağlanamamıştır⁹¹.

Güney Avrupa refah rejimlerini kısaca şu şekilde nitelemek mümkündür: Bu ülkelerin kurumsal yapısı ve vatandaşlarına sağladığı sosyal olanaklar çok yetersizdir. Ancak, bunların Anayasa ve ilgili yasalarına bakıldığında, modern bir refah devletinde olması gereken bütün kurumsal gelişmelerin vaat edilmiş olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, bu ülkeleri gerçek anlamda bir refah devleti olmaktan çok, “vaatler devleti”, yahut da “kurumsallaşmış vaatler devleti” olarak adlandırmak doğru olacaktır⁹².

Daha yakın bir zamanda ise, Maurizio Ferrera, “güney” refah modelini tanımlamaya yardımcı olacak bir dizi ayırıcı özelliği ortaya koymuştur. Bu özellikler; son derece parçalı ve çarpık gelir koruma sistemleri (son derece cömert emekli maaşları ile önemsenmeyecek derecede az miktarda emekli maaşları birarada), gelişmemiş devlet kuruluşları yoluyla kısmen gerçekleşen ulusal sağlık sistemleri ve hizmet sunumudur. Bu ülkeler, uygulamada büyük oranda, geleneksel bir sistem olan aileye ve Katolik Kilisesi’nin sosyal desteğine dayanmaktadır.

Bu ülkelerin bir kısmında, çok fazla sayıda politik vaatler, seçim sandığına endeksli parti politikaları ve zayıf bir devlet kapasitesi (vergileri artırmak ve daha düzenli hizmet sunmak açılarından) aynı anda birarada olduğundan, şimdiye kadar birtakım zorluklarla krizlerin üstesinden gelebilmiş Kuzey Avrupa ülkelerinden farklı olarak, bu özelliklerin daha şiddetli “mali krizleri” tetikleyebileceğine dair beklentiler vardır⁹³. Güney Avrupa refah devletleri de, bazı muhafazakar Kıta

⁹¹ Pringle, a.g.e., p. 10. & Marangoz, a.g.e., s. 73.

⁹² Meryem Koray, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, *Görüş Dergisi*, TÜSİAD Yay., Sayı: 57, Aralık 2003, s. 72. Öte yandan, ülkemizin bu refah rejimlerinden hangisine benzediği üzerinde durulacak olursa, kuşkusuz bizdeki refah modeline en uygun rejim türünün “Güney Avrupa Refah Modeli” olduğu görülecektir. Bizde de, bu ülkelere benzer bir şekilde, yalnızca “kurumsallaşmış bir vaatler devleti”nden söz etmek mümkündür.

⁹³ Christopher Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, a.g.e., p. 780.

Avrupalı ülkeleri ile benzer problemleri yaşamakta; bunun yanında kendine has özellikleri de barındırmaktadır.

İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İtalya’da refah devletinin gelişimi, Kuzey Avrupa’dan daha sonra gerçekleşmiştir. Bu ülkeler daha zor sosyo-ekonomik koşullarla başa çıkmak zorunda kalmışlardır. Bunların sosyal transfer sistemleri, bazı meslek grupları için cömertliğin doruklarına ulaşmış, bunun yanında bazı gruplar içinse geniş koruma boşlukları sözkonusu olmuştur. “İçerde olanlar” (insiders) ve “dışarıda olanlar” (outsiders), koruma ve fırsatlar bakımından keskin bir şekilde ayrılmıştır.

Bu ülkelerde kayıtdışı ekonomi geniştir ve ciddi etkinlik ve eşitlik sorunları doğurmaktadır. Kamu hizmetleri hâlâ eşit olmayan bir biçimde dağıtılmakta ve bazı durumlarda yetersiz ve / veya etkisiz bulunmaktadır. Bu yüzden, bu ülkeler kapsamı değiştirmeye zorlanmakta, içeridekiler için daha az cömert yararlar sunarken, dışarıdakiler için de daha az sayıda yeni yararlar ve hizmetler sağlamaktadır. Bunu gerçekleştirirken karşılaşılan asıl zorluk, demografik yapının gittikçe kötüleşmesidir. Çünkü, Güney Avrupa nüfusu (özellikle İtalya ve İspanya) dünyada en hızlı yaşlanan ülkelerin başında gelmektedir⁹⁴.

b. Doğu Avrupa Refah Rejimleri

Artan ilginin yöneldiği bir diğer alan ise, eski Sovyetler Birliği’nin geçiş halindeki refah devletleri, özellikle Doğu Avrupa’da olan ülkelerdir. 1980’lerin sonunda, Doğu Avrupa’nın komünist ülkelerinde yaşanan politik, ekonomik ve sosyal değişimler, Sovyet güdümündeki komünist rejimlerin sonunun geldiğini haber veriyordu. Esping-Andersen’in 1990’da çerçevesini çizdiği sınıflandırma, anlaşılır bir şekilde Doğu Avrupa’da ortaya çıkan yeni demokrasileri içermekten uzak kalmıştır. Bu sebeple, birçok araştırmacı, Esping-Andersen’in sınıflandırmasını, Doğu Avrupa’nın halihazırdaki durumuna uydurmaya çalışmıştır⁹⁵. Dolayısıyla, yeni

⁹⁴ Ferrera, Hemerijck, Rhodes, a.g.e., p. 433.

⁹⁵ Pringle, a.g.e., pp. 10, 108.

bir tür olarak “Doğu Avrupa Refah Rejimleri” (East European Welfare Regimes)’nden bahsedilir olmuştur.

Doğu Avrupa refah rejimi kapsamındaki ülkelerin de içinde yer aldığı eski Sovyet türü ekonomik rejimlerde, refahın sağlanması, tamamen “tam istihdam”ın sağlanmasına paralel gitmekteydi. Bu ülkelerde, rejim değişikliği ardından gelen piyasalaştırma ve özelleştirme süreçleri, devlet tarafından alınan kamu refah önlemlerinde bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. Hem ekonominin genel durumu ve hem de yeni devletlerin yönetim kapasitesi ile ilgili olarak post-komünist deneyimde büyük değişimler söz konusudur.

c. Asya Refah Rejimleri

Refah devleti ile ilgili olarak yapılan karşılaştırmalı çalışmalar ve refah devletlerini sınıflandırma çabaları, şimdiye kadar gelişmiş ekonomilere sahip ülkelerin üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu ülkeler, zengin istatistiki bilgilerin var olduğu ve çok fazla araştırmacının yaşadığı ülkelerdir. Ancak, bu ülkeler dışında da refah konularına artan oranda ilgi duyulmuştur. Japonya’nın ekonomi politikası ve istihdama dayalı refahı, Japon “ekonomik mucizesi”ni açıklamada uzun zaman temel bir neden olarak görülmüştür. Şimdiye kadar bir “Japon veya Konfüçyen refah modeli” oluşturma çabaları sınırlı başarı göstermiş olmasına rağmen, bu ilgi komşu “Asya Kaplanları”na doğru yayılmıştır. Örneğin, Ian Guogh⁹⁶’un “Asya refah rejimleri” (Asian Welfare Regimes)’ni açıklamaya yönelik çalışmaları dikkate değerdir.

Yine, Ramesh Mishra da, kitabında refah rejimlerini (kitaptaki deyimiyle kapitalizmi) üçe ayırarak incelemektedir. Anglo-Sakson (Amerika), Batı Avrupa (Almanya) ve Doğu Asya (Japonya). Görüldüğü üzere, Esping-Andersen’in sosyal

⁹⁶ Ian Gough, “Welfare Regimes in East Asia and Europe: Comparisons and Lessons”, Presented at World Bank Conference on Towards the New Social Policy Agenda in East Asia, Paris, 27 June 2000, pp. 1–39.

demokrat ve muhafazakar refah rejimleri “Batı Avrupa” kategorisi altında ele alınmakta, “Doğu Asya refah modeli” yeni bir rejim türü olarak ilave edilmektedir⁹⁷.

d. Radikal Refah Rejimleri

Diğer bir kategori ise, Castles ve Mitchell’in, Esping–Andersen’in orijinal sınıflandırmasını yeniden yorumlaması ile ortaya çıkmıştır. Castles ve Mitchell⁹⁸, Esping–Andersen’in tipolojisini hem teorik hem de ampirik bakımdan incelemiş, inceleme sonucunda üçlü refah rejimine bir dördüncünün (“radikal rejim” – radical regime) eklenmesi gerektiği kanaatine ulaşmışlardır. Avustralya, Yeni Zelanda, ve İngiltere gibi ülkeler, Esping–Andersen’in sınıflandırmasında “liberal rejimler” olarak görülmektedir. Ancak, Castles ve Mitchell, bu ülkelerin, düşük harcamalar, artı yüksek yeniden dağıtım düzeyleri ile, kendine özgü bir radikal rejim türü olarak düşünülmesi gerektiğini ileri sürmektedir⁹⁹.

Castles ve Mitchell’in ilk üç rejimi, büyük oranda Esping–Andersen’in sınıflandırmasının bir kopyasıdır¹⁰⁰. A rejimi (düşük transferler ve yarar eşitliği), liberal rejim türüne karşılık gelmektedir. B rejimi (yüksek transferler / düşük yarar eşitliği) muhafazakar rejim türüne, D rejimi ise (yüksek transferler ve yarar eşitliği) sosyal demokratik rejim türüne denk düşmektedir. Bunların yanında, bir de dördüncü bir rejim türü (C) vardır ki (düşük transferler / yüksek yarar eşitliği), yukarıda ismi geçen bazı ülkeler de bu rejim türü içinde yer almaktadır¹⁰¹.

⁹⁷ Ramesh Mishra, *Globalization and the Welfare State*, Massachusetts: Edward Elgar Publ. Lmt., 1999, p. x.

⁹⁸ F. Castles, D. Mitchell, “Identifying Welfare State Regimes”, *Governance*, Vol.: 5, Issue: 1, 1992, pp. 1–26.

⁹⁹ Ancak, bu ülkelerin hepsinde (özellikle Yeni Zelanda ve İngiltere’de), vergi rejimleri günümüzde, konu ile ilgili dataların toplandığı (1980’ler) zamandakinden daha az artan oranlı olduklarından, burada geçen “radikalizm” şimdi tarihin bir parçası olarak görülebilir. Bkz.: Christopher Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, *a.g.e.*, p. 779.

¹⁰⁰ Castles, daha sonra 1998 yılındaki başka bir yayınında, 21 OECD ülkesindeki sosyal politikaları incelemiş ve refah rejimlerini kültürel bölgelere göre yeniden sınıflandırmıştır. Bu yeni sınıflar: “İngilizce konuşulan ülkeler modeli” (English-speaking), “kita modeli” (continental), “İskandinavya modeli” (Scandinavian) ve “Güney modeli” (Southern)’dir. Sadece İsviçre ve Japonya bu sınıflandırmaya düzgün bir şekilde uymamaktadır. Bkz.: F. Castles, *Comparative Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publ., 1998.

¹⁰¹ Powell, Barrientos, *a.g.e.*, p. 5.

III. REFAH SİSTEMLERİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

A. “Kalıntı” ve “Kurumsal” Refah Yaklaşımı

1. Kalıntı (Residual) Refah Yaklaşımı

Sosyal programların oluşturulmasında, kime hizmet verileceği, ne zaman verileceği gibi farklı felsefeler yatmaktadır. “Kalıntı yaklaşımı” (residual approach)’na göre¹⁰², bireylerin gereksinimleri, aile ve piyasa ekonomisi gibi diğer sosyal kurumlar tarafından uygun bir biçimde yerine getirilmediği takdirde, devlet kurumlarının sosyal refah hizmetlerini sağlaması gereği üzerinde durmaktadır. Ancak, gereksinim içerisinde olan ve belli koşullara sahip olanlar bu olanaklardan yararlanabilmektedir. Yani, diğer ifadeyle, bütün diğer destek olasılıklarının tüketilmesinden sonra bireylerin sosyal refah hizmetlerinden yararlanabilmesi ile karakterize edilen bir devlet anlayışıdır.

Kalıntı bir refah devletinde, yalnızca kendilerine bakamayan ve aileleri de bunu gerçekleştiremeyen kimselere bir güvenlik ağı olarak destek sağlanacaktır. Yani, yoksullara yönelik bir refah önlemi olarak görülmektedir¹⁰³.

Bu yaklaşıma göre, sosyal refahın sağlanması için, gereksinim duyulduğunun (muhtaç olunduğunun) kanıtlanması gerekmektedir (Gelir-testi). Yardımlara hak kazanabilme, görevli memurların gereksinim içinde olan bireylerin yaşamlarını incelemesinin ardından gerçekleşmekte, dolayısıyla, gerçekten hak eden yoksulların yardım almaları sağlanmaktadır. Yardım alanların sayısının artması değil de, azaltılması açısından programın başarılı olduğu söylenebilir. Amerika ve Japonya’da, daha zayıf olarak da Kanada ve Avustralya’da kalıntıcı yaklaşımın hakim olduğu görülmektedir.

¹⁰² “Güvenlik ağı” (security net) olarak da bilinir. Gereksinim ortaya çıktıktan sonra “giderici / iyileştirici” olarak görev yapar, yoksa “önleyici” değildir.

¹⁰³ Greve, a.g.e., pp. 101–102. & Spicker, “Social Policy”, a.g.e., p. 3.

Bu modelde, özel ve piyasa tabanlı çözümler, devlet çözümlerine tercih edilmektedir. Bu yaklaşımı benimseyen ülkelerin çoğu Güney Avrupa'dadır. Ancak, akılda tutulmalıdır ki, hiçbir ülke bir tipik modeli tam anlamıyla takip edemez.

Kalıntı refah devleti anlayışının geçerli olduğu toplumlarda, refah yardımı alan bireyler, kendi yetersizlikleri ve kusurlu davranışları sebebiyle yardım alma noktasına geldikleri için adeta suçlanmakta ve damgalanmaktadır. Ancak, kitlesel ekonomik kriz gibi durumlarda, suçlama damgası, bireylerden ziyade sisteme yönelmektedir¹⁰⁴.

Refah devletinin gelişim seyrine bakıldığında, son çeyrek yüzyıla kadar bütün sanayileşmiş Batı toplumlarında, refah anlayışının kalıntı (residual) refah anlayışından, kurumsal (institutional) refah anlayışına doğru evrildiği görülmektedir¹⁰⁵. Neo-liberalizmin dominant düşünce akımı haline geldiği 1970'li yıllar sonrası yeni dönemde ise, kurumsal olandan kalıntı olan anlayışa doğru geriye bir yönelişin görüldüğü gözlenmektedir.

2. Kurumsal (Institutional) Refah Yaklaşımı

“Kurumsal sosyal refah yaklaşımı” (institutional approach) ise, iyileştirmeye değil, önlemeye yöneliktir ve kısmi değil, evrenseldir. Bu görüşe göre, sosyal refah, sosyal yapının gerekli ve ayrılmaz bir parçasıdır. Yoksulluk kaynağında önlenebileceksen, insanların yoksulluk içine düşmelerine izin verilmemelidir. Bireylerin karşışarşıya kaldığı güçlükler, onların kontrolleri dışındaki sebeplerden kaynaklanmaktadır.

Yararlanabilme koşullarının esnekliği, yardım talep etme veya almada damgalamanın sözkonusu olmaması, kurumsal görüşün ilkeleri arasındadır. Eğer bir suçlama olacaksa, bu bireylerden ziyade, işyerleri ya da toplumdaki yapısal

¹⁰⁴ Katherine van Wormer, *Social Welfare: A World View*, Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1997, p. 52.

¹⁰⁵ Şahin, a.g.e., s. 3.

faktörlere atfedilmektedir. Kurumsal yaklaşım; refah dağılımı, gelir garantisi, negatif gelir vergisi, çocuk ödenekleri planları ve sosyal sağlık hizmetlerini içermektedir.

Kalıntı yaklaşımını ifade etmek için kullanılan “güvenlik ağı” terimi, aslında kurumsal yaklaşım kavramını daha iyi ifade etmektedir. Bir trapezci, dengesini kaybettiğinde onlarca metre yukarıdan aşağıya düşer, bu durumda onu koruyan şey aşağıdaki güvenlik ağıdır. İşte, Amerika’daki refah bu mecaza benzetilebilir. Bireylerin aşağıya düşmelerine izin verilmektedir. Ancak, trapezci ile tehlikeye uğrayan birey arasında bir fark vardır. Trapezci, kalkıp yeniden aynı gösteriyi yapabilirken, bir hastalığın pençesine düşen işçi, eski gücüne yeniden kavuşamayabilir. Bu kişiye yardım edilmeyebilir, yardım almak için gerekli kriterlere uygun bulunmayabilir. Bunun aksine, evrensel sosyal refah devleti, tehlikeye uğrayan vatandaşa gerçek bir güvenlik ağı sağlar¹⁰⁶.

Kurumsal yaklaşımın temelleri, aşağıdaki birbiriyle ilişkili üç düşünceye dayanmaktadır. Birincisi, bir ülkenin vatandaşı olan herkes, sunulan hizmet ve yararlardan faydalanma hakkına sahiptir. İkincisi, sosyal hizmetler evrensel olup, gelir, meslek, sınıf gibi farklar gözetilmeksizin herkese yöneliktir; çünkü vergiyi ödeyen vatandaşlar, yararlardan da faydalanma hakkına sahiptir. Üçüncüsü, sosyal refah hizmetleri, hiç kimsenin yoksulluk sınırının altında olmayacağı bir yaşam standardını baz almaktadır. Refah kurumları aracılığıyla sunulan hizmetlerden yararlanabilmek için, ne bir aciliyet durumu, ne de normal olmayan koşulların varlığı sözkonusudur.

Bu özellikler, kurumsal yaklaşımı kalıntı yaklaşımından farklılaştırmaktadır. Kalıntı yaklaşımında, sosyal yardım ve hizmetler sadece düşük gelirli gruplara yönelik olarak tasarlanmıştır, yoksulluğa düşenlere yardım eli uzatmayı amaçlamaktadır, herhangi bir yaşam standardı kaygısı yoktur¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Wormer, a.g.e., p. 53.

¹⁰⁷ Şahin, a.g.e., s. 3–4.

B. “Evrensellik” ve “Seçicilik” Yaklaşımı

1. Evrensellik (Universality)

“Evrensellik”, genellikle bir toplumdaki bütün vatandaşların sosyal güvenliğe girişi olarak yorumlanmaktadır. Kurumsal refah devleti modelini nitelendirmektedir ve temel olarak Kuzey Avrupa ülkelerinde (sosyal demokratik İskandinav refah rejimlerinde) başvurulan bir yöntemdir.

Üniversalizmin (evrenselciliğin) temel argümanı, ilk olarak, toplum geliştikçe bireylerin daha fazla yardıma gereksinim duyacağı ve muhtaç durumdaki bu kişilere yardım etmenin kollektif bir sorumluluk olduğudur. İkinci argüman ise, insanoğlunun temel haklara sahip olduğudur¹⁰⁸.

“Evrensel” yararlar ve hizmetler, bir hak olarak herkese ya da en azından yaşlılar veya çocuklar gibi belirli bir grubun hepsine yöneliktir. Aksine, seçici yararlar ve hizmetler ise, yalnızca gereksinim duyan kişilere yöneliktir.

Bu iki kavram, “kurumsal” ve “kalıntı” kavramları gibi benzer konulara işaret etmektedir. Ancak, aralarında bir fark vardır. Kurumsal ve kalıntı refah kavramları birer ilkedir, evrensellik ve seçicilik ise birer metod. Bir kalıntı refah sistemi, uygun olduğu yerde evrensel bir hizmeti kullanabilir; aynı şekilde bir kurumsal sistem de, gereksinimlerin karşılanmasında bazı seçici yararlara ihtiyaç duyabilir.

Herkes, evrensel hizmetlerden aynı koşullarda yararlanabilir. Aynen yol ve kanalizasyon hizmetleri gibi bir kamu hizmetidir. 1940’lardan sona eğitim ve sağlık alanında evrensel bakış açısı yaygınlaşmıştır. En büyük problemi, maliyetlerdir. Seçiciliğin ise en önplana çıkan yönü, etkinliğidir. Daha az parayla daha iyi sonuçlar alınabileceği söylenmektedir. Ancak, seçici refah hizmetlerinde birçok problem yaşanmaktadır. Sistemden yararlananların belirlenmesi gerekmekte, hizmetlerin yönetimi son derece karmaşık ve dolayısıyla pahalı olabilmekte, sisteme dahil

¹⁰⁸ Greve, a.g.e., p. 122.

edilenlerle çıkartılanları belirlemek çok güç olmaktadır. Bazen, seçici hizmetlerin gereksinim içindekilere ulaşması mümkün olamamaktadır¹⁰⁹.

Evrenselci sosyal refah programları, temel güvenliği sağlamak için orta düzeyde, standart düz-oranlı ödenekler / ivazlar sağlama eğilimindedir. Bununla birlikte, zaman zaman değişken oranlar da uygulanmakta ve oranlar daha cömert olabilmektedir. Hak sahibi olabilmek için gelir araştırmasının sözkonusu olmaması ve destek alınmadan önce katkıda bulunulmasının gerekmemesi, tanımlayıcı niteliğini oluşturmaktadır.

Evrensel ödenek programlarının kapsamı, bazı ödenekler belli bir yaşın üzerindeki tüm nüfusa (örneğin, evrensel emeklilik), diğerleri de belli gruplara (örneğin, sakatlık ödenekleri) veya bir grubun bölümlerine (yalnızca ilk çocuk için evrensel ödenek) ait olmak üzere değişiklik gösterebilmektedir. Ödeneklerin vergilerden karşılanması ve devletin sorumluluğunda olması eğilimi bulunmaktadır.

Evrensel sosyal refah programlarının kapsamı, bazı ödenekler belli bir yaşın üzerindeki tüm nüfusa (örneğin, evrensel emeklilik), bazıları belli gruplara (örneğin, bazı özürllülere yönelik ödenekler) veya bir grubun yalnızca bir kısmına (örneğin, sadece ilk çocuklar için verilen ödenekler) ait olmak üzere değişiklik gösterebilmektedir. Ödenekler, vergilerden karşılanmakta ve devletin sorumluluğunda bulunmaktadır. Evrensel bakış tarzı, İskandinav ülkeleri sosyal güvenlik sistemleri içinde, diğer refah devletlerine göre daha büyük bir yer kaplamaktadır¹¹⁰.

Öte yandan, evrensellik ilkesi, küreselleşme ve yeni bir toplum yapısının doğuşu ile birlikte, çokça eleştirilere maruz kalan yüksek sosyal refah harcamaları dikkate alındığında, dağıtım ilkeleri¹¹¹ içinde en çok güç kaybedeceklerin başında gelmekte ve evrenselci ödenekler harcama kesintilerine açık hale gelmektedir.

¹⁰⁹ Spicker, a.g.e., "Social Policy", p. 4.

¹¹⁰ Clasen, Oorschot, a.g.e., p. 5.

¹¹¹ Gelirin yeniden dağıtımı adaletinin bir gereği olarak, refah devletlerinde sosyal güvenlik transferlerinin üç temel ilkeye uygun olarak gerçekleştirildiği görülmektedir. Bunlar; karşılıklılık (reciprocity), evrensellik (universality) ve gereksinim (need) ilkeleridir. Karşılaştırmalı sosyal politikada, bu üç ilke çoğu kez farklı terimlerle de ifade edilmektedir (gereksinim yerine

Evrenselciliğe karşı, yoksulluğu veya eşitsizliği azaltma konusunda etkili olamama ve kaynakları gereksinim duymayanlara da transfer etme gibi bildik eleştiriler genelde güç kazanmaktadır. Diğer yandan, evrensel ödeneklerin kapsamı çok geniş olduğundan, yani tüm nüfusa hitap ettiğinden, örgütlü çıkar grupları (sendikalar) tarafından da güçlü bir biçimde savunulmamakta, bu da bu tür programların sürdürülmesini güçleştirmektedir.

Evrenselciliğin genişlediği birkaç durum vardır. Alman çocuk ödenekleri bu hususa bir örnektir. Bununla birlikte, bunların da genel sosyal güvenlik bütçesi içinde önemli bir paya sahip olmadığı görülmektedir. Diğer yandan, tam tersi bir şekilde, önceki evrensel unsurların kapsamının azalmaya yüz tuttuğu veya yerini gereksinimlere dayalı seçiciliğe bıraktığı örnekler çok sayıdadır¹¹².

Nitekim, Keynezyen refah devletinin temel ilkesi olan evrenselliğin, küreselleşme süreci ile birlikte zayıfladığı, ülkelerin seçiciliğe yönelmeye başladıkları görülmektedir. Evrensellik, bazı ülkelerde aşınmaya maruz kalırken, bazılarında ise oldukça büyük bir oranda düşüş yaşamaktadır. Refah devletinin gelir güvencesi ve sağlık hizmeti şeklindeki iki ana sosyal programlarından birincisinde, yani gelir güvencesinde yaşanan genel gerileme daha açık bir şekilde görülmektedir.

Evrensellik ilkesinde gözlenen ilk gerileme, genel bütçeden finanse edilen, katkıya dayalı olmayan gelir güvencesi programları olmuştur. Bu programlar, gelire bağlı olmaksızın bütün vatandaşlara yönelik olan aile ödenekleri ve yaşlılık aylıkları gibi haklardır. Bu programlarda, yüksek gelirli olanların tespiti için, başvuru sahiplerine gelir veya varlık testi (araştırması) uygulanmaya başlanmıştır. Ayrıca, katkıya dayalı sigorta programları da sınırlandırılmış, sosyal refah yararları kurallara daha sıkı bağlı hale getirilmiş ve kesintilere maruz bırakılmıştır. İngiltere gibi bazı ülkelerde sigorta programları özelleştirilmekte, hastalık sigortası işverenin sorumluluğuna verilmektedir¹¹³.

“seçicilik”, evrensellik yerine “eşitlik” ve karşılıklılık yerine “katkı, orantısallık, eşdeğerlik veya sosyal sigorta”).

¹¹² Clasen, Oorschot, a.g.e., pp. 15–16, 20.

¹¹³ Mishra, a.g.e., p. 46.

2. Seçicilik (Selectivity)

“Seçicilik”, üst düzeyde gereksinim içerisinde olanlara, sosyal refah hizmetlerini seçici bir yöntem kullanarak sunan (aynı veya nakdi olarak) ve bunu vurgulayan bir sosyal politika türüdür. Seçici yaklaşım, toplumdaki farklı gruplar arasında normatif bir seçimi ve dolayısıyla kimin destekleneceği ve kimin desteklenmeyeceği arasında öncelik oluşturmayı ifade etmektedir¹¹⁴.

Seçicilik (gereksinim) ilkesi, sosyal yardım programlarının merkezinde yer almaktadır. Bunların finansmanı, genellikle merkezi hükümet veya yerel makamların kontrolü altında vergilerden karşılanmakta ve yoksulluğun giderilmesi amaçlanmaktadır. Gereksinim ilkesi, yalnızca minimum geçim düzeyinin altındakilere bir yarar sağlandığı ve hak sahipliğinin bir gelir araştırmasına tabi olduğu (hak sahibi olabilmek için gelir testinin uygulandığı) sosyal yardım programlarında karşımıza çıkmaktadır.

Refah kaynaklarının daha dikkatli kullanımını hedefleyen reform süreçleri ile birlikte, evrensellik ve seçicilik tartışmaları yeniden gündeme gelmiştir. Her zaman için politik sağ tarafından ileri sürülen bir iddia vardır ki, bu iddiaya göre, insanların refahı piyasa veya aile (ya da Kilise) tarafından güvence altına alınmalıdır ve devlet kaynakları yalnızca “gereksinim içindeki” kişilere yönlendirilmelidir. Bu iddia, genellikle ahlâki (bağımlılık bir utanç kaynağı olmalı) ve politik (devletin boyutları küçültülmeli) bir boyuta sahiptir.

Son 10–15 yıl boyunca refah devletlerinin güç kaybetmeye başlaması, eski sosyal güvenlik anlayışının değişime uğramaya başlaması ile birlikte, seçicilik ilkesinin diğer ilkelere göre daha önplana çıktığı ve cömert sosyal refah harcamaları anlayışından, yararların sıkı araştırmalar sonucunda sadece çok zor durumda olanlara verildiği zayıf sosyal harcamalara doğru yönelindiği gözlenmektedir. Gereksinim ilkesinin giderek artan rolüne işaret eden bu eğilim, gerçekleştirilen bir takım araştırmalar ile de belgelenmektedir.

¹¹⁴ Greve, a.g.e., p. 104.

Diğer yandan, refah programlarından yararlanacak kişilerin belirlenmesinde kullanılan seçiciliğe karşı itirazlar vardır. Bu kişilerin seçimi, zorunlu ve damgalayıcı¹¹⁵ (stigmatization) varlık araştırmasını (means-test) gerektirir ki, bu da düşük katılım problemi yaratır (gerçekten, gereksinim içinde olan kimselerin hak ettikleri yararları alamamaları anlamına gelmektedir).

Aslında, hiçbir ulusal refah sistemi gerçek anlamda evrensel olmamıştır, fakat evrensellik amacı, savaş sonrası dönemde sürekli önplanda tutulmuştur. 1980’li yıllara gelindiğinde, hem Yeni Sağ tarafından, hem de devletin refah faaliyetlerinin etkinliğiyle ilgili yapılan eleştiriler açısından, evrensellik baskı altına alınmıştır.

Bu nedenlerle, sağ kanat sık sık seçiciliğe kaymak için fırsat kollamaktadır. Ancak, son yıllarda merkez solda da, seçiciliği bir ilke olarak yeniden diriltme yönünde önemli bir çaba görülmüştür. Burada iki ana hareket noktası vardır; bunlardan birincisi, refah harcamalarını karşılamak üzere ek kaynaklar bulmanın son derece sınırlı oluşu, ikincisi ise, seçici refah rejimlerinin daha fazla yeniden dağıtıcı görev yaptığı yönünde değişen bir anlayıştır¹¹⁶.

Artan yaşam standartları ve olumsuz demografik değişiklikler, çoğunlukla büyük ölçekli evrensel veya katkıya dayalı programların kapsamını daraltma ve pekçok insan için gelir güvenliğinin mesleki ve özel formlarını teşvik etme konusunda bir haklılaştırma olarak kullanılmaktadır. Sosyal güvenlikte seçicilik yaklaşımı, 1980’li yıllardan itibaren büyük bir etkiye sahip olan neo-liberalizm tarafından savunulmaktadır. Daha yakın zamanlarda ise, sosyal güvenliğin dayanışmacı ve kolektif biçimlerini önplanda tutan Avrupa sosyal demokrat partilerinin de, izlemeye başladıkları “Üçüncü Yol” yaklaşımı doğrultusunda, evrenselden gereksinim ilkesine doğru yöneldikleri görülmektedir¹¹⁷.

¹¹⁵ “Damgalama”: Refah devletinden sosyal yardım alırken, bireylerin kendilerini damgalanmış hissetmelerine işaret eden bir olgudur. Bu durum, yardımı almanın negatif psikolojik sonucundan dolayı, bireylerin sosyal refah hizmetlerinden yararlanma isteklerini azaltabilir. Bazı refah devleti türleri, sosyal harcamaları kısmının bir yolu olarak, haklardan yararlanma koşullarını çok güçleştirmekte ve vatandaşlarının damgalama olgusunu daha güçlü bir şekilde hissetmelerine yol açmaktadır.

¹¹⁶ Christopher Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, a.g.e., p. 793.

¹¹⁷ Clasen, Oorschot, a.g.e., p. 5.

Ülkeler, sosyal refah gelenekleri bakımından büyük çeşitlilikler göstermektedir. Refah rejimleri dikkate alındığında, liberal refah devletlerinde baskın ilke seçicilik ilkesi olarak görülmektedir; evrensellik ilkesi hiçbir yerde sosyal demokrat refah devletlerinde olduğundan daha belirgin değildir. (Muhafazakar devletlerde ise karşılıklık ilkesi hüküm sürmektedir.) Ancak, belirtilmelidir ki, her ülke uygulamasının yalnızca bir kategoriye girmesi gerekir diye düşünülmemelidir. Bunun yerine, bir ülkede, hatta tek bir sosyal güvenlik programında farklı ilkeler aynı zamanda uygulanabilmektedir¹¹⁸.

Seçicilik yaklaşımının ülke uygulamalarında ne gibi sonuçlara yol açtığına bakılırsa, bu yaklaşımın özellikle neo-liberal ülkelerde oldukça başarılı olduğu görülmektedir. Örneğin, Yeni Zelanda'da, 1980'lerin ortasından beri devam eden süreç, 1990'lara gelindiğinde değişmeye başlamış, işbaşına gelen neo-liberal hükümet, kamu olanaklarından yararlanabilmede hedefleme¹¹⁹ (targeting) ve daha sıkılaştırılmış yeterlilik tespiti (gelir araştırması-income-test) politikaları izlemeye başlamıştır. Bu ülkede, sağ görüşlü hükümetten önce görevde bulunan işçi hükümeti tarafından başlatılan özelleştirme ve ekonomik liberalizasyon süreci, sağ hükümetin sosyal alanı tamamen daraltıcı uygulamaları ile devam etmiştir. Yeni hükümet, bütçe açıklarını kapatma ve Yeni Zelanda'yı daha rekabetçi kılma adına, sosyal güvenlik ağını neredeyse paramparça etmiştir.

Bu ülkede 1980'lerden beri yaşanan değişimler sonucunda, herşeyden önce evrensel olan aile ödenekleri kaldırılmış, gelir veya varlık araştırması programlarından yararlanabilme koşulları (işsizlik, hastalık ve dulluk gibi) ciddi manada araştırmaya tabi tutulmuş ve ivazların düzeyi düşürülmüştür (örneğin, işsizlere yönelik haklarda % 30'lara varan düşüşler görülmüştür). Evrensel olan

¹¹⁸ Yukarıda belirtildiği gibi, son 10 senedir, gereksinim ilkesi lehine bir kayma yaşanmaktadır. Dolayısıyla, ülkelerin 20 sene önceki sosyal güvenlik anlayışıyla, günümüzdeki anlayış aynı değildir. Çeşitli ülkelerdeki yasalar ve sosyal haklar bu ilkeler ışığında ele alındığında, zaman içerisinde bir değişimin olduğu görülecektir. Bkz.: A.e., pp. 2-4.

¹¹⁹ Sosyal politikada bunun anlamı, ödenekleri (yararları), belirli türden gereksinim içerisinde olan gruplara doğru yönlendirmektir. Hedefleme, ödenek alanlar arasında birtakım seçimlerin sözkonusu olduğunu ifade etmektedir. Çok spesifik hedefleme, belirli grupların sistem tarafından kapsanmamasına yol açabilir ve bu da bu grupların marjinalleşmesini beraberinde getirebilir.

emeklilik aylıkları, yüksek gelirli yaşlılar için % 25'lik bir ek kesintiye konu olmuş ve 2001 itibariyle emeklilik yaşı da 60'dan 65'e yükseltilmiştir¹²⁰.

Diğer bazı ülkelerde de, benzer bir değişim sürecinin yaşandığı gözlenmektedir. Örneğin Kanada'ya bakıldığında, evrensel aile yardımları yerine, 1993 yılından itibaren gelir araştırmasına tabi aile ödeneklerinin geçtiği görülmektedir. Yine, 1989'dan itibaren evrensel yaşlılık aylığı ve işsizlik sigortasından yararlanabilme koşulları ve sigorta ödenek düzeyleri sürekli olarak düşürülmüştür. Bu kesintiler, işsizlik ödeneği alanların yüzdesinde bir düşüşe yol açmış, 1989'da yaklaşık % 87 olan oran, 1997'de % 40'a inmiştir.

Bu tarihe kadar federal yönetim tarafından finanse edilen sağlık, yüksek öğretim ve sosyal yardımların sorumluluğu eyaletlere yüklenmiş, bu durum evrensel sağlık sigortası (medicare) programını ciddi derecede tehlikeye atmıştır. Buna örnek olarak, Kanada'da sosyal yardımı ulusal düzeyde belli bir standartta sürdürmeyi amaçlayan federal "Kanada Yardım Planı" (Canada Assistance Plan)'nın ilga edilmesi verilebilir.

Kanada'da gözlenen evrensellikten geri dönüşün ve federal devletin ulusal düzeyde minimum standartları sağlamak vaadinden vazgeçmesinin, muhafazakar bir yönetim tarafından başlatıldığı, daha sonra bu politikanın liberaller tarafından daha ileriye götürüldüğü görülmektedir. Sosyal programların sorumluluğunu federal devlet yerine eyaletlere aktarma stratejisi izleyen liberaller, bütün bu değişikliklerin gerekçesi olarak, bütçe açığını ve borçları kapatmayı ve özel sektör yatırımı ve işletmeciliği açısından daha uygun bir ortam oluşturmayı göstermektedir. Gerçekten de Kanada, bütçe açıklarını daraltmada başarı göstermiş ve kendisini "gelişmiş dünyanın en sade kamu ekonomilerinden birisi" haline dönüştürmüştür.

Diğer bir liberal ülkeye, Amerika'ya bakıldığında ise, bu ülkede, diğer ülkelerden farklı olarak, evrensellikten seçiciliğe geçişin daha ılımlı bir şekilde

¹²⁰ Mishra, a.g.e., p. 48.

gerçekleştiğine tanık olunmaktadır¹²¹. Aslında bunun nedeni, bu ülkedeki evrensel programların sayı olarak çok az oluşudur. Örneğin, Kanada’da olan “aile yardımları” (family allowances) veya “yaşlılık aylıkları” (old age pensions) gibi evrensel primsiz programlar Amerika’da yoktur. Bunun yerine, emeklilik ve malüllük aylıkları gibi “sosyal güvenlik” tabanlı sigortalar mevcuttur.

Diğer yandan, asıl olarak gelir araştırmasına dayalı olan AFDC ve diğer sosyal yardım programları yeni liberal politikalarından çok etkilenmiştir. Bunun yanında, zaten fazla cömert olmayan işsizlik sigortasında da bir azalmanın yaşandığı görülmüştür. Medicare¹²² de aynı şekilde kesintiden nasibini almıştır¹²³.

Bu durum, İngiltere dikkate alındığında karmaşık bir hal almaktadır. İngiltere’ye çoğunlukla liberal bir refah devleti olarak bakılır. Halbuki, İngiltere’deki sosyal politika düzenlemelerine ve özellikle de sağlık konusuna bir bütün olarak bakıldığı takdirde, bu ülkedeki Ulusal Sağlık Hizmetleri Kurumu ve bazı yasal düzenlemelerin evrensel anlayışa daha yakın olduğu görülmektedir. Diğer yandan, sosyal güvenliğe daha dar bir odaktan bakıldığı takdirde, liberal devlet olduğu iddiası daha fazla doğrulanmaktadır. Çünkü, katkıya dayalı ödeneklerin rolü gittikçe azalmakta, bu eğilime, seçicilik ilkesinin giderek artan önemi eşlik etmektedir.

1970’lerin sonlarından itibaren İngiltere’de de seçiciliğe doğru önemli bir kayış olmuştur. Seçicilik ilkesi ile birlikte anılması gereken gelir araştırmasına dayalı transferlerin, tüm sosyal güvenlik harcamaları içindeki görece payının, 1970’li yılların sonunda % 17’den, 1990’lı yılların sonları itibariyle % 33’e yükseldiği

¹²¹ ABD’de, yakın zamana kadar bütçe açığının neredeyse yok denecek düzeye indirilmesinin nedeni, diğer ülkelerden daha farklıdır. Asıl neden, sosyal harcamaların kısılması değil, ekonomide yaşanan iyileşme ve gelirlerde gözlenen artışlardır.

¹²² “Medicare”: (Yaşlılara Yönelik) Devlet Sağlık Sigortası. Amerika’da 65 yaşın üstündeki insanlara yönelik bir sağlık sigortası programıdır. Kanada ve Avustralya’da da mevcuttur. Vergilerle finanse edilmektedir. 1965 yılında Medicaid ile birlikte, bir dizi reformlar sonucunda Başkan Johnson tarafından oluşturulmuştur.

“Medicaid”: (Yoksullara Yönelik) Tıbbi Bakım Programı. Amerika’da sağlıkla ilgili harcamalarda yardıma gereksinimi olan bireylere, devlet tarafından veya eyaletler tarafından sağlanan yardımlar ve bunu yürüten kurum (kurum ve programın ismi).

¹²³ Mishra, a.g.e., pp. 48–49.

görülmektedir. Gelir araştırması sonucu yardım alan nüfusun miktarı, 1979'daki 4,4 milyondan 1988'de 8,2 milyona yükselmiştir¹²⁴.

Tablo 4: Sosyal Güvenlik İlkeleri ve Araçları

(Yeniden-) dağıtıcı adaletin genel ilkeleri	Seçicilik	Evrensellik	Karşılıklılık ¹²⁵
Sosyal hak türleri	yoksulluğa dayalı	vatandaşlığa dayalı	karşılıklılığa dayalı
Sosyal politika ilkeleri için alternatif terimler	gereksinim	eşitlik koşulsuzluk	katkısalılık eşdeğerlik sigorta ilkesi adalet
Sosyal güvenlik geleneği	sosyal yardım	evrensel ödenekler kategorik ödenekler	sosyal sigorta
Refah rejimi	liberal	sosyal-demokrat	muhafazakar
Karakteristik özellikleri	vergilerle finanse ediliyor; devlet sorumluluğunda; yoksulluğun giderilmesi amaçlanıyor (minimum gelir garantisi); gelir testi (araştırması) uygulanıyor	vergilerle finanse ediliyor; devlet sorumluluğunda; ödenekler (yaklaşık olarak) düz oranlı; refah amaçlanıyor (gelir garantisi ve idamesi); risk ve yurttaşlık testi uygulanıyor	katkılarla finanse ediliyor; sosyal partnerler sürece dahil ediliyor; ödenekler ya düz oranlı (Beveridge tipi) ya da kazançla bağlantılı (Bismark tipi); gelirin idame edilmesi amaçlanıyor; risk ve katkı testi uygulanıyor

Kaynak: Jochen Clasen, Wim van Oorschot, "Changing Principles in European Social Security", Paper presented at the 2nd COST 15 Conference on **Welfare Reforms for the 21st Century**, Oslo, 5-6 April 2002, p. 6.

¹²⁴ Clasen, Oorschot, a.g.e., p. 18.

¹²⁵ "Karşılıklılık" ilkesi ise, karşımıza sosyal sigorta programları şeklinde çıkmaktadır. Bugün birçok ülkede, bu ilkeyi esas alarak işleyen sosyal sigorta programları uygulanmaktadır. Özelliklerine gelince, bunlar; karşılaşılan risklerin genel olarak iş piyasalarından kaynaklanıyor olması, hak sahibi olabilmek için sosyal sigorta programlarına katılmanın şart olması, bu programların risk paylaşımını sigortacılık mantığına göre çalışıyor olması, programları devletin düzenlemesi veya içinde yer alması, hak kazanmanın yapılan katkı kayıtları temel alınarak tespit edilmesi ve finansmanın vergilendirme şeklinde değil de üyelerin katkı payları ile sağlanmasıdır.

C. Refah Sistemlerinde “Yakınlaşma” ve “Uzaklaşma” Yaklaşımı

1. Refah Sistemlerinin Yakınlaşması (Convergence)

Modern refah devletinin gelişimi ile ilgili araştırmaların ve teorilerin çoğu, konunun iki boyutu üzerine vurgu yapmaktadır. Bunlar refah devletinin yakınlaşması ve uzaklaşması teorileridir.

“Yakınlaşma teorisi” (convergence theory)’ne göre, refah devletinin ekonomik büyüme, sanayileşme ve demografik değişim gibi çeşitli belirleyicileri vardır. Bu yapısal güçler doğrultusunda, ülkeler, yoksullar için kamu yardımı ve yaşlılar için sosyal güvenlik gibi büyük oranda birbirine benzer kurumsal sosyal koruma düzenlemeleri geliştirmek için kamu harcamalarını artırmaya yönelmektedir. İleri sanayi toplumlarında refah devletlerinin program ve politikaları, büyük oranda birbirine benzer şekilde gelişmektedir¹²⁶.

Kurumsal yapılarda görülen ulusal gelenekler ve farklılıklara rağmen, karşılıklı ilişki ve ortak dayanışma, farklı ülkelerin sistemleri arasında bir yakınlaşmanın gerçekleşmesi yönünde baskı yaratmaktadır¹²⁷.

Burada söylenmek istenen, bütün ülkelerin tek bir modele doğru gittiği değil, ancak birbirine yakınlığıdır. Örneğin, A ve B ülkeleri, 20–30 yıl öncesinde olduğu gibi, bugün de sosyal güvenlik sistemlerinin cömertliği açısından birbirinden farklı olabilir; ancak her ikisi için de ortak olan şey, daha esnek, daha az dağıtıcı ve daha yalın sistemlere doğru hareket ediyor olmalarıdır¹²⁸.

¹²⁶ Bu yaklaşım, Horold Wilensky’nin çok başvurulan kitabı “The Welfare State and Equality”de geniş bir şekilde ele alınmıştır. Yazar, ekonomik büyüme ve sosyal güvenlik harcamaları arasındaki ilişkiyi veriler ışığında açığa çıkarmıştır. Bkz.: Neil Gilbert, “Remodeling Social Welfare”, *Society*, Vol.: 35, Issue: 5, July/August 1998, p. 8.

¹²⁷ Greve, a.g.e., p. 10.

¹²⁸ Harvey Lazar, Peter Stoyko, “The Future of the Welfare State”, *International Social Security Review*, Vol.: 51, March 1998, p. 8.

Bir kısım bilimadamları, küreselleşmenin, uluslararası yakınlaşmayı desteklediğine dair birtakım kanıtların (örneğin faiz ve vergi oranlarının çoğu ülkede düşmeye başlaması) ortada olduğunu belirtmekte; ancak, bunun bütün dünya genelinde bir aynileşmenin / benzeşmenin¹²⁹ (uniformity) olduğu anlamına da gelmeyeceğini, çünkü buna dair henüz kuvvetli bir kanıt olmadığını ifade etmektedir¹³⁰.

Küreselleşmenin etkisi, dünyanın bir bölgesinden diğerine değişiklik göstermektedir. Bu yüzden, yakınlaşma düşüncesine en açık şekilde uyan ülkeler, Anglo-Sakson ülkelerdir. Kıta Avrupası ülkeleri, iş piyasalarını düzensizleştirmede, sosyal hakları ve harcamaları azaltmada ve vergileri düşürmede daha yavaş davranmaktadır. Aynı saptama, Japonya için de geçerlidir. Bununla birlikte, Japonya'nın sosyal koruma sistemi, Japon toplumu bir bütün olarak düşünüldüğünde, Batı'dan önemli şekilde farklılık göstermektedir¹³¹.

Yakınlaşmanın gelişimine dair şu görüş oldukça önemlidir. İnsanlar oylarını verirken; savaştan kaçınan, gelirleri artıran, enflasyonu kontrol eden, işsizliği düşüren, caddeleri güvenli kılan, sağlığı koruyan, çocukları eğiten hükümetleri seçmeye yönelmektedir. Bu nedenle, ister sağda, ister solda olsun, devletlerin izlediği (sosyal refah) politikaların birbirine yaklaştığı gözlenmektedir.

Örneğin, Iversen'in belirttiğine göre, Hollanda'da 1968-1971 yıllarında hükümette bulunan merkez-sağ çoğunluk, sosyal demokratların geçmişte uyguladığı politikaları gölgede bırakacak politikalar izlemiştir. İngiltere'de Blair'in işçi hükümeti de, kendisinden önceki muhafazakarların politikalarını benimsemiştir¹³².

¹²⁹ Bazı bilimadamları da, yeni dönemde, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde, ekonomi politikaları açısından bir benzeşmenin (uniformity) görüldüğünü, özellikle Sovyetler'in çöküşüyle birlikte liberal ideolojinin öngördüğü serbest piyasa ekonomisinin dünyada giderek benimsenmeye başladığını belirtmektedir. (Bu durum, beraberinde devletin sınırlanması ve küçültülmesi ve böylece piyasa ekonomisinin daha işler kılınmasını getirmektedir). Bkz.: DPT, *Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s. 3.

¹³⁰ Christopher Pierson, "Contemporary Challenges to Welfare State Development", a.g.e., p. 787.

¹³¹ Ferrera, Hemerijck, Rhodes, a.g.e., p. 429.

¹³² Aslında, daha da basitleştirilirse, bir seçimde seçmen karşısına çıkan iki veya daha çok parti, her ne kadar farklı politikalar içeren kampanyalar düzenleseler de, seçmen bilmektedir ki, bunlardan hangisi seçilirse, sonuçta, aynı politikalar takip edilecektir. Dolayısıyla, partiler arasında pek bir fark bulunmadığından, seçmenin kararını çok sıradan olaylar belirleyebilmektedir (örneğin, bir

Dolayısıyla, bu iki durumda, Hollanda'daki burjuva hükümetler sosyal demokratik politikalar izlemiş, İngiltere'deki işçi hükümeti ise, neo-liberal politikalar takip etmiştir¹³³.

Holger Wolf tarafından yapılan bir araştırmaya göre de, küreselleşme, ulus-devletleri “dibe doğru bir yarışa” zorlayarak, ulusal sosyal refah sistemlerinin içini boşaltmaktadır. Fakat, yapılan bazı araştırmalardan elde edilen bulgular, AB ülkeleri için bu hipotezin doğru olmadığını göstermektedir. AB bütünleşmesi, Tek Avrupa Pazarı şeklinde yeni bir dönemece girmesine rağmen, son 20 yılda GSMH'nin bir yüzdesi olarak ortalama sosyal harcama düzeyleri birçok Avrupa ülkesinde yükselmiştir. Bu araştırmaya göre, dibe doğru yarış hipotezi veriler tarafından doğrulanmamakta, aksine sosyal harcama düzeylerinde bir benzeşme eğiliminin varlığını ispatlayacak yeterli ampirik delil bulunmaktadır. Son 20 yılda, AB üyesi ülkelerde sosyal harcama değişkenliği dikkati çekecek derecede azalmış, 1980'den 1997'ye sosyal harcamalarda benzeşmeler görülmeye başlanmıştır¹³⁴.

2. Refah Sistemlerinin Uzaklaşması (Divergence)

Yakınlaşma teorisinin tersi, “uzaklaşma teorisi” (divergence theory)'dir. Bu teoriye göre, her ne kadar benzer kurumsal düzenlemeler söz konusu olsa da, yakın bir inceleme, refah devletlerinin farklı türlerden oluştuğunu ortaya koymaktadır. Burada, farklı refah devleti rejimlerinin gelişimini biçimlendiren çıkar grupları ve politik süreçler arasındaki çatışmalar üzerine yoğunlaşmaktadır¹³⁵.

Uzaklaşma teorisinin ele alındığı en etkin çalışma, Gøsta Esping-Andersen'in “The Three Worlds of Welfare Capitalism” adlı kitabıdır. Kitapta, 18 gelişmiş

skandal, kişilikler, bir televizyon tartışması vs.). Seçimi kazanan parti, genelde kendinden önceki sefelinin politikalarını takip etmektedir.

¹³³ Przeworski, a.g.e., p. 313.

¹³⁴ Holger Wolf, “Globalization and the Convergence of Social Expenditure in the European Union”, Occasional Paper Series, The George Washington Center for the Study of Globalization (GWCSG), October 2002, p. 8.

¹³⁵ Gilbert, a.g.e., p. 8.

lkeden elde edilen sosyal politika verilerinin incelenmesi sonucunda, üç farklı refah devleti rejimi belirlenmiştir (liberal, muhafazakar ve sosyal demokrat).

Yine, Scharpf da 12 refah devletini kapsayan bir araştırmasında, bu ülkelerin kurumsal ve yapısal farklılıklarını incelediğinde, elde ettiği bulguların, kendisini bu ülkelerin tamamen birbirlerinden farklı olduğu kanaatine ulaştırdığını ifade etmektedir. Yazar, ele aldığı değişkenler çerçevesinde, bu ülkeler arasında az ya da çok farklılıklar olduğunu tespit etmiştir. Kurumsal farklılıklar, özellikle 1970’lerin başlarında başlamış ve devam etmiştir. Bunun nedeni, uluslararası çevrede meydana gelen büyük değişimlerin, gelişmiş refah devletlerini ekonomik bakımdan savunmasız bırakmasıdır. 1970’lerin ilk yıllarında başlayan ve 1980’lerin ortasına kadar süren bu dönemde, yaşanan ekonomik şoklar, bu ayırışmanın temelini oluřturmuřtur¹³⁶.

¹³⁶ Fritz W. Scharpf, “The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options”, Max-Planck-Institute for the Studies of Societies (MPIfG) Working Paper No: 99/9, pp. 3-4.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

REFAH DEVLETİ'NİN TARİHSEL GELİŞİMİ, KÜRESELLEŞMENİN DOĞUŞU VE DEĞİŞEN KOŞULLAR

I. REFAH DEVLETİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE YÜKSELİŞİ

Refah devletinin gelişimi ile ilgili çeşitli tarihsel dönemler önemlidir. Refah devletinin gelişimi incelenirken, konuya genellikle iki açıdan yaklaşılmaktadır. Birinci olarak, kurumsal gelişmeler dikkate alınmakta, ikinci olarak ise bütçeden sosyal harcamalara ayrılan paylara bakılmaktadır. Bu bağlamda, refah devletlerine bakıldığında; birinci dönem, antik çağları ve yoksulluk yasalarının çıkartılmaya başlandığı Sanayi Devrimi öncesi yılları kapsamaktadır (1880 öncesi). İkinci dönem, 19. yüzyılda ortaya çıkan ve bütün dünyayı dönüştüren “sanayileşme” dönemidir (1880–1914). Bu dönemi, iki dünya savaşı arasındaki dönem (1914–1945), onu da II.D.Savaşı sonrası dönem takip etmektedir (1945–1975). Son olarak, 1975’den günümüze, refah devletinin krizi, küçültülmesi ve yeni yönelimi ile ilgili tartışmaların ardından, refah devletinin “Altın Çağı”nın sona erishi gelmektedir (1975 sonrası).

Tarihe bakıldığında, sosyal koruma gereksiniminin her dönemde var olduğu ve bir şekilde karşılanmaya çalışıldığı görülmektedir. Yoksulluk Yasalarıyla başlayan sosyal refah önlemleri, daha sonraki dönemlerde yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmelere paralel olarak genişlemiş, sanayileşmenin hemen ardından yalnızca işçi sınıfı merkezli bir bakışa sahipken, daha sonra tüm topluma seslenen ve gelirin yeniden dağılımı, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, konut, kişisel refah

hizmetleri gibi alanlarda hizmet veren bir yüz kazanmıştır¹. Ancak, “bugünkü anlamda bir refah devletinin ortaya çıkması için, sanayileşme, demokratikleşme, sınıf kavgaları, insan hakları gibi 20. yüzyıla özgü gelişmelerin yaşanması gerekmiştir².”

Sosyal politikanın ve refah devletinin gelişiminin temelinde, hümanist ve hayırsever duyguların yattığı bilinmektedir. Sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri, insan merhametinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. O nedenle, refah devletlerinin başlangıç tarihini 19. yüzyıla birlikte başlatmak, yardımseverlik duygusuna sahip bir varlık olan insan gerçeğine aykırı düşecektir³.

Refah devleti düşüncesi ve uygulamasının temellerinin, Batı medeniyeti ve coğrafyasında ortaya çıktığı, herkes tarafından kabul edilmektedir. Bununla birlikte, sosyal refah devletinin gelişimiyle ilgilenen ekonomistlerin, siyaset bilimcilerin, sosyologların ve diğer birçok daldan bilimadamlarının gerçekleştirdiği çalışmalara bakıldığında, refah devletlerinin ortaya çıkış nedenleri ve sonuçları üzerinde kesin bir yargıya⁴ varmanın mümkün olamayacağı da görülmektedir⁵.

Modern refah devletini ortaya çıkaran gelişmelere bakıldığında, kabaca dört dönemden bahsetmek mümkündür:

Birinci dönem (1880 öncesi), paternalist bir anlayışın hakim olduğu bir dönemdir. Bu dönemde, sorunların giderilmesinde ailelerin, gönüllü kuruluşların, hayırseverlik duygularıyla hareket eden kurumların, bireysel olarak sorumluluk duyan işverenlerin ve devlet gelir transferlerinin var olduğu görülmektedir.

İkinci dönem (1880–1945), sosyal sigorta dönemidir. Çalışanlar, finansmanına zorunlu olarak katıldıkları sosyal sigorta kurumlarının koruması altındadır.

¹ Ersöz, “Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler”, a.g.e., s. 12.

² Koray, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, a.g.e., s. 67.

³ Halis Yunus Ersöz, “Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü”, İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt: 52 de yayınlanmak üzere teslim edilmiştir, s. 7.

⁴ Örneğin, kimi yazarlarca, refah devletinin doğuşu daha yakın zamanlara dayandırılırken, kimisi ise daha uzun zaman öncesine kadar götürmektedir. Özellikle, Dördüncü Bölüm’de ele alınacağı üzere, refah devletinin sonuçları ve bugün içinde bulunduğu durum ile ilgili olarak, neredeyse konu ile ilgili kişi sayısı kadar farklı görüşler vardır.

⁵ Çalışkan, a.g.e., s. 21.

Üçüncü dönem (1945–1975), refah dönemidir. Bu dönemde, sosyal sigortalara ek olarak, refah devleti fonksiyon ve kurumlarının genişlediği, gelirin devamlılığını sağlama ve yaşam standartlarını yükseltmenin amaç haline geldiği görülmektedir.

Son dönem (1975 sonrası) ise, sosyal refah devleti anlayışının krize girdiği ve yeniden yapılandırma arayışlarının başladığı bir dönemdir⁶.

Aşağıda, bu dönemlerin hepsi, tek tek ve ayrıntılı olarak incelemeye tabi tutulacaktır.

A. Refah Devleti Öncesi: Sanayi Devrimi'ne Kadar Olan Dönem (1880 Öncesi)

Bu dönemde, sivil sektör (aile ve toplum), dini kurumlar, gönüllü kurumlar, mesleki birlikler, karşılıklı yardımlaşma sandıkları vb.⁷ yoksul ve hasta insanlara destek olma rolünü üstlenmiş ve enformel bir tarzda sosyal refah hizmetleri sunmuştur. Bu dönemde insanların gereksinimleri ve beklentileri yüksek olmadığından, sanayileşme döneminin başlamasına kadar bu görevleri büyük ölçüde yerine getirmişlerdir⁸.

Geleneksel sosyal politika döneminde, Batı toplumlarında, sosyal problemlerle başa çıkmada, ülkelerin çoğunda kilisenin merkezi bir rol oynadığı anlaşılmaktadır. Özellikle Orta Çağ'da, kiliseler tarafından oluşturulan hayırsever

⁶ Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 30–31.

⁷ Devletin refah hizmetleri sağlamaya başlaması, insanlık tarihiyle karşılaştırıldığında görece çok yeni bir durumdur. Devletlerin sosyo-ekonomik yaşama müdahale etmeye başlaması, ulus-devletlerin oluşması ve sanayileşmenin doğuşu ile başlamıştır. Devlet kurumunun varolduğu günden yakın zamanlara kadar, devletler yalnızca dış saldırılara karşı savunma ve iç hukuku ve düzeni sağlama görevini üstlenmiştir. Dolayısıyla, eski dönemlerde sosyal sorunlarla karşıkarşıya kalan insanların yardımına başta aileleri, akrabaları ve arkadaşları olmak üzere toplum (sivil sektör), dini kurumlar ve gönüllü kuruluşlar koşturmuştur. Bkz.: Steven Pinch, *Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*, London: Routledge Press, 1997, p. 7.

⁸ Bu tür sosyal koruma yollarının güç kaybetmeye ve sosyal problemlerin artmaya başladığı Sanayi Devrimi sonrasında, yavaş yavaş sosyal güvenlik reformları gelişmiş ve devlet daha fazla müdahil olmaya başlamıştır.

kuruluşlar (hasta evleri, aşevleri, manastırlar vb.), toplumda en temel yardım kuruluşları olmuşlardır⁹.

Ancak, kilisenin bu etkisi, bir ülkeden diğerine oldukça farklı olmuştur. Örneğin Katolik kilise, kilisenin sorumluluğu anlayışına vurgu yaparak, birey ve aileye karşı bu kurumların “yardımcı” bir rol üstlenmesi gerektiğini savunmuştur. Diğer yandan Protestan kilisesi ise, refah devletinin gelişiminde devlet müdahalesi ve kiliseye daha küçük bir rol verilmesini savunmuştur. Bu vurgu, Avrupa’da refah devletleri farklılığının önemli bir sebebini oluşturmuştur¹⁰.

Bu dönemde, felsefî düşüncede de birtakım değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Örneğin, Montesquieu, “Esprit des Lois” adlı eserinde, “sokakta dağıttığımız sadaka ile Devletin yükümlülüğü yerine getirilmiş olmaz. Devlet, tüm vatandaşlara belirli bir güvence sağlamak; yiyecek, elbise vermek ve sağlığına aykırı olmayacak bir yaşam düzeyi hazırlamakla yükümlüdür” demektedir¹¹.

Ortaçağ’da, toplumda ahlâki yapının egemen olduğu, aşırı servet edinmenin kötü görüldüğü, servetin sosyal hizmetler amaçlı harcanmasının insanların itibarını yükselttiği, bu nedenle bu dönemde sosyal amaçlı hayırsever harcamalarının oldukça fazla olduğu görülmektedir.

Kilise’nin yukarıda ifade edilen başat rolünün yanında, 16. yüzyıldan itibaren devlet tarafından oluşturulan kurumların da sosyal sorunlarla ilgilenmeye başladığı görülmektedir. Bu dönemde, kamusal güç ilk defa sosyal amaçlı kullanılmaya başlanmış, bu amaçla çeşitli dönemlerde Yoksulluk Yasaları çıkartılmıştır¹².

Tarihi açıdan bakıldığında, refah devletinin temellerinin bulunabileceği birçok ülkede, belirli grupların desteklenmesi, “haketme” koşuluna bağlı olarak yapılmıyordu. Antik çağlarda bu, ülkesine hizmet etmiş olan askerler olarak karşımıza çıkmaktadır. Antik zamanlarda, sadece savaşa giden erkekler devletin sağladığı sosyal güvence kapsamına alınıyordu. Bunun nedeni, bu kişilerin savaşta alacakları

⁹ Ali Güzel, Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 2. bs., İstanbul: Beta Yay., 1990, s. 16–17.

¹⁰ Greve, *a.g.e.*, p. 5.

¹¹ Güzel, Okur, *a.g.e.*, s. 17.

¹² Çalışkan, *a.g.e.*, s. 24.

yaralar yüzünden sakatlanma olasılığının bulunması ve bu yüzden savaştan sonra kendilerine bakamama riskinin yüksek olmasıdır¹³.

Daha sonra, daha genel yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. İngiltere’de 1601’de Kraliçe Elizabeth tarafından uygulamaya sokulan “Yoksulluk Yasası” (The Poor Law Act), askerler hariç, toplumdaki belirli gruplara destek sağlayan ilk yasa olarak görülebilir. Daha önceleri de bazı yasalar vardı, örneğin benzer isme sahip 1388 tarihli “Yoksulluk Yasası” gibi. Fakat, bu yasanın asıl amacı, ortaya çıkan veba salgını sonrası yıllarda yaşanması olası işgücü kıtlığı ile başa çıkabilmektir. 1601’deki yasa, yaşlı ve hasta olan yoksullara yardım götürdüğü için, bu anlamda ilkti. Diğer yandan, yasaya göre, yardıma ihtiyaç duyan diğer insanlar da bir ıslahevine (house of correction) yerleştirilecektir. Bu yasanın özünde, yoksulluğun yaygınlaşmasından hükümetin sorumlu bulunduğu ve bireylerin ekonomik refahının sağlanmasından kamunun sorumlu olduğu düşüncesi vardır¹⁴.

Aslında, bazıları bu yasanın da, yoksulluğu gidermeye yönelik olmaktan ziyade, dilencilikle mücadele amacı taşıdığını belirtmektedir. Yasada, çalışabilecek durumda olup da dilenenlerin, hafif işlerde zorla çalıştırılması, çalışmayı reddedenlerin ise hapsedilmesi, dilencilere yardım edilmesinin yasaklanması, yaşlılar, körler, sağır, özürlüler ve çocuklu anneler gibi çalışamayacak durumda olan yoksulların ise, kentlerde “Almshouse” adı verilen “Düşkünler Evi”nde barındırılması öngörülmektedir¹⁵.

Bu yasa 200 yıldan fazla hüküm sürmüştür. Ancak, İngiltere’de daha önce ortaya çıkan sanayileşme, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, toplumu ekonomik olarak ezmiştir. Ekonomik ve felsefî düşüncede görülen değişim ve baskı nedeniyle, 1834 yılında yeni bir “Yoksulluk Yasası” yürürlüğe konulmuştur. Bu yasanın ana ilkesi ise, daha güçlü bir “gelir araştırması” (income test)’nin sisteme dahil edilmesidir. Bunun anlamı, çoğu insanın yoksulluk yardımı almaktan

¹³ Greve, a.g.e., p. 4.

¹⁴ Şahin, a.g.e., s. 5. & Greve, a.g.e., pp. 4–5. & Coşkun Can Aktan, Özlem Özkıvrak, “Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi”, (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>, 14.03.2004, s. 1–15.

¹⁵ Ersöz, “Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı”, a.g.e., s. 8.

vazgeçirilmesidir. Bu husus, tezin ileri safhalarında işlenecek olan, sosyal politikanın damgalayıcı etkisinin başlangıç noktası olarak görülebilir. Bu dönemde Adam Smith'in ve serbest piyasa mekanizmasının etkisi açıktır. Diğer ülkelerde de, İngiltere'de olduğu gibi, diğer yoksulluk yasaları aynı ideolojik bakış açısıyla yavaş yavaş ortaya çıkmıştır.

Dolayısıyla, 16–18. yüzyıllar arasındaki döneme hakim olan düşünce yapısının, refah devletinin daha fazla gelişmesini engellediği ifade edilebilir. Merkantilizm, sosyal refah devletinin gelişimini durağanlaştırmış, Fizyokrasi anlayışının hakim olduğu dönemde ise, doğal düzene hiçbir olumlu ya da olumsuz müdahalede bulunulmamaya çalışılmıştır¹⁶.

Diğer yandan, II.D.Savaşı sonrası modern refah devletlerine dair bilgi vermeye geçmeden önce, refah devletlerinin doğuşuna ilişkin birçok refah devleti tezlerinin bulunduğunu da ifade etmek gerekir. Bunların başlıcalarını şu şekilde sıralayabiliriz:

Birinci tez; refah devletini, sanayi toplumlarının gelişiminin doğurduğu gereksinimlerin bir sonucu olarak görmektedir (sanayileşme tezi). İkinci tez; refah devletinin ortaya çıkışıyla piyasa başarısızlıkları arasında bağlantı kuran bir yaklaşımı ele almaktadır (piyasa başarısızlığının refah devletini doğurduğu tezi). Üçüncü tez; refah devletinin gelişiminin altında modernizasyonun yattığını öne sürmektedir (modernleşme tezi). Dördüncü tez; kapitalizmin sorunları, sınıf kavgaları ve ekonomik krizler nedeniyle, sistemin kendisini yenilemek istemesinin refah devletini ortaya çıkardığını ifade etmektedir (refah devletinin doğuşuna yönelik Marksist yaklaşım). Bunların yanında, refah devletinin gelişimine daha farklı açılardan yaklaşan görüşler de sözkonusudur. Ancak, bunların, refah devletinin gelişimini açıklamada yukarıdaki tezler kadar başarılı olamadığı görülmektedir¹⁷.

¹⁶ Çalışkan, a.g.e., s. 25.

¹⁷ Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz.: Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., pp. 14–30. & Koray, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, a.g.e., s. 66. & Chatterjee, a.g.e., pp. 20–21. & Garret, Mitchell, a.g.e., p. 168.

B. Refah Devleti'nin Doğuşu: Sanayi Devrimi-II. Dünya Savaşı Arası Dönem (1880-1945)

Modern refah devletlerinin geçmişi, bir yüzyıldan biraz daha geriye gitmektedir. Gerçek anlamda refah devleti ise, II.D.Savaş sonrasında etkisini ve etkinliğini artırmaya ve genişlemeye başladığından, 60 yaşına henüz ulaşmıştır¹⁸. Bu devlet tipinin, 1870'li yıllardan itibaren şekillenmeye başladığı görülmektedir. İlk defa Almanya'da, 1880'lerin başında Bismark tarafından getirilen sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeyle, refah devletinin temelleri atılmıştır¹⁹.

Bu gelişme, daha sonra halka halka civardaki ülkelere doğru yayılmaya başlamıştır. Böyle bir sistem 1891 yılında Danimarka'da, 1898 yılında Yeni Zelanda'da kurulmuştur. Hepsinden önemlisi, İngiltere'de 1908 yılında hastalık ve işsizliğe sosyal güvence olarak başlayan sistem, daha sonra "Beveridge Raporu"nun hazırlanması ve bunun 1946-1948 yılları arasındaki geniş kapsamlı uygulanması ile hem bu ülkede, hem de diğer refah devletlerinde yepyeni bir sosyal güvenlik sisteminin başlamasına yol açmıştır²⁰.

Amerikan sosyal refah programları da, 1930'lardaki Büyük Depresyon esnasında gelişmeye başlamıştır. Bu tarihten önce, Amerika'daki insanların büyük kısmı, çiftliklerde yaşamış ve çalışmış, ekonomik güvence geniş aile tarafından sağlanmıştır²¹.

Dolayısıyla, 1880'li yıllarda temelleri atılan refah devleti, 1930'lu yıllarda Amerika'da serbest piyasa ekonomisinin iflas etmesi dolayısıyla artan işsizlik ve

¹⁸ Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", a.g.e., s. 20.

¹⁹ 1880 sonrası, çeşitli ve özellikle yeni ortaya çıkmış sosyal risklerle ilgili yasal düzenlemelerin yapıldığı bir dönemdir. Modern refah devleti yolunda ortaya çıkan ilk uygulamalar, sosyal sigortalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Öncelikle iş kazası sigortası olarak başlayan uygulamaları, daha sonra hastalık, yaşlılık ve işsizlik sigortaları izlemiştir. Yine, ilk önce isteğe bağlı olarak başlayan sigortalar, daha sonra herkesi içine alarak zorunlu sigortalara dönüşmüştür. Bkz.: Koray, "Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği", a.g.e., s. 67.

²⁰ Dilnot, a.g.e., s. 2-3.

²¹ Husein Al_Othman, "Americans' Attitudes Toward Government Spending on Social Welfare State Programs: The Role of Social Class and Race", (Ph.D. Dissertation), Mississippi: State University, Department of Sociology, 2000, p. 1.

yoksulluğun, diğer ülke ekonomilerine de sıçraması ile giderek genişlemeye başlamış ve 1970'lerin ortalarına kadar güçlenerek devam etmiştir.

Hem Almanya'da, hem de İngiltere'de başlayan ve daha sonra diğer gelişmiş ülkelere yayılan reformlar, I. Dünya Savaşı başladığı zaman, çoğu ülkede durma noktasına gelmiştir. Ülkelerin sahip olduğu ekonomik ve politik kaynaklar, savaşla başa çıkmada kullanılmıştır. Savaşın sonra, reform olasılıkları ve gereksinimi yavaş yavaş yeniden doğmaya başlamıştır.

Klasik düşüncenin, kamu maliyesini, ekonomi üzerinde yük olarak görmesine rağmen, sosyal koruma ve diğer refah devleti faaliyetleri için yapılan harcamalar, I. Dünya Savaşı'ndan sonra da büyümeye devam etmiştir. İlk kez Keynes'in ortaya koyduğu çalışmayla, kamu sektörü ekonomisinin yeni iş yaratmada ve ekonomiyi hareket geçirmede bir araç olarak kullanılabileceği açık bir şekilde gösterilmiştir.

Reformlar, Avrupa'da artan gerilimler ve 1939'da II.D.Savaşı'nın başlaması üzerine durdurulmuştur. II.D.Savaşı ve savaşın sonraki belirsizlik ortamı dolayısıyla, yapılan hazırlıkları ancak II.D.Savaşı sonrasında uygulayabilme fırsatı doğmuştur. Bu dönemde, refah devletleri hızlı bir şekilde genişlemiştir²².

Refah devleti anlayışının güçlenmesinin ve yaygınlaşmasının temelinde yatan bir diğer neden, II.D.Savaşı sonrası iki kutuplu hale gelen dünyada, "komünizm tehdidi"²³ ve merkezi planlı rejimlerin sağladığı başarılar karşısında Amerika'nın başını çektiği kapitalist dünyanın farklı sistem arayışı içine girmesidir. Hem, Batı bloğuna dahil ülkelerde yaşayan bireyleri, hem de yeni bağımsızlıklarına kavuşmuş ülkeleri Batı kampında tutabilmek önemli hale gelmiş, bu nedenlerle, kapitalizmin

²² Greve, a.g.e., p. 7.

²³ Refah-devleti rejimlerinin ortaya çıkışının temelinde, 1930'lu yıllardan itibaren, muhafazakar felsefede de kendini hissettiren bir düşünce hakimdi. Kapitalist düzenin, bir devrim ile sosyalistleştirileceği, "sosyalizmin kaçınılmaz olduğu, ancak geciktirilebileceği" ileri sürülmekteydi. Bu görüşün yaygınlaşması sonucunda, çeşitli sosyal refah devleti modelleri ortaya çıkmış ve piyasa ekonomisinden "sosyal piyasa ekonomisi"ne doğru yönelinmiştir. Bu değişimin özünde, sosyalizmde de var olduğu gibi, serbest piyasa ekonomisinin sonuçlarının (başarısızlıklarının) devletin müdahalesi ile düzeltilebileceği düşüncesi yatmaktadır. Refah devletinin temel fonksiyonu, bu sosyal devrimin engellenmesidir. Refah devleti politikalarıyla, sosyal sınıflar, gruplar arasındaki uyumsuzluklar ve sorunlar, barışçı yollarla çözülmek suretiyle devrimin önü alınmak istenmiştir. Bkz.: Serter, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, a.g.e., s. 32. & Akalın, a.g.e., s. 62.

vazgeçilmez ilkesi olan serbest piyasa-sınırsız sermaye hareketleri denetim altına alınmış, refah devleti anlayışına geçilmiştir²⁴.

Diğer yandan, modern refah devletinin, kapitalist üretim sisteminin temel aktörleri olan emek-sermaye arasındaki çıkar uyumsuzluğunu törpülemek ve işçi sınıfını kontrol altında tutabilmek için, kapitalist sistemin ürettiği yeni bir yönetim tarzı olduğu da ifade edilmektedir. Çünkü, 19. yüzyıldan itibaren, hem toplumsal hem de siyasal alanda güçlenen işçi hareketlerini, sosyalizme kaymadan durdurabilmek, ancak sosyal demokratik Keynezyen refah devleti modeli ile mümkün olabilmıştır²⁵.

Özellikle II.D.Savaşı sonrasının gelişmiş Avrupa ülkelerinde, birbiriyle çatışan çıkarlar (sermaye ve emek) birçok ülkede olduğu gibi gözardı edilmemiş, demokratik sistem aracılığıyla kurumsallaştırılmış (çatışmanın kurumsallaşması), temsilcilerine devletin karar verme organları içerisinde yer verilmiş (demokratik korporatizm), bu nitelikleri bağlamında, bu ülkeler güçlü birer refah devleti karakteri kazanmıştır. İki çıkar grubu arasında hakem görevi yapan refah devletlerinde, sermaye karşısında daha güçsüz durumda olan emeğin ve diğer toplum kesimlerinin korunması, bunların ekonomiden yeterli pay almaları istenmekte, bunun karşılığında da, sermaye için önemli olan ekonomik büyüme ve verimliliğin artırılması ve toplumsal barış ve uzlaşmanın sürdürülmesi güvence altına alınmaya çalışılmaktadır. Bu sistemde, sermaye ekonomik büyümenin, emek ise, toplumsal uzlaş ve gelişimin anahtarı durumundadır²⁶.

Aşağıda, yukarıda ana hatları çizilen refah devletinin gelişimi daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Yukarıda ifade edilen ve refah devletinin gelişimi açısından çok önemli olan adımlar (yasal ve kurumsal düzenlemeler), Sanayi Devrimi'nin ardından yaşanan ekonomik, sosyal, hukuksal, siyasal ve toplumsal bir değişim ve dönüşüm sürecine paralel olarak ortaya çıkan sonuçlardır. Bu nedenle, Sanayi Devrimi'nin modern refah devletlerinin gelişimi üzerindeki etkisi önemlidir. Yine,

²⁴ Kazgan, a.g.e., s. 30-31.

²⁵ Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", a.g.e., s. 14.

²⁶ Koray, "Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı", a.g.e., s. 72.

bu dönemdeki bazı ülkelerin ve kişilerin de refah anlayışının gelişimi ve sosyal refah önlemlerinin alınmasındaki öncülüğü önemlidir. Aşağıda, bu hususlar üzerinde durulacaktır.

1. Sanayi Devrimi ve Değişen Bir Çağ

“Rönesans”la başlayan, “Fransız Devrimi” ve ardından “Sanayi Devrimi”yle devam eden gelişim dalgası, özellikle makinelerin üretim sürecine girmesi, kitlevi üretimin başlaması ve ürünlerin çeşitlenmesine yol açan Sanayi Devrimi’nin, 18. yüzyıla damgasını vurmasıyla sonuçlanmış ve bu yüzyıl o güne kadar insanlık tarihinde “en çok değişen” ve “en çok şeyi değiştiren” yüzyıl olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Bu yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızlı bir şekilde ortaya çıkan teknolojik değişim ve yeniliklerle birlikte, bütün ekonomik, sosyal, politik ve kültürel yaşam da köklü olarak değişmeye başlamış, insanlık tarihinde yeni bir çağ başlamıştır. Binlerce yıl durağan bir yaşam süren insanlık tarihi, 18. yüzyıl ile aşılmış, her yıl, bir önceki yıla nazaran daha fazla yenilik ve buluşlar getirmiştir. Sanayileşme ile birlikte, ortaya yepyeni sosyal sınıflar çıkmıştır. (işçi ve işveren sınıfları)²⁷.

Refah devletinin ortaya çıkışında, sanayileşmenin başlaması ve kapitalist üretim tarzına geçiş gibi ekonomik boyutlu değişimler; kentleşmenin ve ücretli çalışmanın artması gibi sosyal değişimler; işçi sınıfının siyasal bilinç kazanması gibi ideolojik değişimler ve nihayet mutlakiyetçi yönetimlerden demokratik yönetimlere geçiş gibi politik değişimler çok önemli bir rol oynamıştır. Özellikle sanayileşme, eski dönemin sosyal kurumları olan aile, hayır kurumları ve diğer yardım örgütlerinin yetersiz kalmasına, bunların yerine bu tür gereksinimleri karşılayacak yeni kurumların doğuşuna yol açmıştır. Çünkü, geleneksel sosyal yardım kurumları, kentlerde yığılan çalışanların iş kazaları ve sağlık bakımları gibi gereksinimlerine cevap verememiştir²⁸.

²⁷ Ekin, *Endüstri İlişkileri*, a.g.e., s. 1-2.

²⁸ Koray, “Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi İçin Kaygı Kaynağı”, a.g.e., s. 95.

Sanayileşme Çağı'nın bu döneminde, devlet, izlemekte olduğu liberal felsefe doğrultusunda, başlangıçta olan bitene karışmayıp, pasif kalmayı tercih etmiş, ticaret ve sanayinin gelişmesini sağlamak için ekonomik yaşama müdahale etmemiştir. Bireyin mutlak özgürlüğünün, yani kişisel ve politik haklarının önplanda olduğu bu dönem, yaşanan sefalet ve çekilen sıkıntılar nedeniyle eleştirilere yol açmış, sosyal refah devletinin düşünsel ve maddi temelleri ortaya çıkmaya başlamıştır²⁹. Hukuk devleti³⁰, Burjuva Devrimi'nin bir sonucu iken, sosyal refah devleti de Sanayi Devrimi'nin bir ürünü olmuştur³¹.

19. yüzyılın son çeyreğinde gerçekleşen Sanayi Devrimi ile tarıma dayalı ekonomik sistem, yerini fabrika sanayine dayalı liberal ekonomik sisteme bırakmıştır. Sürekli gelişen yeni buluş ve icatlar, üretim yöntemini değiştirmiş, üretim tarla ve küçük atölyelerden büyük fabrikalara kaymış, kitlesel üretim yapılmaya başlanmıştır. Bunun sonucu, toplum yapısında iki yeni sınıf doğmuştur. İki sınıftan sayıca daha az olan birinci grup, yeni üretim araçlarının sahipleri, yani işverenlerdir; sayıca çok olan ikinci grup ise, emeği ile geçimlerini sağlama durumunda olan işçilerdir. Yeni sistemin işçileri, eski dönemin tarım sektöründe çalışan insanları olup, bunlar kitleler halinde şehirlere akın etmiş ve şehrin etrafındaki "slum"larda (gecekondular) yaşamaya başlamış, geçimini sağlamak için çok düşük ücretlerle, uzun çalışma saatleri boyunca çalışmak zorunda kalmıştır³².

Sanayileşme, toplumların zenginleşmesine, kültür, bilim ve teknoloji alanında önemli atılımların gerçekleşmesine yol açmış, ne yazık ki insanoğlu için bütün bu olumlu yönlerine rağmen, herkesin zenginlik ve kâr peşinde koştuğu bu dönemde,

²⁹ Bulut, a.g.e., s. 3.

³⁰ 18. yüzyılın sonu ile 19. yüzyılın başlarında, 1789 tarihli "Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi"nden sonra uygulama alanı bulan "hukuk devleti anlayışı", insan haklarını önplana çıkarmış, devleti hukukla bağlı kılmıştır. Ancak, bireylerin sosyal ve ekonomik haklarına yer verilmemiştir. Sanayi Devrimi ile, Hukuk Devleti düzeninin yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır. Çünkü, fabrikalarda çalışabilmek için köylerinden kentlere akın etmeye başlayan köylüler, işsizliğin artmasına, ücretlerin düşmesine ve çalışma koşullarının kötüleşmesine yol açmıştır.

³¹ Günümüzde, hukuk devleti ve sosyal devlet birbirini tamamlar bir durum arz etmektedir. Hukuk devleti, aynı zamanda bir sosyal devlet ise anlam kazanır hale gelmiştir. Aynı şekilde, sosyal devlet de ancak bir hukuk devleti ise anlamlı olabilecektir. Aralarındaki sıkı ve ayrılmaz ilişki, 1982 Anayasamızda da "sosyal hukuk devleti" deyiimiyle ifade edilmiştir.

³² Tuna, Yalçıntaş, a.g.e., s. 12-13.

insani duygular zayıflamış, sanayileşme, geniş kitlelerin mutsuzluğuna ve yoksulluğuna neden olmuştur³³.

Bireylerin kendi çıkarlarının peşinden gitmesinin, serbest rekabet esasına dayanan liberal ekonomik düzende, sonuç olarak toplumun da çıkarına olacağı, toplumda sosyal denge ve refahın sağlanacağı ileri sürülmüştür. Ancak, sefahat içinde yaşayanların ölçülemeyecek kadar artan servetine karşılık, sefalet içinde yaşayanların sayısı da giderek artmıştır. Bu ortamda işçi hareketleri doğmuş, harekete öncülük edenler, mevcut sistemin ıslahı anlamına gelecek sosyal reformlarla yetinmeyeceklerini, asıl istediklerinin zor kullanarak rejimin değiştirilmesi olduğunu ifade etmişlerdir. Zamanla, devrimci hareket içerisinde yer almayan, ancak yapılması gereken birşeyler olduğunu düşünenler de reform amacı güden bir hareket başlatmış, sol felsefeye dayalı bu reformcu hareketin gelişmesi, modern refah devletine zemin hazırlamıştır³⁴.

Sanayi Devrimi ile birlikte ortaya çıkan yeni üretim ilişkileri, kısaca şu gelişmelere yol açmıştır:

- Herşeyden önce, üretimde ve ürün çeşitlerinde bir artış,
- Tarım istihdamı ve kırsal nüfusta uzun dönemde bir düşüş,
- Yoğun kentleşme, büyük şehirlerin artışı ve kentsel “yaşama biçimlerinin” doğuşu,
- Belirli ekonomik sektörlerde yoğunlaşan ve farklı kentsel mahallelerde yaşayan, topraksız bir kentsel işçi sınıfının yaratılması,
- (Kısmen) vasıflı, okur-yazar ve güvenilir bir işgücüne ihtiyaç duyulması,
- “İşsizliğin”, çalışanların kendi arzuları dışında ücretli bir iş bulamadıkları bir durum olarak kabul edilmesi,
- Beyaz yakalı istihdamın ve orta sınıfın büyümesi,

³³ Demirbilek, a.g.e., s. 87.

³⁴ A.e., s. 14-15.

- Sanayileşmeye hızlı bir nüfus artışının eşlik etmesi,
- Tarihte hiç görülmedik derecede, refah içinde olan (ancak, bu refah eşit olmayan bir şekilde dağıtılmış olabilir) ve sürdürülebilir ve uzun dönemli ekonomik büyümeye sahip toplumların yaratılması ve
- Devletlerin, sosyal ve ekonomik bağlamda giderek daha fazla müdahil olmaya başlamaları³⁵.

Birçok yazar tarafından, sanayileşmenin bu temel süreçleri olmaksızın (sanayi üretiminin artışı, ekonomik büyüme, kentleşme, demografik değişim, devletin gelişimi), modern refah devletini düşünmenin mümkün olamayacağı ileri sürülmektedir.

Sanayi Devrimi ve beraberinde getirdiği kentleşme süreci, geleneksel sosyal koruma kurumlarını ortadan kaldırmış veya etkinliklerini zayıflatmış; küçülen aile yapısıyla birlikte, aile bağları ve ailenin koruyucu görevi zayıflamış, sanayi toplumlarında bu görev devletin üzerine kalmıştır³⁶.

2. Refah Devleti'nin Gelişim Süreci

Refah devletinin tarihsel arkaplanına bakıldığında, yaşanan Büyük Buhran'ın ve II.D.Savaşı'nda çekilen acıların ve kaybedilen canların, daha iyi bir dünya yaratmak için insanlar arasında bir konsensüsün ortaya çıkmasına zemin hazırladığı görülmektedir. Bu yıllarda yaşayan insanlar, kendilerine daha güvenli bir yaşam sunacağına inandıkları hükümetleri işbaşına getirmişlerdir. Diğer yandan, ulusal ya da sosyal dayanışma fikri ve vatandaşlığın belli sosyal haklar kazandırdığı düşüncesi de refah devletinin gelişiminde etken olmuştur³⁷.

Aslında, refah devletinin ortaya çıkışı, kapitalizm ile sosyalizm arasında bir üçüncü yol arayışı olarak da değerlendirilebilir. Ancak, bu arayış, esas itibariyle

³⁵ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 12.

³⁶ Tuncay Gülloğlu, "Genel Olarak ve Türkiye'de Yaşlı Nüfusun Sosyal Güvenliği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ, SBE, 1998, s. 39.

³⁷ Lazar, Stoyko, a.g.e., p. 4.

kapitalizme son vermeyi değil, demokrasiyi kullanarak kapitalizmi sınırlama, düzenleme ve denetlemeyi ve refahı sosyalleştirmeyi öngörmektedir³⁸. Kapitalizm, kendisini yeniden üretebilmek ve sürdürülebilir hale getirmek için bir takviyeye gereksinim duymuş, bunu da refah devleti olgusunu benimseyerek gerçekleştirmiştir.

Diğer yandan ifade edilmektedir ki, refah devletinin ortaya çıkması, liberalizme karşı bir güvensizliğin doğması sonucunda gerçekleşmiştir. Çeşitli zamanlarda ortaya çıkan ekonomik bunalımlar ve en son olarak da 1929 Dünya Buhranı ve yaşanan II.D.Savaşı, liberal düşünceye karşı ileri sürülen eleştirilerin ciddiye alınmasına ve gözden geçirilmesine yol açmıştır. Savaşların ve ekonomik krizlerin, özellikle sosyal tabakalar üzerinde yol açtığı tahribatları giderebilmek amacıyla, devlet eliyle sosyal refah programlarının düzenlenmesi bir zorunluluk halini almıştır. Bu konuda, hem devlet ve hem de diğer sosyal taraflar arasında ortaya çıkan uzlaşma (refah devleti sözleşmesi), refah devletinin oluşumunda çok önemli bir rol oynamıştır³⁹.

Bunlara ek olarak belirtilmesi gereken bir diğer neden de, gittikçe bağımları artmaya başlayan sosyalizmin bir tehlike olarak algılanmaya başlanmasıdır. Liberalizme rakip olarak sesini yükseltmeye başlayan ve çalışan kesimleri arkasına alarak yeni bir alternatif sistem kurmaya uğraşan sosyalist düşüncenin vaatleri, kaygıya neden olmuş, hem ekonomik bunalımları aşmak ve hem de sosyalizm tehlikesini savuşturabilmek için, Keynes'in ileri sürdüğü görüşler doğrultusunda, sosyal refah devletine yeşil ışık yakan ve sosyal refah devleti kurumlarını yaşama geçiren bir düzene geçilmiştir⁴⁰.

Bu tarihten sonra, ekonomik ve sosyal yaşama müdahaleyi kabul etmeyen, devlete yalnızca politik düzenin bekçiliği görevi veren liberal devlet anlayışı yerine, koruyucu, planlayıcı ve düzenleyici fonksiyonları artan bir devlet anlayışına

³⁸ Bülent Piyal, "Sosyal Güvenlik Reformu ve SSK Gerçeği", **Sendikal Notlar**, Sayı: 6, Aralık 2000, s. 92.

³⁹ Gencay Şaylan, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Kitabevi, 1994, s. 60.

⁴⁰ Alpaslan Işıklı, "Küresel Saldırı Karşısında Devlet ve Sendikalar", **Emek Platformu Emek Politikaları Sempozyumu**, 24-25 Mart 2001, (Çevrimiçi): <http://www.ankara.edu.tr/faculties/political/cekonomi/isikli1.htm>, 14.02.2003.

geçilmiştir. Bunun sonucunda, bütçeden refah hizmetleri için ayrılan pay giderek artmıştır⁴¹.

Akademik dünyada, savaş sonrası refah devletlerinin ortaya çıkış nedenleri ile ilgili çok sayıda görüş ortaya konmuştur. Bunlardan özellikle ikisi üzerinde çokça durulmaktadır. Bunlardan birincisi, refah devletinin, sermayeyle kavganın kesilmesi, sosyal barışın kurulması gayesine yönelik olarak örgütlü işgücünün kopardığı bir ödün olduğudur. İkincisi ise, refah devletinin, tam istihdam ve uzun yıllar boyunca süren eşit vatandaşlığa doğru bir evrimin tamamlanmasının sonucu olduğudur.

Bunların dışında daha birçok görüş ileri sürülmüştür. Bunlardan çok fazla dikkat çekenleri sıralanacak olursa, bazıları için refah devletinin kurumlaşması, işgücü hareketinin ve reformist sosyal demokrasinin tam bir zaferidir. Bazıları için ise, sanayileşmenin “medenileştirilmesi” sürecinde son perdedir. Yine, bir kısım yazar tarafından ileri sürüldüğü gibi, refah devleti, kapitalizmin, tamamen farklı bir şekilde, yeni bir sosyal ve politik biçime dönüşmüş biçimidir. Diğer bazıları için ise, kapitalizmin daha gelişmiş ve yardımsever biçimini temsil etmektedir. Bunlara göre refah devleti, 19. yüzyıl laissez-faire kapitalizminin aşırılıklarının frenlendiği ve ekonomide özel mülkiyet açısından daha rasyonel, eşit, sosyal (ve daha güvenli) bir temelin oluşturulduğu bir olguyu simgelemektedir.

Öte yandan, refah devletinin varlığına yönelik olarak hem sol, hem de sağ kesimlerden eleştirel değerlendirmelerin yapıldığı da bilinmektedir. Örneğin, sol görüşte olanların bir kısmı, refah devletinin yükselişi ile işçi sınıfının devrimci enerjisinin azaldığını üzümlere ifade etmektedir. Aynı zamanda, sağdan gelen eleştiriler de, refah devletinin, 17. ve 18. yüzyıllarda oluşturulan liberal toplumun temel ilkelerinin altını oyduğunu öne sürmektedir⁴².

⁴¹ Serter, *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, a.g.e., s. 38.

⁴² Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 2.

3. Sosyal Refah Anlayışının Gelişiminde Öncü Ülkeler ve Kişiler

a. Bismark ve Almanya'nın Sosyal Refah Önlemlerinin Alınmasındaki Öncülüğü

Refah devletinin en önemli fonksiyonlarından olan sosyal güvenlik programlarının ve uygulamalarının ortaya çıkmasında, Almanya'nın öncü rol üstlendiği görülmektedir. 19. yüzyılın uzun iş süreleri, çok ağır çalışma koşulları, kitlesel yoksulluğu ve çok düşük ücretleri, Prusya hükümetinin gençlerin çalışma koşullarına ilişkin bir düzenleme getirmesine yol açmıştır. Güçlü bir sanayi toplumuna dönüşmeye başlayan Almanya'da, yoksulluğun artması sosyalist hareketleri güçlendirmiştir. 1872 yılında, hem sosyalizmi, hem de liberalizmi eleştiren, sosyal reformlar talep eden "Sosyal Politika Birliği" kurulmuş, bu birliğin görüşlerinin Kilise ve bürokratlar tarafından da desteklendiği görülmüştür.

Bu politik çalkantılar içinde, 1881 yılında Başbakan Bismark, Alman Parlamentosu'nda, sosyal güvenliğin Magna Carta'sı olarak ifade edilebilecek bir konuşma yapmıştır. Konuşmanın özü şu şekildedir. "İşçilerin sosyal yoklukları, sadece devletin işçi hareketlerini yasaklamasıyla kaldırılamaz. İşçinin sosyal durumunun düzeltilmesi için devlet müdahalesi gerekir. Bu anlamda, devletin yeni fonksiyonu işçinin kaza, hastalık ve yaşlılığa karşı korunmasını sağlayacak olan yasaları çıkarmak olacaktır. Bu sigorta, devletin hakimiyetinde değil, işçi ve işverenin katılımı ile özerk bir yönetim modeline göre organize edilecektir."

Bismark'ın sistem değişikliğinin işaretlerini verdiği bu konuşmasından sonra, 1883 yılında hastalık, 1884 yılında iş kazası, 1889 yılında yaşlılık ve sakatlık sigortası çıkarılmıştır. 1880'li yıllarda Almanya'da gerçekleşen Bismark reformları, sosyal sigortanın oluşturulmasını temel alan reformlardı. Bu sigorta kollarının kurulması ile Almanya bütün dünyaya öncülük etmiştir⁴³.

⁴³ Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 32.

Tablo 5: Refah Devletinin Temelleri

Ülkeler İçin Başlangıç Yılı	Almanya	İngiltere	İsveç	Fransa	İtalya	ABD	Kanada
Sosyal Sigorta Alanları							
Hastalık Sigortası	1883	1911	1910	1939	1943	–	1971
İş Kazaları	1884	1906	1901	1946	1898	1930	1930
Yaşlılık Sigortası	1889	1908	1913	1910	1919	1935	1927
İşsizlik Sigortaları	1927	1911	1934	1967	1919	1935	1940
Aile Yardımları	1954	1945	1947	1932	1936	–	1944
Sağlık Sigortası/Hizmetleri	1880	1948	1962	1945	1945	–	1972

Kaynak: Ian Gough, “Refah Devleti”, Çev.: Kamil Güngör, *New Palgrave Dictionary of Economics*, Vol: 4, (Çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, 29.03.2003, s. 896.

Bu yeni riskler, sadece yeni endüstrilerin ortaya çıkmasından değil, ayrıca ailenin sorumluluğunun zayıflamasını da beraberinde getiren nüfus hareketinden de kaynaklanmıştır. Kamu müdahalesi olmadan, çoğu aile, iş kazası, hastalık ve yaşlılık durumlarında desteksiz kalmaktadır⁴⁴.

Ancak, Almanya’da böyle bir sosyal politika geliştirilmesinin arkaplanında başka nedenlerin olduğu da ifade edilmektedir. Bazılarına göre, Bismark’ın sosyal sigorta reformu, Almanya’nın sanayileşmesi sonrasında doğan yeni risk biçimlerine karşı bir güvenceye sahip olmayan işçi sınıfından gelecek ayaklanma korkusu dolayısıyla ortaya çıkan bir sosyal gelişmeydi. 1848 devrimlerinin ardından 1871 Paris Komünü’nü yaşayan Bismark’ın 1880’lerdeki kaygısı, işçi hareketinin yükselişi ve bunun politik istikrara yönelik yarattığı tehditti. Bismark, işçilere önemli avantajlar sağlayarak, onları sistem karşısında sadık ve zararsız kılmak istiyordu. Diğer gruplar herhangi bir tehdit oluşturmadıklarından, Bismark yalnızca işçilerin konumlarını iyileştirmek için uğraşmıştır⁴⁵.

⁴⁴ Greve, a.g.e., p. 6.

⁴⁵ Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, s. 73’den aktaran: Marangoz, a.g.e., s. 80.

b. Sosyal Refah Politikalarına Beveridge ve İngiltere'nin Katkısı

İngiltere, Almanya'nın ardından sosyal refah devletinin gelişimi açısından ikinci önemli ülkedir. Almanya'da gerçekleşen sosyal reformların, sanayileşmenin önderliğini yapan İngiltere'yi önemli oranda etkilediği görülmektedir. 1601 yılında Kraliçe Elizabet döneminde çıkartılan "Yoksulluk Yasası" ile başlayan sosyal koruma, 1834 yılında aynı adla çıkarılan ikinci bir yasayla devam etmiştir. 1880 yılında iş kazalarına tazminat yükümlülüğü getiren "İşverenlerin Sorumluluğu Yasası" ve 1897 yılında "İşçiler Tazminat Yasası" ile devam eden sosyal koruma süreci, 1906 yılında iş kazaları sigortası, 1908 yılında "Yaşlılık Aylığı Yasası", 1911 yılında "Ulusal Sigorta Yasası" (hastalık sigortası), 1925 yılında "Dul, Yetim ve Yaşlılar Primli Aylık Yasası" ile gelişmiştir.

Sanayileşmenin hızlı dönemlerinde, liberal felsefenin önplanda olduğu, yoksulluğun ve toplumsal sorunların büyüdüğü görülmektedir. Bu olumsuz koşullara yönelik çözüm arayışları, bu ülkede hem sol, hem de sağ görüşlü insanlar arasında taraftar bulmuştur. Beveridge, Keynes ve Churchill bunlar arasındadır.

Beveridge ve özellikle onun 1942'de hazırladığı rapor, II.D.Savaşı'ndan sonra çoğu refah devleti sistemlerinin temelini oluşturmuştur. Beveridge Raporu, üç ayaklı bir Ulusal Sigorta Sistemi öngörmektedir. Rapor, işsizliği azaltmayı (tam istihdam), kapsamlı bir sağlık sistemi kurmayı (ulusal sağlık kurumu) ve asgari bir ücreti garanti etmeyi kapsıyordu. Raporda belirtilen hususlar, ülkedeki iki büyük parti tarafından da benimsenmiştir. Marshall'ın anlayışına uygun bir vatandaşlık hakları getiren bu evrensel refah sistemi şekli, çoğu ülkede refah devletinin sistemik gelişiminin temelini oluşturmuştur⁴⁶.

Beveridge'in fikirleri, Keynes'in ekonomik yaklaşımıyla birleşmiş ve bu şekilde kamu sektörünün yavaş yavaş fakat büyük oranda genişlemesini beraberinde

⁴⁶ II.D.Savaşı sonrasında kurulan "Sosyal Güvenlik Komisyonu", Komisyon Başkanı Sir W. Beveridge'in ufku sayesinde yeni bir model getirmiştir. Beveridge'in hazırladığı raporda, işsizlik ve yoksulluk, savaşılmaması gereken önemli problemler olarak görülmüştür ve sosyal güvenlik önlemlerinin herkesi kavraması gereğine dikkat çekilmiştir. Bkz.: Greve, a.g.e., p. 7. & Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 33-34.

getirmiştir⁴⁷. Savaş yıllarında koalisyon hükümeti, Keynezyen politikaları izleyerek tam istihdamı, ücretsiz evrensel lise eğitimini ve aile ödeneklerini sağlamayı üstlenmiştir. 1945 yılında İşçi Partisi seçimleri kazandığında, üç temel alanda yasalaştırma yapmıştır. Bunlar; sosyal güvenlikle ilgili Beveridge Planı'nın uygulanması amacıyla hazırlanan 1946 tarihli Ulusal Sigorta Yasası (National Insurance Act), yine 1946 tarihli Ulusal Sağlık Hizmeti Yasası (National Health Service Act) ve Yoksulluk Yasası'nı yürürlükten kaldıran 1948 tarihli Ulusal Yardım Yasası (National Assistance Act)'dır. Bu üç yasa da 7 Haziran 1948 tarihinde yürürlüğe girmek üzere yasalaştırılmıştır⁴⁸.

c. Keynes ve Refah Devleti'nin Zirveye Çıkışı

Kendisi sosyalist olmayan, ancak sosyal reformizmin öncüleri arasında sayılan John Maynard Keynes, önerdiği politikalarla, kapitalizmin sosyal reformunu sağlamış, tarihe kapitalizmi kurtaran kişi olarak geçmiş, refah devletinin doğuşuna öncülük etmiştir⁴⁹.

Birçok refah devleti araştırmacısına göre, sosyal politika ya da refah devleti tarihçesinin son yüzyıllık gelişim seyrinden bahsedilirken, Keynes'in büyük etkisine değinilmemesi, büyük bir eksiklik olarak düşünülmelidir⁵⁰. Neo-klasik teoriye göre, ekonomilerde görülen durgunluk, ücretlerdeki ve kamu harcamalarındaki azalma ile aşılabılır. Ancak Keynes, neo-klasik teoriden farklı bir çizgi izlemiş, 1936'da yazdığı "General Theory of Employment, Interest and Money" isimli kitabı ile, özellikle 1940'lı yıllarda ve sonrasında dünya ekonomisine fikirleriyle hakim olmuştur. Ona göre, kitlesel işsizlik, bir işgücü arzı problemi değil, aksine talep

⁴⁷ Beveridge ve Keynes, sosyalist olmayan sosyal reformculara örnek olarak verilebilir. Hem bu ikisi, hem de Marshall ve Tittmuss, sosyal refah devleti uygulamalarının oluşumuna katkıda bulunan önemli sosyal reformist düşünürlerdir. Bunların dördü, hem dünya çapında, hem de İngiltere'de sosyal reformizmin öncüleri olarak kabul edilmektedir. Bkz.: Çalışkan, a.g.e., s. 16.

⁴⁸ Paul Spicker, "Social Policy in the UK", *An Introduction to Social Policy*, (Çevrimiçi): <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm>, 13.03.2003, pp. 3-4.

⁴⁹ Çalışkan, a.g.e., s. 16.

⁵⁰ Keynezyenizmin, savaş sonrası dönemdeki gelişmeler üzerinde iki önemli etkisi olmuştur: Birincisi, uluslararası ekonomik gelişmenin, devlet ve piyasa arasındaki daha disiplinli bir ilişkiyle yeniden yönlendirilmesidir (örneğin, Bretton Woods kurumlarının kurulması gibi). İkinci etki ise, Avrupa'da refah devletlerinin kurulması için gerekli olan altyapının kurulmasıdır.

sorunudur; dolayısıyla işsizlere yönelik maksimum işsizlik ödenekleri ve devletin iş yaratmak amacıyla yapacağı yatırımlar soruna köklü bir çözüm olabilecektir⁵¹. Keynezyen iktisatta amaç, devletin aktif müdahaleleriyle, ekonomide tam istihdamın sağlanmasıdır⁵².

Keynes'in, yeniden yapılanma sürecinde izlediği "talep yönetimi"nin amacı, daha adil ve eşitlikçi bir toplum oluşturmaktır. Bu maksatla devlet müdahalesine gereksinim duyulmaktadır. Bunu başarmak için, bir dizi dolaylı araç müdahaleci devletin emrindedir (vergi politikası, bayındırlık işleri, para politikası ve faiz oranlarının manipülasyonu gibi). Özetle, Keynes, liberal ekonomik felsefenin mikro bazlı politikalarının, makro politikalarla tamamlanması, dolayısıyla devlete bu alanda görev verilmesi gereği üzerinde durmuştur⁵³.

Keynezyen talep yönetimi, öncelikle yüksek bir büyüme sağlamış, ardından istihdamın artmasına yol açmış, ücret ve çalışma koşullarını iyileştirmiştir. Hızlı ekonomik büyüme, gelişim halindeki refah devletleri için maddi kaynak sağlamış, bu yolla sağlık, sosyal güvenlik, eğitim ve konut gibi alanlarda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Savaş sonrası yıllardan başlayarak, 1980'li yıllara kadar GSMH içinde sosyal refah hizmetlerine ayrılan pay giderek artmıştır⁵⁴.

Keynes'in işsizlik ve kamu harcamalarına dair çalışması, ABD'de, kendi ülkesi olan İngiltere'den bile daha önce etkili olmuştur. ABD'de 1930'lu yıllarda ve daha sonrasında benimsenen "Yeni Düzen" (New Deal)'de Keynes'in etkileri görülmektedir⁵⁵. Bu ülkede, 1935 yılında kabul edilen "Sosyal Güvenlik Yasası"

⁵¹ Peter Townsend, "The Restoration of "Universalism": The Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development Policies", (in the UNRISD Programme on Social Policy and Development), Geneva: UNRISD Publ., November 2002, pp. 2-3.

⁵² Ancak, burada tam istihdam hedefinden söz edilirken, işgücü içerisinde yalnızca erkek işgücü hedeflenmektedir. O dönemin anlayışı içerisinde, kadınların istihdamı kastedilmemektedir. Yine benzer şekilde, eşitsizliklerden söz edildiğinde de, kadınlarla ilgili eşitsizlikler kastedilmemektedir. Çalışkan, a.g.e., s. 16.

⁵³ Koray, "Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı", a.g.e., 2003, s. 73.

⁵⁴ Şerife Türkan Özşuca, "Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti", *İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, (Prof. Dr. Kamil Turan'a Armağan), Ankara: Kamu-İş Yay., Cilt: 7, Sayı: 2, 2003, s. 228.

⁵⁵ Alpaslan Işıklı, "Cumhuriyetin Sosyal Politikaları Üzerine", (Çevrimiçi): <http://www.aydinlanma1923.org/sayi/22/22-02.htm>, s. 2.

(Social Security Act) ile, işsizlik ödeneği, sistemin temeline oturtulmuştur. Aynı etki İngiltere'deki sosyal gelişmede de gözlenmektedir.

Keynes'in, Beveridge'in ulusal bir sigorta oluşturmak amacıyla 1942'de hazırladığı raporuna sağladığı destek⁵⁶, büyük olasılıkla İngiltere'deki koalisyon hükümetinin ret veya kabul kararında etkili olmuştur. Dolayısıyla, Keynes, kapsamlı bir devlet planlaması ve büyük bir kamu yatırımı ya da harcamasına gidecek yolun kapılarını açmıştır. Nitekim, Beveridge Planı, bütün Avrupa çapında zincirleme bir etki yaratmış ve getirdiği sosyal güvenlik anlayışı teker teker diğer Avrupa ülkelerinde de benimsenmeye başlamıştır.

Keynes, bir sosyalist olmamasına rağmen, kapitalizmin kendi kendini düzenleyen bir ekonomik sistem olduğuna inanmıyordu. Bilhassa, tam istihdamı sağlamada kendi kendini düzenleyen bir piyasa mekanizmasını öngören neo-klasik düşünce, Keynes'in çökertmeye çalıştığı bir düşünceydi. Keynes'in politikaları, piyasa "etkinliğini" "sosyal adalet" ile ilişkilendirmiştir. Onun görüşlerinde, kamu yatırımları, devlet planlaması, kamu hizmetleri ve gelirin yeniden dağıtımı, önemli bir role sahiptir⁵⁷.

Sosyal demokrasi için Keynezyenizm çok önemlidir; bunun nedeni, ekonomik yaşam üzerinde bir politik kontrol sistemi getirmesidir. Bu yolla, kamulaştırmanın getirebileceği çok büyük sosyal, ekonomik ve politik maliyetler olmaksızın, ekonomik yaşamın etkin politik kontrolü sağlanmaktadır.

Keynes'in, kamunun ekonomiye müdahalesini çözüm olarak gören görüşü, pekçok iktisatçı tarafından da benimsenmiş, zamanla bunların birçoğu devlete daha

⁵⁶ Keynes, hem planın hazırlanmasında yardımcı olmuş, hem de 1942'nin Aralık ayında yayınlanan rapordan önceki kritik aylarda sık sık Beveridge ile buluşmuştur. Örneğin, daha iyi bir emeklilik sistemi için, fon sisteminden ziyade dağıtım sistemini önermiş ve gönüllü ve özel sigortacılığa nazaran, Devlet'in sosyal sigorta anlayışının kuvvetlendirilmesini tavsiye etmiştir. Bkz.: N. Timmins, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, London: Harper Collins Publ., 1995, pp. 15-17.

⁵⁷ Townsend, a.g.e., pp. 4, 6.

geniş rol ve fonksiyonlar biçmiştir. Keynes'in kendi düşünceleri ve ona yapılan diğer katkılara, iktisat politikasında "Keynezyen İktisat" adı verilmiştir⁵⁸.

1945–1975 yılları arasını kapsayan ve refah devletinin zirve yaptığı çeyrek yüzyıllık sürede, devlet, "Keynezyen Refah Devleti" olarak anılmaktadır. Bunun nedeni, devletin müdahalecilik noktasında çok üst sınırlara ulaşmasıdır. Piyasa ekonomisinin aksaklıklarını bertaraf etmek üzere son derece gelişmiş bir refah devleti sözkonusudur⁵⁹.

II.D.Savaşı ertesinde Keynes'in öncülüğünde kurulan ve Türkiye dahil birçok ülkede geniş bir toplumsal uzlaşmaya dayanan Keynezyen refah devleti, aslında Soğuk Savaş yıllarına ve kapitalist sistemin altın çağına özgü bir modern devlet biçimi olarak, büyük bir toplumsal uzlaşmaya sahip olmuştur⁶⁰.

Ancak, ileride, refah devletinin krizi ile ilgili bölümde geniş bir şekilde değinileceği gibi, Keynezyen politikaların izlenmesi, 1970'lerden itibaren ülkeleri krize sokmuştur. Yüksek toplam talep ve istihdam politikaları, yüksek vergi oranları, cömert sosyal refah devleti harcamaları ve artan devlet müdahaleleri, krizin nedenleri olarak görülmüştür. Bu sebeplerden dolayı, ekonomide devletin rolünün küçültülmesi görüşleri dile getirilmeye başlanmış, toplumsal uzlaşmanın temelleri sarsılmış ve Keynezyen refah devletinin tasfiyesinin başladığı görülmüştür⁶¹.

Dolayısıyla, 1970'lere gelince Keynes'in dünya sosyal gelişimindeki ve küresel piyasalar üzerindeki etkisi zayıflamıştır. Monetaristler ve muhafazakar politik güçler yükselişe geçmiştir. Yaklaşık 30 senedir işbaşında olan serbest piyasa taraftarları, Keynes'in fikirlerini bertaraf etmiş⁶², yerine kendi görüşlerini yerleştirmiştir⁶³.

⁵⁸ Aktan, "Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu", a.g.e., s. 8.

⁵⁹ Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 192.

⁶⁰ Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", a.g.e., s. 30.

⁶¹ Özşuca, a.g.e., s. 228.

⁶² Bununla birlikte, Keynezyen düşüncenin, bir nesil sonra yeniden canlandığı, bazı düşünürlerin, Keynes'in evrensel görüşlerinin, sosyal olarak sürdürülebilir bir ekonomi için yeniden temel oluşturacağına inandığı görülmektedir.

C. Büyüme (Refah) Dönemi: Refah Devletinin “Altın Çağı” (1945–1975)

Modern refah devletlerinin kökenleri 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarına dayanmakla birlikte, refah devleti bugün tartışılan şeklini büyük çapta ilk defa II.D.Savaşı sonrasında, yani 1950’ler ve 1960’larda kazanmıştır. Gerçekten, refah devletlerinin tam anlamıyla gelişimi, II.D.Savaşı sonrasında yaşanan “Altın Çağ”da (1945–1975 arası) mümkün olabilmıştır. Oluşturulan “Refah Devleti Sözleşmesi”⁶⁴ (Welfare State Agreement), şekilsel açıdan değişse bile, bütün OECD ülkelerinde ittifakla benimsenmiştir⁶⁵. Dolayısıyla, özellikle 1960 ve 1970’li yıllar, refah devletinin nitelik olarak en belirginleştiği yılları ifade etmektedir. Bu dönemde, refah devletleri öyle gelişmiştir ki, başlangıçta hedeflenen amaçlar⁶⁶ da oldukça aşılmıştır⁶⁷.

Refah devletinin gelişmesinin yaşandığı bu dönemin görünümü şu şekilde özetlenebilir: 1929 tarihli Büyük Buhran’ın ardından yaşanan yaygın korumacılık ve II.D.Savaşı’nda dünya piyasalarının tamamen yıkılışı sonrasında, birçok ülkede ulusal paranın serbest bir şekilde konvertibilitesi yok olmuş, sermaye transferleri sıkı kontrole tabi tutulmuş ve iç finans piyasaları katı bir şekilde düzenlenmiştir. Birçok

Bazılarına göre, küreselleşme ve neo-liberalizmin günümüze kadar olan seyrine bakıldığında, küresel ekonominin bu şekilde gidemeyeceği, değişmek zorunda olduğu, bu değişimin en kısa zamanda gerçekleşeceği görülecektir. Değişimin yönü ise, katılımcı demokrasinin ve refah devletinin yeniden güçlenmesine doğru ve neo-keynezyen iktisat politikalarının kabulü yönünde olacaktır. Neo-liberal politikalar başarısız olduğu için, yakın bir zamanda neo-keynezyen politikaların uygulanması gerekli olacaktır. (Prof. Dr. Emre Kongar’ın CNN’deki “Editör” programında 31 Ocak 2002 Perşembe günü yaptığı konuşmasından alıntılanmıştır.)

⁶³ Townsend, a.g.e., p. 1.

⁶⁴ Sosyal refah amaçlı ilke ve kurumların benimsenmesi ve uygulanması amacıyla, gelişmiş sanayi ülkelerinin hepsinin üzerinde ittifak ettikleri örtülü bir sosyal anlaşmayı ifade etmektedir. Bu sosyal sözleşmenin yapısal şartları günümüzde sorgulanmaktadır. Sözleşme, bizzat refah devleti modelinin başarısından kaynaklanan sonuçlar tarafından zayıflatılmış ve aşındırılmıştır.

⁶⁵ Stephan Leibfried, “National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century”, *Social Policy & Administration*, Vol.: 34, No. 1, March 2000. p. 59. & Scharpf, *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy*, a.g.e., p. 2.

⁶⁶ Refah devletinin temel amaçları şu şekilde belirtilebilir: Vatandaşlara belirli bir düzeyde sosyal güvenlik, refah hizmetleri, sağlık, eğitim, konut ve asgari bir gelir sağlamak.

⁶⁷ Koray, “Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umud, Kimi İçin Kaygı Kaynağı”, a.g.e., s. 105.

ekonomik faaliyet, uluslararası rekabete karşı koruma altına alınmıştır. Yine birçok ülkede, hizmetler sektörü ve tarım koruma altına alınmıştır⁶⁸.

Bütün bunlara bakarak, II.D.Savaşı sonrası yıllarda ekonomilerin kapalı özelliğe sahip olduğu, ulus-devletlerin kendi ekonomik sınırlarını ve ulus-ötesi ekonomik ilişkilerini kontrol altında tutabildikleri görülmektedir. Polanyani'nin 1957'de yazdığı, gelişmiş sanayi toplumlarının "Büyük Dönüşümü" başlamış bulunmaktadır. Bu dönemde, sınırlar üzerindeki kontrol gücü, ulusal çapta kurallar koyma gücüyle birleşmiştir. Vergiler artan oranlı hale getirilmiş, bu yolla kamu hizmetleri ve transferleri (gelirin yeniden dağıtımı) mümkün kılınmıştır. Ulusal sağlık sistemleri, herkese ücretsiz tıbbi bakım sağlar hale getirilmiş; ulusal sosyal yardım, işsizlik ödeneği, özürlülere yardım ve emeklilik sistemleri, ücret-dışı cömert gelirler sağlamaya başlamıştır. Bütün kapitalist demokrasiler tam istihdam, sosyal güvenlik ve egaliteryen (eşitlikçi) amaçlara yönelik politik eylemler içerisine girmişlerdir. Bu dönem boyunca, tüm gelişmiş ülkeler, refah amaçlarını yerine getirirken, kapitalist ulusal ekonomilerinin yaşamsallığını da tehlikeye atmamışlardır⁶⁹.

Bu dönemde refah devletinin gelişmesinde bazı uluslararası kuruluşların (BM, UÇÖ ve AB gibi) ve uluslararası belgelerin de önemli bir payı vardır. Bu metinlerden bazıları şu şekilde sıralanabilir: 1941 tarihli "Atlantik Paktı", 1944 tarihli "Philadelphiya Bildirgesi", 1948 tarihli "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi", UÇÖ'nün başta 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi" olmak üzere çeşitli sözleşme ve tavsiyeleri, "Avrupa Sosyal Şartı", "Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi" vs.⁷⁰.

⁶⁸ II.D.Savaşı ile 1970'lerin başına kadar olan bu çeyrek yüzyıllık dönemin karakteristiklerini belirtmek gerekirse, bunları şu şekilde sıralamak mümkündür: Bu dönemin ilk niteliği seri üretim ve seri tüketimdir. İşyerlerinde çalışan insanlar daha ziyade yarı-vasıflı işgücüdür. Yüksek ücretli ve örgütlü işgücü, işveren ile karşılıklı toplu pazarlığa oturmakta ve iyi koşullarda toplu sözleşmelere imza atmaktadır. Sermaye de daha büyük ölçekli hale gelmiştir. Devlet ise taraflar arasında hakemlik eden bir role sahiptir. Bkz.: Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 192.

⁶⁹ Scharpf, *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy*, a.g.e., pp. 2-3.

⁷⁰ Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 124-125.

Refah devletinin bu döneminde, sosyo-ekonomik yapı 40-50 yıl öncesine göre tamamen değişmiştir. Bu dönemde ailenin yapısı değişmiş, kadın istihdamı artmış, genel olarak istihdam artmış, istihdamla birlikte işsizlik de yükselmiş, işgücü giderek daha yaşlı hale gelmiş, vergiler yükselmiş, kamu harcamaları artmış, mali açıklar sürekli hale gelmiştir⁷¹.

Yine, bu dönemde refah devletinin gelir ve harcamaları arttıkça, eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, tam istihdam, gelir dağılımı gibi sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri geliştikçe, refah devletinin kurumsallaşan bu hizmetleri, vatandaşlar tarafından “bir refah hakkı” olarak görülmeye başlanmış, vatandaşların devletten beklentileri sürekli artmıştır.

Farklı ülkeler ve refah devleti türleri için, harcamalardaki artışın arkasında değişik sebepler yer almaktadır⁷². Ancak, kamu sektöründeki gelişmenin açıklanması istenildiğinde, karma bir nedenler kümesine ihtiyaç duyulacağı anlaşılmaktadır⁷³.

Son olarak belirtilmesi gereken bir husus daha vardır. O da, politik ve ekonomik rejimi ne olursa olsun, birçok ülkede hükümetlerin refah ekonomisi olma amacı gütmesidir. Doğu Avrupa’nın eski sosyalist ülkelerinde ve SSCB başta olmak üzere birçok komünist rejime sahip ülkede, devlet sosyal sigorta, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, konut vb. ile ilgili önlemler olarak (politikalar ve kurumlar oluşturarak), refah devleti biçimini almış ve bu konuda önemli adımlar atmıştır. Ancak, demokratik bir hukuk devleti olmayan bu ülkelere, “sosyal hukuk devleti” denilmesine de olanak yoktur⁷⁴.

⁷¹ Lazar, Stoyko, a.g.e., p. 6.

⁷² Örneğin, birçok olgun refah devletinin daha fazla büyümesinin belirli bir nedeni, aile ve devlet arasındaki iş paylaşımının değişmesidir. Kadınlar iş piyasasına girdikçe, çocukların ve yaşlıların bakımı aileden uzaklaşmıştır. Bu bağlamda, kamu sektörü harcamalarının büyümesi, kamu sektörü hizmetleri ve transferlerine duyulan talepteki değişimin getirdiği bir sonuç olarak görülebilir. Kamu sektörünün (refah devletinin) büyümesinin çeşitli açıklamaları vardır. Bu açıklamalar, sosyo-ekonomik, ideolojik ve politik bakış açısından tutun, tüketici, finansal ve üretici bakışaçılarına değin, hangisinden bakıldığına bağlı olarak değişiklik göstermektedir.

⁷³ Greve, a.g.e., p. 55.

⁷⁴ Serter, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, a.g.e., s. 36.

1. Refah Devleti Harcamalarının (Sosyal Bütçenin) Büyümesi

Refah devletlerinin büyüyen bütçelerinin ele alındığı bu başlık altında, yalnızca gelişme ve serpilme dönemi içerisinde sürekli olarak artış gösteren kamu (sosyal) harcamaları yer alacak, kriz dönemine ve kamu harcamalarını kısımaya yönelik önlemlere Dördüncü Bölüm’de yer verilecektir.

Geçtiğimiz yüzyıldan itibaren, özellikle II.D.Savaşı sonrasında, birçok ülkede milli gelir arttıkça⁷⁵, hem devletin genel harcamalarının artış gösterdiği, hem de sosyal refah devletinin hacminin genişlediği, sosyal refah hizmetlerine ayrılan payın arttığı bilinen bir olgudur. Milli gelir içinde refah devleti harcamalarına⁷⁶, yani sosyal refah harcamalarına ayrılan payın büyüklüğü, büyük oranda o ülkenin gelişmişlik derecesi ve vatandaşlarının refahı ile sosyal refah devleti anlayışına verdiği öneme bağlıdır. Gerçekte, sosyal alana pay ayırmak demek, başka alanlara yapılacak yatırımlardan vazgeçmek demektir.

1945’lerden itibaren, değişen dünya zihniyeti doğrultusunda, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, hemen hemen her ülkede, bu gelişim süresince başta sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları olmak üzere, sosyal harcamaların sürekli artış eğilimi gösterdiği bilinmektedir.

⁷⁵ Ekonomik gelişmenin ve milli gelirdeki artışın, kamu desteğinin genişlemesi üzerinde bir etkiye sahip olduğu görülmektedir. Sosyal refah tarihçesine bakıldığında, hızlı refah devleti gelişimi dönemlerinin, hızlı ekonomik gelişme dönemleriyle korelasyon içinde olduğu görülmektedir. En hızlı ekonomik genişleme 1950 ile 1973, ikinci hızlı dönem 1870–1913 ve üçüncüsü ise 1973–1992 yılları arasında ortaya çıkmıştır. Refah devletinin küçültülmesi ve krizi tartışmalarının önemli olduğu 1973 ve sonrası dönem istisna edilirse, diğer iki dönem refah devletindeki büyümenin anlaşılmasında önemli bir yere sahiptir. Bkz.: Greve, a.g.e., p. 5.

⁷⁶ Refah açısından ekonomik gelişme önemlidir, çünkü refah için gerekli olan somut ve soyut mal ve hizmetler, ekonomik gelişme ile mümkün hale gelebilmektedir. II.D.Savaşı’ndan sonra bazı ülkelerde yaşanan hızlı ekonomik büyüme, yaşam süresinin uzamasında, çocuk ölümlerinin azalmasında, sağlık ve eğitim gibi hizmetlerin sunulmasında temel etken olmuştur. Dolayısıyla, her zaman için yüzde yüz doğru olmasa da, sosyal koruma garantisi ile ekonomik gelişme arasında güçlü bir bağ vardır. Bkz.: Paul Spicker, “The Welfare State”, *An Introduction to Social Policy*, (Çevrimiçi): <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/wstate.htm>, 13.03.2003, p. 5.

Neredeyse her ülkede, yaşlılık, malüllük, ölüm, hastalık, analık ve iş kazaları–meslek hastalıkları sigortaları kurulmuştur. Daha zengin ülkelerde ise, bunlara ek olarak, işsizlik sigortası ile aile yardımları da yer almıştır. Eğitim ve sağlık harcamaları⁷⁷ artmış, sosyal hizmetler hem kapsam, hem de kalite olarak çok gelişmiştir⁷⁸.

Son 50 yılı aşkın bir süredir, özellikle gelişmiş dünyada kapitalizmin adaletsiz yönlerini törpülemek üzere kamu harcamalarının sürekli artırılmasının nedenleri arasında, geçmişte ortaya çıkan işçi hareketleri ve Sovyetler tehlikesi, yaşanan büyük ekonomik bunalımlar, iki büyük dünya savaşının ortaya çıkarttığı yıkımın doğurduğu sefalet gibi nedenler vardır. Bu yüzden, 20. yüzyılın başlarına kadar devam eden “ekonomide çok küçük bir devlet” anlayışı, yerini 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren “ekonomide giderek büyüyen bir devlet” anlayışına bırakmış, müdahaleci ve dengeleyici devlete duyulan gereksinim artmıştır.

Bütün bunların neticesinde, özellikle gelişmiş dünyada toplam devlet harcamalarının GSMH’ye oranı, 1960’ların başlarından 1980’lerin başlarına kadar düzgün bir şekilde artmıştır. En büyük artış, OPEC kaynaklı olan krizlerin yaşandığı 1970’li yılların ortaları ve sonlarında görülmüştür. 1980’lerin ortalarına gelindiğinde,

⁷⁷ Özellikle sağlık harcamalarının artışına yol açan bazı önemli gelişmeler şu şekilde sıralanabilir:

- Öncelikle, sigorta, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin yaygınlaşması, hem bu hizmetlerden yararlananların sayısını, hem de kullanılan hizmet miktarını artırmıştır.
- Kişi başına düşen gelir ve GSMH’nin büyümesi, sosyal güvenliğe ve sağlığa ayrılan payın artmasına yol açmıştır.
- Sanayinin gelişmesi kentleşmeyi, kentleşme ise hizmet kullanımını artırmıştır.
- Ekonomi ve sağlık alanındaki gelişmeler, beklenen yaşam ümidini artırmış, büyüyen yaşlı nüfus ise sağlık tüketimine yönelmiştir.
- Sağlık alanında etkili teşhis yöntemlerinin gelişmesi, hasta ve hastalık sayısını, kronik hastalıkların tedavi süresini, ayrıca teşhis amacıyla yapılan maliyetleri artırmıştır. Bkz.: Piyal, a.g.e., s. 89–90.

⁷⁸ Ancak, bu sigortaların kurulmuş olması ile etkinliği arasındaki ilişkilerin, ülke uygulamaları gözönünde tutulduğunda, çok farklı olduğu gözlenecektir. Çünkü, ülkelerarası bir karşılaştırma yapıldığında, sosyal güvenlik harcamalarının milli gelir ve / veya kamu harcamalarına oranının çok değişkenlik arzettiği görülecektir. Bazı ülkelerde bu oran çok düşük iken, bazılarında ise kamu harcamalarının % 70’ini aşacak oranda çok yüksek olduğu görülmektedir. Milli gelirden hükümetlerin aldıkları pay ile bu pay içinde sosyal güvenliğin aldığı pay, o ülkede sosyal güvenliğe verilen önemi belirtir. Bkz.: Turan Yazgan, *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yay., 1992, s. 289.

artışın yavaşladığı, 1989'da ortaya çıkan uluslararası bir kriz ile trendin yine yükselişe geçtiği görülmüştür⁷⁹.

İleri düzeyde sanayileşmiş 18 ülke kamu harcamalarına bakıldığında, bu oran 1870'de % 10,5 ve I. Dünya Savaşı öncesinde ufak bir artışla % 11,9 iken, II.D.Savaşı öncesinde % 22,4'e, 1996 yılında ise % 45,8'e⁸⁰ kadar fırladığı görülmektedir⁸¹. İsveç gibi bazı ülkelerde kamu harcamalarının GSMH'ye oranı her zaman yüksek olmuş, neredeyse % 70'lere yaklaşmıştır. Genel olarak bu artış seyri 1990'ların ortasına kadar devam etmiş, bu tarihten sonra düşme eğilimi içerisine girmiştir. Benzer şekilde, aşağıdaki tablo ve açıklamalar da, artışın seyri hakkında açık bir bilgi vermektedir.

Tablo 6: OECD Ülkelerinde Kamu Harcamalarının GSYİH İçerisindeki Payı, (%)

Ülkeler	1960	1970	1980	1990	1995	2000*
ABD	27,8	31,6	31,8	35,2	34,9	32,2
Almanya	32,0	38,6	47,9	45,1	49,8	46,8
Danimarka	24,8	40,2	56,2	56,0	59,3	53,4
Fransa	34,6	38,5	46,1	49,8	54,3	53,6
Hollanda	33,7	45,5	54,9	54,1	51,3	47,7
İngiltere	32,6	38,8	43,0	41,8	44,4	41,1
İspanya	13,7	22,2	32,2	42,5	45,5	40,5
İsveç	31,1	43,3	60,1	59,1	65,6	58,5
İtalya	30,1	34,2	41,9	54,0	52,7	48,5
Yunanistan	17,4	22,4	33,1	48,2	48,3	41,2
Toplam OECD	28,8	32,3	37,1	39,4	41,2	39,5

Kaynak: Halis Yunus Ersöz, "Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2000, s. 52.

* 2000 yılı verisi tahminidir.

Aynı şekilde, kamu sosyal harcamalarının GSMH'ye oranı da sürekli bir artış içerisinde olmuştur. Özellikle 1960 yılında, neredeyse bütün Batı demokrasilerinde

⁷⁹ Garret, Mitchell, a.g.e., p. 160.

⁸⁰ Dolayısıyla, toplam harcamalar ve sosyal güvenlik transferleri, 1990'lı yılların ortalarına gelindiğinde, herhangi bir yılda olmadığı kadar GSMH'den büyük bir pay almıştır.

⁸¹ Kazgan, a.g.e., s. 39.

refah devleti harcamaları kanatlanmıştır⁸². OECD istatistiklerine göre, daha sonraki 20 yıl boyunca da sosyal refah amaçlı kamu harcamaları ikiye katlanmış, 21 OECD ülkesinde, GSMH'nin yüzdesi olarak 1960'daki % 12,3 düzeyinden 1980'de % 23,3'e tırmanmış; ABD'de de harcama düzeyi ikiye katlanarak % 9'dan % 18'e çıkmıştır⁸³. 1980'li yıllarda artışın yavaşladığı görülmektedir; bunun nedeni, o tarihlerde yaşanan ekonomik durgunluklardır. Bu oran, daha yakın tarihlerde ise % 25'leri geçmiştir⁸⁴. (Sosyal harcamalardaki artış trendi için, benzer verilere sahip aşağıdaki tabloya da bakınız).

Tablo 7: Sosyal Harcamaların GSYİH İçindeki Payı, 1962–1975, (%)

Ülkeler	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Almanya	17,5	17,7	17,8	18,2	18,7	20,2	20,2	19,8	21,4	21,9	22,7	23,2	24,7	27,9
Belçika	15,5	15,7	14,9	16,3	16,5	16,9	17,8	18,7	18,5	18,9	20,3	20,5	21,6	24,4
Danimarka	-	-	-	-	-	-	-	-	19,4	20,6	21,0	20,8	24,5	27,6
Fransa	16,3	17,2	17,4	17,9	18,2	18,4	18,6	18,3	18,9	19,1	19,2	19,6	20,0	22,7
Hollanda	13,7	15,5	15,8	16,9	18,2	18,9	19,3	19,9	20,7	22,0	23,1	23,7	25,6	28,3
İngiltere	-	-	-	-	-	-	-	-	15,7	16,1	16,8	16,6	17,3	19,2
İrlanda	-	-	-	-	-	-	-	-	12,7	13,0	12,9	15,3	17,1	20,4
İtalya	14,3	15,1	15,5	17,4	18,1	17,8	18,9	18,9	18,8	20,2	21,7	21,0	22,6	23,7
Lüksemburg	15,7	16,0	16,2	17,1	17,6	19,3	18,8	17,7	16,0	17,8	18,2	16,9	16,3	23,9

Kaynak: Jürgen Kohl, “Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America”, *The Development of Welfare States in Europe and America*, (Eds.: Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer), 4th ed., New Jersey: Transaction Publishers, 1990, p. 319’dan aktaran Şermin Marangoz, “Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler”, (Yayınlanmamış Yük. Lis. Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2001, s. 133.

⁸² Hatta, bu yıllarda Daniel Bell, refah devleti üzerinde oluşan büyük konsensüs dolayısıyla, kapitalist toplumların “ideolojinin sonu”na ulaştığını deklare etmiştir.

⁸³ Gilbert, a.g.e., p. 9.

⁸⁴ Lazar, Stoyko, a.g.e., p. 10.

Tablo 8: Kamu Sosyal Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı, (%)

Ülkeler	1960	1975	1980	1990
ABD	7,3	14,5	13,4	14,6
Almanya	18,1	26,2	25,7	23,5
Danimarka	9,0	24,2	26,8	27,8
Fransa	13,4	17,7	22,5	26,5
Hollanda	11,7	29,6	28,3	28,8
İngiltere	10,2	15,6	16,4	22,3
İspanya	7,8	11,8	16,8	19,3
İsveç	10,8	21,2	25,9	33,1
İtalya	13,1	21,0	21,2	24,5
Yunanistan	7,1	8,6	11,1	20,9
Toplam OECD	10,1	18,1	19,6	21,5

Kaynak: Vic George, “The Future of the Welfare State”, **European Welfare Policy**, (Eds.: Vic George, Peter Taylor–Gooby), New York: St. Martin’s Press, 1996, p. 5.

Diğer bir açıdan, kamu harcamaları içerisinde sosyal harcamaların payı bağlamında konuya yaklaşıldığında, “20. yüzyılın başından 1960’a kadar olan dönemde, kamu bütçesi içinde sosyal harcamaların payı Almanya’da % 30’dan % 62’ye, İngiltere’de % 20’den % 47’ye, İsveç’te % 30’dan % 57’ye çıkmıştır. Bu durum sonraki dönemlerde de devam etmiş ve genellikle gayri safi milli hasılanın (GSMH) yaklaşık yarısı kamu harcamalarına ayrılırken, yaklaşık üçte biri ile dörtte biri arasındaki pay da sosyal harcamalara gitmiştir⁸⁵.”

II.D.Savaşı’ndan sonra Avrupa’ya bakıldığında, devletin ekonomideki rolü, kamu mallarının üretilmesinden, (refah devleti aracılığıyla) gelirin yeniden dağıtım fonksiyonuna kadar genişlemiştir. Bu durum, kamu harcamalarında yükselme etkisi yapmıştır. Devletler, sosyal refah programları yoluyla, kaynakları tahsis etmekte ve yeniden dağıtmaktadır. Uygulamada, sosyal güvenlik yoluyla yapılan yeniden dağıtım fonksiyonu, Avrupa ülkelerinde hükümet bütçelerinin önemli bir kısmını teşkil etmektedir⁸⁶.

⁸⁵ Koray, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, a.g.e., s. 68.

⁸⁶ Bu geniş düzeyli harcamalar nedeniyle, refah devletleri saldırıya maruz kalmaktadır. 1970’lerdeki ekonomik kriz, hükümet bütçesi ve devletin ekonomik faaliyete müdahalesi üzerindeki baskıyı

Büyük harcama yapan ülkeler arasında olan Belçika ve Almanya refah devletleri, transferlere büyük bütçe ayırmak, ancak kamu hizmetlerinin sağlanmasında daha az harcama yapmakla nitelendirilmektedir (bu durum, bu gibi ülkelerdeki tarihsel muhafazakar refah anlayışının bir sonucudur). Demokratik refah rejimleri olan Danimarka ve İsveç'te ise, tam tersi bir harcama şekli söz konusudur⁸⁷.

Diğer taraftan, ülkelerin çoğunda, gerçekleştirilen sosyal güvenlik harcamalarında farklılıklar bulunmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bakıldığında, bu farklılıklar anlaşılabilir, ancak, aynı düzeydeki ülkeler arasında bile farklılıklar olduğu görülebilmektedir.

Bazı ülkelerin, diğerlerine göre daha fazla sosyal refah harcamalarında bulunmasının nedeni, politik tercihte yatmaktadır. Bazı toplumlarda insanlar, vergiler ve katkılar yoluyla gelirinin daha büyük bir kısmının sosyal harcamalara gitmesine isteklidirler. Dolayısıyla, bu isteklilik politik karar alma süreçlerine de yansımaktadır⁸⁸.

Refah devletlerini, yalnızca gerçekleştirdikleri (sosyal) harcamalar düzeyine bakarak, hangi tür bir refah devleti olduğunu belirleyebilmek çok mümkün değildir. Yapılan çalışmaların çoğunda, refah devletleri sınıflandırılırken, harcamalar düzeyi yanında çok sayıda faktör daha dikkate alınmış, bunların hepsinin analizi sonucunda bir devletin hangi tür refah rejimi altında yer alacağına karar verilmiştir⁸⁹.

Yine, harcamalar ile toplumsal refah düzeyi arasında bir korelasyonun olmadığı da öne sürülmektedir. Örneğin, ABD'ye bakıldığında, 1980 ve 1990'lı yıllarda bu ülkede gerçekleşen sosyal harcamaların (kamu harcamaları da aynı şekilde), aynı dönemde İspanya ve Yunanistan'daki sosyal harcamalar düzeyinden daha düşük olduğu, buna rağmen, ABD'deki bir bireyin yaşam standardının, diğer iki

artırmıştır. Ancak, yine de günümüzde bile sosyal koruma harcamaları, GSMH'nin büyük bir oranını temsil etmektedir. Bkz.: Fouarge, *Costs of Non-Social Policy*, a.g.e., p. 34.

⁸⁷ Garret, Mitchell, a.g.e., p. 160.

⁸⁸ Alev Özkazanç, "Dünyada Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Ekonomi", (ILO, Dünya Çalışma Raporu-2000'den çeviri), *Sendikal Notlar*, Sayı: 6, 2000, s. 111.

⁸⁹ Greve, a.g.e., p. 131.

lkeden daha yüksek olduğu, yani toplumsal refahın daha yüksek düzeyde gerekleştii görülmektedir.

Benzer şekilde, politik tavır ile hükümetlerin gerekleştirdii sosyal harcamalar düzeyi arasında da bir paralellik olmadığı iddia edilmektedir. Bu doğrultuda, hangi politik düşünceye ait olursa olsun, gelişmiş ülkelerin aşaaı yukarı benzer harcama trendine sahip olduğu, bireysel ve toplumsal refah açısından önemli olan hususun, yüksek harcamalar düzeyinden ziyade, sosyal refah hizmetlerinin geniş kapsamlı dağılımını sağlamak olduğu ifade edilmektedir. Örneğin, GSMH'ye oranı bakımından aynı düzeyde sosyal harcama gerçekleştiren iki ülkeden biri, sosyal harcamaların topluma dağıtımında farklı uygulama içerisindeyse, yani bu ülkelerden birisi dağılımı daha iyi sağlıyorsa, o takdirde bu ülkedeki toplumsal refah düzeyi daha yüksek olacaktır⁹⁰.

Sosyal harcamaların, genel olarak daha az avantajlı konumda olan ya da ekonomik bakımdan zor durumda olanlara yönelik olduğu ve böylece sosyal adaletin dayanışma yönüne uygun olduğu düşünülmektedir. Ancak, uygulamaya bakıldığında, genellikle sosyal harcamalarda aslan payının toplumun en az avantajlı grupları yerine, orta tabakaya gittiği gözlenmektedir. Bu eğilim, evrensel refah devletleri ve Kıta Avrupası'nın sosyal sigorta devletlerinde daha güçlüdür, seçicilik ilkesine uygun davranarak ve gelir araştırmalarına yönelik araçlar kullanarak refah olanakları sunan Anglo-Sakson lkelerinde ise daha zayıftır.

Öte yandan, refah devleti uygulamasının, gelişmişlik düzeyi ve o ülkeye hakim olan ekonomik ve politik düşünce yapısına güçlü bir şekilde bağlı olduğu, önceden de belirtildiği gibi, açık bir şekilde ortadadır. Bir ülkenin ekonomik olanakları ne kadar genişse, refah devleti de o oranda bir hacme sahip olacaktır. Ülkemiz örneğinden de görüleceği üzere, her ne kadar son iki anayasada sosyal devlet ilkesi benimsense de, ülkenin ekonomik olanakları buna imkan vermiyorsa, sosyal devlet ilkesi bir temenniden öteye gidemeyecektir.

⁹⁰ George Vic, "The Future of the Welfare State", **European Welfare Policy**, (Eds.: George Vic, Peter Taylor-Gooby), New York: St. Martin's Press, 1996, p. 14.

Buna rağmen, zayıf bir sosyal refah devleti özellikleri sergileyen Türkiye’de de refaha ayrılan bütçenin büyüdüğü, bu büyümenin, Türkiye’yi de etkisine alan sosyal harcamaların kısılması gerektiği anlayışının bütün dünyaya hakim olduğu 1980’li yıllarda da sürmeye devam ettiği görülmektedir. Özellikle “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” ve “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” aracılığıyla merkezi hükümetin, bunun yanında yoksullara yönelik harcamalarıyla yerel yönetimlerin, nakdi ve aynı sosyal yardım harcamalarını artırdığı gözlenmektedir.

2. Refah Devletinin Finansman Aracı Olan Vergi Oranlarının Artışı

Modern devlet, aynı zamanda bir vergi devleti demektir, bu konuda herkes hemfikirdir. Başlangıçta sadece devlet fonksiyonlarının gerektirdiği masrafları karşılamak üzere az miktarda vergi toplayan devletler, zaman ilerledikçe vergi yükünü gitgide artırmış, 1945’lerden 1980’lere kadarki dönemde son derece gelişen ve genişleyen refah devleti zamanında ise, büyük harcamalar gerektiren sosyal refah önlemleri dolayısıyla vergilendirmede en yüksek noktalara ulaşmıştır. Bu dönemde devlet, sosyal amaçlarla, sürekli olarak hem vergi gelirlerini çeşitlendirmiş, hem de vergi oranlarını da artan oranlı (müterakki) hale getirmiştir⁹¹.

Refah devletinin finansmanını nasıl sağladığına gelince, bu konuda birçok farklı yol ve tür vardır. Ancak, en önemli gelir kaynağı vergi ve harçlardır. Uygulamaya bakıldığında, vergi ve harçların daha çok şu yollarla toplandığı görülmektedir: Gelir vergileri; sosyal güvenlik katkıları; katma değer vergileri; harçlar; diğerleri⁹².

⁹¹ Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 74.

⁹² Para basmak (emisyon) ve borçlanmak da bir yöntemdir. Ancak, böyle yapıldığında, ekonomik sorunlar ortaya çıkacaktır. Bu sorunlara örnek, ödemeler dengesi açıkları, kamu sektörü borcu, enflasyon ve iş piyasasındaki darboğazlardır.

Bunlardan başka, sadece yararlananlardan alınan kullanım ücreti de, kamu sektörü harcamalarını finanse etmenin bir parçası olarak görülebilir. Yine, özel olarak kurulan ve hizmet sunan zorunlu sigorta da, dolaylı bir şekilde, refah devletini finanse etmenin bir yolu olabilir.

Bunlardan en fazla kullanılanları gelir vergileri, sosyal güvenlik katkıları ve katma değer vergileridir. Farklı ülkelerde, bunların karışım ve kombinasyonları büyük boyutlarda farklı bir şekilde uygulamada olabilir.

Farklı refah rejimleri dikkate alındığında, hepsinde farklı vergi türlerinin benimsendiği göze çarpmaktadır. Örneğin, evrensel yaklaşıma sahip İskandinav refah devletleri, gelir vergileri ve katma değer vergilerine daha fazla dayanmakta, bunun yanında, seçici (katkıya dayalı) bir yaklaşımı benimseyen Kıta Avrupası refah devletleri ise, sosyal güvenlik katkılarını kullanmaya eğilimli olmaktadır. Minimalist bir yaklaşıma sahip liberal refah devletleri ise, sadece özel hayırsever kuruluşlara dayanmaktadır.

Farklı ülkelerdeki farklı vergi düzeylerine gelince, refah tarihçesi incelendiğinde görülecektir ki, refah devletini finanse etmede tercih edilen yol, refah devletlerinin tarihi geleneklerine ve gelişimine uygun bir görünüme sahiptir. Daha olgun refah devletleri, daha yeni refah devletlerine nazaran, GSMH'nin bir parçası olarak daha yüksek vergi düzeylerine sahip bulunmaktadır. Örneğin, en eski refah devletleri olan Batı Avrupa refah devletlerinin birçoğu, GSMH'lerinin % 45–50'sini kamu sektörü harcamalarına ayırmaktadır. Genel anlamıyla bunun hepsi sosyal politikaya harcanmamaktadır, fakat bu oran, kamu sektörünün ekonomi üzerindeki etkisini ve kamuyu finanse etme ihtiyacını göstermektedir⁹³.

Öte yandan, devlet harcamalarının önemli oranda artması ile, vergi oranlarının da aynı dönemde yükselmesi sürpriz bir gelişme değildir. Örneğin, 1965'te ortalama sermaye vergisi oranı, çalışandan alınan gelir vergisinden % 10 daha fazla idi. 1990'ların başına gelindiğinde ise, sermayeden alınan vergi % 10 daha artmış (neredeyse % 40), çalışandan alınan vergi oranı ise bundan daha hızlı artarak, sermayenin oranına yaklaşmıştır⁹⁴.

⁹³ Greve, a.g.e., p. 47.

⁹⁴ Garret, Mitchell, a.g.e., p. 159.

Tablo 9: OECD Ülkelerinde Vergi Oranları, 1986–1992

	Sermaye	İşgücü	Tüketim
ABD	41,0	28,9	4,8
Almanya	28,1	42,4	15,7
Avustralya	47,4	18,2	8,5
Avusturya	22,5	40,4	21,1
Belçika	36,3	47,7	16,4
Danimarka	34,7	44,3	35,7
Finlandiya	45,3	34,0	30,5
Fransa	25,8	45,8	19,5
Hollanda	31,2	51,9	18,5
İngiltere	56,9	25,6	16,8
İrlanda	–	–	–
İsveç	62,4	50,4	24,7
İsviçre	28,2	33,0	8,2
İtalya	28,6	41,4	14,2
Japonya	49,9	27,5	5,5
Kanada	42,2	29,7	12,5
Norveç	38,7	39,8	35,5
Yeni Zelanda	36,6	25,5	17,6

Kaynak: Geoffrey Garret, Deborah Mitchell, “Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD”, *European Journal of Political Research*, Issue: 39, 2001, p. 161.

Yukarıdaki Tablo’da, beş ülkenin sermaye vergi oranlarının % 45’in üzerinde olduğu görülmektedir. Bunlardan yalnızca iki tanesi gelişmiş refah devleti olarak düşünülen ülkelerdendir (Finlandiya ve İsveç). Diğerlerinin ise refah harcamaları açısından daha zayıf ülkeler olduğu görülmektedir (Avustralya, Japonya ve İngiltere). Sermaye vergi oranının düşük olduğu (% 30’un altında) ülkeler ise, Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya ve İsviçre’dir.

- Tablo’ya göre, işgücü vergi oranları, Belçika, Fransa, Hollanda ve İsveç’te % 45’in üzerinde, Avustralya, Japonya, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD’de ise % 30’un altındadır. Vergiler açısından ülkeler çok farklılıklar göstermektedir. İsveç her iki vergi türünün de en yüksek olduğu, İsviçre ise en düşük olduğu ülkelerdir. İngiltere, sermaye vergi oranının yüksek, işgücü oranının düşük olduğu, Fransa ve Hollanda ise tam tersinin geçerli olduğu ülkelerdir.

Tablo 10: Bazı Ülkelerde Vergi Yüğü, 1960–1985

	1960	1970	1978	1985
ABD	26,6	29,2	29,0	29,2
Almanya	31,3	32,9	37,9	37,8
Avustralya	23,5	24,5	27,3	30,3
Avusturya	30,5	35,7	41,4	42,5
Belçika	26,5	35,2	44,0	46,9
Danimarka	25,4	40,4	43,4	49,2
Finlandiya	27,7	31,6	35,3	37,3
Fransa	-	35,6	39,5	45,6
Hollanda	30,1	37,6	44,6	45,0
İngiltere	28,5	37,1	33,1	38,1
İrlanda	22,0	31,2	31,5	39,1
İspanya	-	17,2	22,9	28,8
İsveç	27,2	40,2	50,9	50,5
İsviçre	21,3	23,8	31,6	32,1
İtalya	34,0	24,2	27,1	34,7
Japonya	18,2	19,7	24,0	28,0
Kanada	24,2	31,3	30,8	33,1
Lüksemburg	-	30,2	43,7	42,8
Norveç	31,2	39,2	46,5	47,8
Portekiz	16,3	23,1	26,4	31,1
Yeni Zelanda	27,3	27,4	32,0	34,3
Yunanistan	-	24,3	27,9	35,1
TÜRKİYE	11,1	17,7	21,3	16,1
Ortalama	25,4	30,0	34,4	37,2

Kaynak: Coşkun Can Aktan, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, İzmir: Takav Matbaası, 1994, s. 77.

3. Refah Devletinde İstihdamın Büyümesi

1970’li yıllara kadar, Keynezyen refah devletlerinin en önde gelen amaçlarından bir tanesi “tam istihdam” sağlamaktır. Bu doğrultuda, birçok ülkede sağlık, eğitim ve özellikle sosyal refah hizmetleri gibi alanlarda çok sayıda kişi istihdam edilmiş, bu ülkelerde kamu tarafından sunulan sosyal refah hizmetleri, aynı zamanda geniş bir kamu sektörü istihdamına yol açmıştır. İzlenen bu istihdam politikalarının amacı, kamu sektöründe üretimi artırmaktan ziyade, işsizliği azaltmaktır. Bu durum bunalımın başladığı yıllara kadar devam etmiştir. Daha sonra,

ekonomide gözlenen resesyonlar nedeniyle işgücü talebi daralmış ve istihdam düzeyleri birçok ülkede düşme eğilimine girmiştir⁹⁵.

Bilindiği üzere devlet, bir ülkede istihdamın geliştirilmesi üzerinde önemli oranda etken olabilir. Yasal düzenlemeler yaparak, piyasaları deregüle ederek, sosyal güvenlik ve vergi sistemlerinin yapılarını değiştirerek istihdam oranlarının artmasına gayret gösterebilir. Aşağıdaki tablodan izleneceği üzere, İskandinav refah devletleri⁹⁶, 1990–1999 yıllarında % 77,9'luk istihdam oranıyla, diğer refah rejimlerine nazaran önde yer almaktadır. Bu ülkeleri, Anglo–Sakson (% 73,4) ve Kıta Avrupası refah devletleri (% 66,2) takip etmektedir⁹⁷.

Genel olarak, sosyal demokratik⁹⁸ İskandinav refah devletlerinin, son derece yüksek kamu sektörü istihdamı ile nitelendirildiği ve görece olarak düşük özel sektör istihdamının söz konusu olduğu bilinmektedir. Tam tersi bir şekilde, Anglo–Sakson ülkelerinde ise çok yüksek özel sektör istihdamı ve düşük oranlı devlet istihdamı görülmektedir. Yüksek vergi oranlarına sahip olan İskandinav ülkelerinin, topladıkları vergileri, kamu tarafından finanse edilen yüksek sosyal hizmet

⁹⁵ Sofe Ferraz Nunes, "The Limits of the Welfare State", *International Advance in Economic Research*, Vol.: 2, Issue: 4, November 1996, p. 438.

⁹⁶ İskandinav ülkeleri, çalışma çağı nüfusun yüksek oranda istihdama katılması ile meşhurdur. Danimarka ve İsveç, Norveç ve Finlandiya'ya nazaran biraz daha yüksek katılım oranına sahiptir. Diğer yandan, Danimarka ve İsveç gibi kuvvetli refah devletlerinde ise, sağlık, eğitim ve sosyal refah hizmetleri alanlarında çalışan kişilerin sayısının da, toplam işgücünün % 25'ini aştığı gözlenmektedir. Örneğin, Tablo 12'ye göre, 1995 itibarıyla İskandinav ülkelerinde toplam istihdam içerisindeki kamu istihdamı oranı % 29,4'dür. Bu oran, Kıta Avrupası ülkelerinde % 18,8, Güney Avrupa ülkelerinde ise % 15,5'dir. Bkz.: Gøsta Esping-Andersen, "Welfare State without Work: The Impasses of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy", *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), London: Sage Publ, 1996, p. 19.

⁹⁷ Eero Lahelma, Katarina Kivela, Eva Roos vd., "Analysing Changes of Health Inequalities in the Nordic Welfare States", *Social Science & Medicine*, Issue: 55, 2002, p. 610. & Merkel, a.g.e., pp. 13–14.

⁹⁸ Tam istihdamı sağlama amacı, 1930'lardan beri sosyal demokratik programların merkezinde yer almıştır. 1950 ve 1960'larda tam istihdamın başarılması, eşsiz bir sosyal demokratik başarı olarak görülmekteydi. Yine, İsveç'te 1968 yılında kadınların % 57'si işgücüne katılmaktaydı. Bu oran ABD'de % 46, diğer kutbu temsil eden Hollanda'da ise % 28 idi. Belirtilmesi gerekir ki, tam istihdam güçlü sosyal demokratik ülkelerin hepsinde başarılamamıştır. Yalnızca Kuzey Avrupa ülkeleri bu konuda başarılı olmuştur. Bkz.: Glyn, a.g.e., pp. 3–4, 15.

düzeylerine dönüştürdüğü ve bu sektörde başta kadınlar olmak üzere çok sayıda kişiyi istihdam ettiği görülmektedir⁹⁹.

Tablo 11: Farklı Avrupa Refah Rejimlerinde İstihdam ve İşsizlik, 1990–1999

	İstihdam Oranı (1)	Kadın İstihdam Oranı (2)	İşsizlik Oranı	Uzun Dönemli İşsizlik Oranı (3)
İskandinavya	77,9	74,1	7,8	22,8
Anglo–Sakson	73,4	63,2	8,9	29,4
Kıta Avrupası	66,2	56,5	7,9	46,5

(1) Çalışma çağı nüfus içerisindeki aktif işgücü oranı.

(2) Kadın çalışma çağı nüfus içerisindeki aktif kadın işgücü oranı

(3) 12 ay ve daha uzun süreli işsiz olan toplam kişi oranı

Kaynak: Wolfgang Merkel, “Social Justice and the Three Worlds of Welfare Capitalism”, DFG Forschungsprojekt, (Çevrimiçi): <http://www.dritte-wege.uni-hd.de/texte/SocialJustice.pdf>, 20.06.2003, p. 13.

Tablo 12: Toplam İstihdamın Bir Yüzdesi Olarak Değişik Refah Rejimlerinde Kamu İstihdamı

	1974	1985	1995
Kıta Avrupası	14,7	18,7	18,8
İskandinavya	20,0	26,9	29,4
Güney Avrupa	10,5	14,2	15,5

Kaynak: Stein Kuhnle, Matti Alesalo, “Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States”, *Survival of the European Welfare State*, y.y.: Routledge Publ., 2000, p. 4.

Öte yandan, ekonomik gelişmeyle birlikte, üretimin yapısı değişmekte, hizmet temelli bir ekonomiye doğru geçiş sürmektedir. Son 30 yıldan beri zengin ekonomilerde istihdamın yapısının önemli oranda değiştiğine ilişkin birçok araştırma gerçekleştirilmiştir. Hizmet sektörlerinde istihdam edenlerin sayı ve oranları hızla

⁹⁹ Scharpf, *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy*, a.g.e., pp. 14–15.

artmıştır. Ancak, hizmet sektörü istihdamı, genel olarak düşük ücretler ve düşük verim oranları ile karakterize olmaktadır¹⁰⁰.

Hizmet sektörü istihdamı¹⁰¹, iki şekilde yaratılabilmektedir. Ya artan ücret adaletsizliği pahasına özel sektör tarafından, ya da artan bütçe baskısı pahasına kamu sektörü tarafından. Bu ikileme karşı olarak ortaya çıkan üç tür tepki, geride kalan bölümde bahsedilen Esping-Andersen'in üç rejim türüne (sosyal demokratik, Hristiyan demokratik ve liberal) çok uygun düşmektedir.

Bu noktada, hangi refah rejimine mensup olursa olsun her refah devletinin, yükselişe geçen hizmet ekonomileri ile birlikte sorunlarla yüzyüze geldiği görülmektedir. Ancak, sorunların niteliği rejim türlerine bağlıdır. Sosyal demokratik refah devletleri, kamu sektörü istihdamının artmasından kaynaklanan ücret eşitsizliğini artırmaksızın, hizmet sağlanmasını genişletmiştir. Bu politikanın bütçe üzerine getirdiği yük gittikçe yükselmektedir¹⁰².

Öte yandan, istihdam yapısının sanayiden hizmetlere kayması, farklı ulusal rejimlerde tamamen farklı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Sosyal demokratik refah devletleri finansal aşırılıklarla boğuşmakta; Hristiyan demokratik refah devletleri artan işsizlikle; liberal devletler de bozulan ücret eşitsizliği ve yüksek yoksulluk oranlarıyla uğraşmaktadır¹⁰³.

Bir diğer husus, kadınların istihdamı konusudur. Bir toplumdaki kadın istihdam oranları, cinsiyetler arası adalet bakımından anlamlı göstergelerden birisi olarak görülmektedir. Kadın istihdamı, aynı zamanda bir toplumdaki kültürel ve dini

¹⁰⁰ Sanayi istihdam yapısından post-endüstriyel istihdam yapısına doğru radikal bir kayış (hizmet sektörlerinde istihdamın artması), devletleri "hizmet ekonomisi üçlemi" (trilemma of the service economy) ile karşı karşıya bırakmıştır. Yani, "istihdam artışı", "ücret eşitliği" ve "bütçenin sınırlanması" amaçlarında çelişmeler yaşanmaya başlanmıştır.

¹⁰¹ Kamu sektörü sosyal hizmet istihdamının niteliği, Baumol tarafından bir hipotezde açık bir şekilde belirtmiştir. Hipotez özetle, hizmetler sektöründeki verimliliğin, sanayi sektöründekinden daha düşük bir hızla büyüme eğiliminde olduğunu ispat etmektedir. Refah devletinin katıldığı önemli hizmet sağlama alanları, çocuk bakımı, yaşlıların bakımı ve diğer sosyal hizmetler gibi dinamik olmayan sektörlerdir. Uzun dönemde, bu sektörlerde her zaman için seküler bir bozulma ile karşılaşmaktadır. Bu hipotez ile ilgili olarak, Birinci Bölüm'deki ilgili başlığa bakılabilir.

¹⁰² Öte yandan, kadınların istihdamının artışı, maksimum istihdam düzeylerine ulaşılmasına ve dolayısıyla refah devletinin önemli bir gelir kalemi olan gelir vergilerinin artmasına yol açmıştır.

¹⁰³ Paul Pierson, "Three Worlds of Welfare Research", a.g.e., p. 6.

faktörlere de sıkı bir şekilde bağlıdır. Kadınları çocuk bakımı ve ev işlerinden kurtaran sosyal hizmetlerin varlığı (kadınlara çocuk ve yaşlıların bakımında kolaylık sağlayan kreşler, yaşlılara yönelik bakımevleri vb.), kamu refah sektöründe istihdam olanakları ve part-time işlerin çoğalması gibi nedenler, kadınların istihdamında doğrudan etkili olmuştur¹⁰⁴.

Bütün Avrupa çapında kadınların işgücüne katılım oranı (İKO) yükselmiş, Avrupa toplumları bu yönden birbirlerine benzemeye başlamışlardır. Ancak, tabi ki ülkeler arasında farklılıklar vardır. Kadın istihdam oranları, sürpriz olmayan bir şekilde, İskandinav refah devletlerinde en yüksektir. Daha sonra sırasıyla Anglo-Sakson, Kıta Avrupası ve Güney Avrupa refah devletleri gelmektedir. Diğer yandan, Akdeniz ülkelerinde hâlâ erkekler ile kadınlar arasında İKO bakımından çok büyük bir fark devam etmektedir¹⁰⁵.

Tablo 11'e bakıldığında bu durum açıkça görülmektedir. Kadın çalışma çağı nüfus içerisindeki aktif kadınların oranı, İskandinav ülkelerinde % 74,1¹⁰⁶, Anglo – Sakson ülkelerde % 63,2, Kıta Avrupası ülkelerde % 56,5, Güney Avrupa ülkelerinde ise % 50 civarındadır.

¹⁰⁴ Merkel, a.g.e., pp. 13–14.

¹⁰⁵ Stein Kuhnle, Matti Alesalo, "Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States", **Survival of the European Welfare State**, y.y.: Routledge Publ., 2000, pp. 5–6.

¹⁰⁶ Kuzey Avrupa (İskandinav) ülkelerinde, kadınların istihdama katılım oranları, 1986 yılında % 71–78 arasında, 1998 yılında ise % 70–76 arasında gerçekleşmiştir. Norveç'te yukarı doğru bir trend söz konusu iken, diğer ülkelerde, yüksek işsizlik dolayısıyla durağan ya da aşağı doğru bir süreç yaşanmıştır. Kadınların istihdam oranları, erkeklere nazaran % 5–10 daha düşüktür. Bununla birlikte, kadınların part-time çalışma oranları oldukça yaygındır ve 1998 yılında % 22–36 arasında değişmiştir (% 13 oranıyla Finlandiya hariç). Finlandiya'da, kadınlar ile erkeklerin full-time istihdam oranları birbirine eşittir. Bu ülkelerde genel trend, kadınlar arasında full-time istihdamın arttığı yönündedir. Bkz.: Lahelma, Kivela, Roos vd., a.g.e., p. 611.

Tablo 13: Farklı Avrupa Refah Rejimlerinde, 15–64 Yaş Grubu Kadınların Toplamının Bir Yüzdesi Olarak Kadın İşgücü

	1960	1974	1995
Kıta Avrupası	42,1	44,9	59,2
İskandinavya	48,9	60,9	72,5
Güney Avrupa	31,6	37,6	49,0

Kaynak: Stein Kuhnle, Matti Alesalo, “Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States”, *Survival of the European Welfare State*, y.y.: Routledge Publ., 2000, p. 6.

Başta İskandinav ülkeleri olmak üzere birçok ülkede, kadınların istihdamlarını artırmak amacıyla, onlara kamu kesiminde iş olanakları sunulmuştur. Kadınların toplam kamu istihdamı içindeki payı % 50’yi bulmuştur. Ne var ki, 1990’lı yıllara yaklaşıldığında, devletin kamu kesiminde istihdam sağlama politikaları sorun olmaya başlamış, bu nedenle kamu istihdamı yeniden yapılandırılarak bir hayli düşürülmüştür¹⁰⁷.

Kadınların çalışma yaşamına yüksek oranda katılımı, eskinin tek gelirli (erkek) ailelerin yerini, çift gelirli ailelerin almasıyla sonuçlanmış, böylece gelişmiş refah ülkelerinde her iki eşin de çalıştığı aile yapıları standart hale gelmeye başlamıştır. Örneğin, bu oran İngiltere’de 1960 yılında % 28 iken, 1990’lı yıllarda % 55’e yükselmiştir. Yine diğer bazı ülkelere bakıldığında, bu oranın İsveç’te % 78, Danimarka’da % 75, Finlandiya’da % 72, İrlanda’da % 48, İspanya’da % 46 ve İtalya’da % 43 olduğu görülmektedir. Çift gelirli aileler, önceki dönemde çok yaygın olan yoksulluk sorununa da önemli bir ilaç olmuştur¹⁰⁸.

Refah devletlerinin büyüme döneminde istihdam olanakları artmış, zirveye ulaşmıştır, fakat aynı zamanda işsizlik oranları da özellikle ileri kapitalist

¹⁰⁷ Esping-Andersen, “After the Golden Age?”, a.g.e., p. 27.

¹⁰⁸ Ali Seyyar, *Sosyal Siyaset Açısından Kadın ve Aile Politikaları*, İstanbul: Birey Yay., 1999, s. 88’den aktaran: Bilen, a.g.e., s. 253.

ekonomilerin çoğunda zamanla yıldan yıla yükselmeye başlamıştır¹⁰⁹. İşsizlik ve uzun süreli işsizlik her yerde yükselişe geçmiştir.

Ekonomik ve sosyal durgunluğun yakın zamanlarda etkili olmasına kadar, 1980'ler boyunca Kuzey Avrupa ülkelerinde istihdam oranlarının yüksek, işsizlik düzeylerinin ise düşük olduğu görülmektedir. İşsizlik oranı, Norveç ve İsveç'te % 2-3 arasında, Finlandiya'da ise % 4-6 arasında idi (tek istisna Danimarka'dır. Bu ülkede işsizlik bu dönemde % 10'un üzerindedir).

1980'lerin sonlarına gelindiğinde, bu ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede göstergelerin negatife döndüğüne, işsizliğin yükselişe geçtiğine, işsizlik oranlarının % 10'ların üzerine çıktığına şahit olunmaktadır. Örneğin, İsveç ve Finlandiya ekonomilerinde görülen olumsuzluklar, iş piyasalarında kriz yaratmış ve işsizlik artışını hızlandırmıştır. Bu dönemde işsizlik İsveç'te % 8'e, Finlandiya'da ise % 18'e yükselmiştir. Aynı dönem, Norveç'te bu oran % 6'nın altında kalmıştır. İşsizlik, kadın ve erkekleri eşit derecede etkilemiştir¹¹⁰.

İşsizlikte yaşanan yüksek değerler, 1990'lı yılların sonlarına yaklaştığında yeniden kontrol altına alınabilmiş, düşmeye başlamıştır. 1990-1999 yılları arasındaki işsizlik oranlarına bakıldığında, bu yıllarda işsizliğin en düşük olarak Kuzey İskandinav ülkelerinde (% 7,8) görüldüğü, Kıta Avrupası refah ülkelerindeki işsizliğin de neredeyse İskandinav ülkeleri seviyesine indiği (% 7,9) tespit edilmektedir. Aynı dönemde, Anglo-Sakson ülkelerdeki işsizlik oranları diğer ikisine nazaran daha yüksek kalmıştır (% 8,9) (Tablo 11)¹¹¹.

¹⁰⁹ Önemli bir sosyal sorun olan işsizlik ile ilgili konulara, Üçüncü Bölüm'de "İş Piyasalarının Yapısal Değişimi" başlığı altında yer verilecektir.

¹¹⁰ Lahelma, Kivela, Roos vd., a.g.e., p. 610.

¹¹¹ Merkel, a.g.e., pp. 13-14.

II. KÜRESELLEŞME, LİBERAL EĞİLİMLER VE DEĞİŞİM

A. Küreselleşme Kavramı ve Önemli Bir Olgu Olarak Küreselleşme

Artık klişeleşmiş olan bir ifadeye göre, hepimiz “dünya köyünün” birer sakinleriyiz (henüz vatandaşları olmadık). Ulaşım ve iletişim teknolojilerinde gerçekleşen devrimler ve yenilikler yoluyla, dünya üzerinde sermaye, mallar, hizmetler, işgücü, bilgi, fikirler, suçlar, kültürel tadlar, değerler, modalar, sosyal hareketler ve hatta sosyal sorunlar kitlesel olarak dolaşmaya başlamış, dünya asla olmadığı kadar birbirine yakın olmuş ve yoğun olarak karşılıklı ilişkiler içerisine girmiştir¹¹².

Bilgi-işlem ve iletişim teknolojilerinde sağlanan yenilikler, bilginin uluslararası düzeyde hızlı bir biçimde aktarılmasına yol açmış, bu durum da küreselleşme sürecinin en büyük sürükleyici gücü olmuştur¹¹³. Diğer yandan, tüm dünyada esen değişim rüzgarları, Çin Halk Cumhuriyeti gibi kıtasal büyüklükteki bir ülkeden küçük ada ülkelerine, her boyuttaki işletmelere, kurumlara, ailelere ve bireylere kadar etkisini hissettirmekte, bu değişimi özümseyip kendisini değişime bırakmayanların bu yeni çağda dışlanacağı ve çağdışı kalmaya mahkum olacağı söylenmektedir¹¹⁴.

Günümüzde, artık toplumsal sorunları ele alıp incelerken, küreselleşme olgusunun dikkate alınmadığı, ona atıfta bulunulmadığı neredeyse hiçbir konu yoktur. Küreselleşmenin günümüzde ulaştığı boyut¹¹⁵, onu bir düşünce veya özlem olmanın ötesinde, elle tutulur somut bir gerçeklik haline getirmiştir.

¹¹² Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 261.

¹¹³ DPT, *Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s. iv.

¹¹⁴ Kazgan, a.g.e., s. 21.

¹¹⁵ Küreselleşme, belki de bir kısmımız için çekici ya da hoş giden bir terim olmayabilir. Ancak, kesinlikle önemsenmeyecek bir kelime değildir. Küreselleşme kavramı, daha 1980’lerde akademik literatürde bile kullanılmayan bir kavram iken, bugün dünyanın hemen hemen her yerinde yoğun bir

Küreselleşme, son yılların en çok tartışılan kavramı olarak, birbirinden farklı birçok yorum ve değerlendirmelere yol açmaktadır. Aslında, bu yorumların hepsi kendi içerisinde tutarlı ve belirli bir ideolojik arkaplana sahiptir. Küreselleşmeye yaklaşım, kabaca üç grupta toplanabilir:

Birinci grup, küreselleşmeyi teknolojik gelişmelere bağlamakta, küreselleşmenin, teknolojik gelişmelerin ardından kendiliğinden ortaya çıktığını ifade etmektedir. Gelişen bilgisayar teknolojisi, kolaylaşan bilgi aktarımı ve iletişim, ucuzlayan ulaşım, sermayeye küresel dolaşım olanağı vermiş, küresel düzeyde üretim ağı kurulmasına yol açmış, kaçınılmaz bir şekilde herkesin yaşamı değişmiştir.

İkinci gruptakiler, yani neo-liberaller, küreselleşmeyi piyasaların uluslararasılaşmasına bağlamakta, yaşanan teknolojik gelişmelerin ve artan üretimin, 1970'li yılların ortasından itibaren piyasaların dışa açılmasını getirdiğini, ülkelerin de bu doğrultuda ticari serbestleşme için gerekli önlemleri aldığını ifade etmektedir. Bu süreci kolaylaştırmak için korumacı politikalardan vazgeçilmiş, para piyasaları serbestleştirilmiş, dış ticaret teşvik edilmiş, yani dış pazar ve arz yönlü politikalara geçilmiştir.

Küreselleşmenin anlamı, birkakıma herşeyin piyasa terkedilmesi, piyasanın egemen kılınmasıdır. Ünlü liberal iktisatçı Adam Smith'in ifade ettiği gibi, uluslararası pazarların da bireysel kararlar bileşkesinden ibaret olan "görünmeyen el" tarafından yönetilmesidir.

Üçüncü grubu ise, küreselleşmeyi yeni bulmayanlar oluşturmaktadır (neo-Marksist yaklaşım). Bunlara göre, küreselleşme kapitalizmin mantığından

şekilde tartışılan bir kavram haline gelmiştir. Herkes konuşmasına onunla başlamakta, hiçbir politik konuşma ona gönderme yapmadan sona ermemektedir. Dünyanın ne kadar küreselleştiğine dair Anthony Giddens'in verdiği şu örnek çok ilginçtir. Giddens'in, Merkezi Afrika'ya köy yaşamı üzerine çalışmalar yapmak üzere giden araştırmacı arkadaşı, çalışmasını gerçekleştireceği köye gelir. O akşam, yerel halktan bir kişi tarafından akşam yemeğine ve sohbetine davet edilir. Araştırmacı, dış dünyadan izole olmuş bu toplumun geleneksel yaşamına dair birşeyler gözlemleyebilme umuduyla davet edildiği eve gider. Ancak, kendisine yemekten sonra bir video filmi izlettirilir. İlginçtir ki, bu film henüz Londra'da dahi vizyona girmeyen bir filmidir. Bu durum, dünyanın ne kadar küreselleştiğine, ne kadar dönüştüğüne, herkesin yaşamını ne kadar etkilediğine dair küçük bir örnektir. Bkz.: Anthony Giddens, **Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives**, Routledge Publ, April 2000, pp. 24-25.

kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, küreselleşmenin 500 yıl önceki keşif gezileriyle başladığı dahi öne sürülebilmektedir. Zaten, 19. yüzyılda görülen uluslararası dış ticaret hacmine ilişkin veriler de, küreselleşmenin yeni bir olgu olmadığını ifade etmektedir¹¹⁶.

Diğer taraftan, ileri sürüldüğüne göre, küreselleşme, kapitalist sistemin varlığını sürdürmede başvurduğu son yöntemdir. Kapitalist sistem ne zaman bir krize girse, bu duruma karşı yeni çözümler bularak yoluna devam edebilmektedir. Örneğin, 1930'daki Dünya Ekonomik Krizi'ne karşı bir çözüm olarak gelişen refah devleti anlayışı, 1970'lerde krize girdiğinde, bu sefer de 1980'lerden itibaren ona karşı bir çözüm olarak küreselleşme olgusu ortaya çıkmıştır. Yani, bir dönem çözüm olarak görülen, bir sonraki dönem krizin bizzat nedeni olabilmektedir¹¹⁷.

Aşağıdaki sayfalar boyunca, her üç görüşe de ilişkin çeşitli açıklamalar geniş bir şekilde ele alınacaktır.

1. “Küreselleşme”nin Anlamı

Bir olgu ve devam edegelen bir süreç olarak “küreselleşme”, DPT'nin 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarında yapılan tanımına göre, “ekonomik, politik, sosyal ve kültürel alanlarda, bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılmasını” ifade etmektedir. Bu yeni süreç, ekonomik alanda liberal ekonomik düzenin, politik alanda ise demokrasinin (liberal demokrasi) önplana çıkmasına yol açmıştır¹¹⁸.

Dünya Bankası'nın tanımına göre küreselleşme; “bireylerin ve işletmelerin, diğer ülke birey ve kurumlarıyla gönüllü olarak ekonomik işlemler başlatma

¹¹⁶ Meryem Koray, “Küreselleşme Süreci ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları”, **Küreselleşme ve Ulus – Devlet**, İstanbul: Yıldız Teknik Üni., Stratejik Araştırmalar Merkezi Yay., 2001, (Çevrimiçi): <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale1.htm>, 23.01.2004, s. 2-3.

¹¹⁷ Yine öne sürüldüğüne göre, küreselleşmenin de giderek krize doğru yönelmesi, bir başka çözümü, yani Üçüncü Yol tartışmalarını gündeme getirmiştir.

¹¹⁸ DPT, **Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, a.g.e., s. 3.

özgürlük ve yeteneğidir¹¹⁹.” Küreselleşme, üretim faktörlerinin (sermaye ve vasıflı işgücü) daha fazla dolaşımı, artan ticaret ve yabancı yatırımlar yoluyla dünyanın daha fazla bütünleşmesi anlamına gelmektedir.

Yine başka bir yazar tarafından küreselleşme, “ülkelerin sahip olduğu maddi ve manevi değerlerin ve bu değerler etrafında oluşmuş bulunan birikimlerin ulusal sınırların ötesine geçerek dünyanın bütün bölgelerine yayılması” ve sonuç itibarıyla “milli farklılıklardan uyumlu bir bütün ortaya konmasının sağlanması” olarak tanımlanmaktadır. Küreselleşme’nin başarı şansı, ülkeler arasındaki ekonomik bağımlılığın yoğunluğuna ve bu yoğunluğun gerekli kılacağı “ekonomik bütünleşmelere” bağlanmaktadır¹²⁰.

Küreselleşme kavramıyla ifade edilen süreç, iki boyutlu olarak ele alınmalıdır. Birinci boyutta, çok çeşitli faktörler (ticaret ve sermaye akışlarının liberalleşmesi, değişen teknoloji, enformasyon ve bilgi değişiminin artan hacmi ve değişen biçimi) küresel “bütünleşmeyi” hızlandırmakta, yani küreselleşme hızlı bir şekilde devam etmekte; ikinci boyutta ise, bu değişimlere karşı çeşitli düzeylerde (küresel, bölgesel, ulusal ve yerel) kurumsallaşmış tepkiler¹²¹ oluşmaktadır¹²².

Küreselleşme, çok geniş bir literatürün doğmasına yol açmıştır. Bunlardan sadece çok küçük bir kısmı, küreselleşmenin refah devletine etkisi üzerinedir.

¹¹⁹ Branko Milanovic, Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution?, The World Bank Development Research Group, August 2002, PRW Paper No: 2876, p. 3.

¹²⁰ M. Kemal Aydın, “Refah Artışı Öngören Bir Politika Tedbiri Olarak Özelleştirme”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı: 5, 1999, s. 1.

¹²¹ Küreselleşmeye ve onun ekonomik örgütlenme biçimi olan liberalizme duyulan tepkilerin, son yıllarda bireysellikten çıkarak küresel çapta kurumsallaşmaya başladığı görülmektedir. Yoksulluğun giderek artması, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki farkın bir uçurum oluşturacak şekilde derinleşmesi, hatta aynı ülkede sınıflar arasındaki farkların büyük oranda açılması, sermaye, mal ve hizmetlerin küreselleşmesinin yanısıra, küreselleşme karşıtı tepki ve eylemlerin de küreselleşmesini doğurmuştur. (Bir bakıma, tez, anti-tezini doğurmaktadır.) Son üç senedir, küreselleşmeye bir tepki ve 30 yılı aşkın bir süredir Davos’ta düzenlenen “Dünya Ekonomik Forumu” (World Economic Forum)’na bir alternatif olarak, aynı günlerde dünyanın çeşitli yerlerinde “Dünya Sosyal Forumu” (World Social Forum) düzenlenmektedir. Birincisi Seattle’da (2002), ikincisi Porto Alegre’de (2003) düzenlenen Dünya Sosyal Forumu, 2004 yılında ise Bombay’da gerçekleştirilmiştir.

¹²² “Can There Be A Global Standard for Social Policy? The ‘Social Policy Principles’ as a Test Case”, Briefing Paper, 02 May 2000, p. 1.

Küreselleşmenin üzerinde en çok konuşulan boyutu, ekonomik küreselleşmedir. Bunun anlamı, ticaret ve finansal akışlar bağlamında ulusal ekonomilerin açıklığıdır.

Ekonomik küreselleşme, temelde neo-liberalizm politikaları ve ideolojisi tarafından şekillendirilmektedir. Böylece, neredeyse bu kavram, daha açık bir şekilde neo-liberalizm olarak karakterize edilebilir. Sosyalizmin çöküşü ve demokratik sosyalizmin geri çekilişi, piyasa ekonomisine alternatif herhangi bir sistemin bulunmayışı, serbest piyasa ideolojisinin dünyadaki hegemonyasını hızlandırmaktadır¹²³.

“Ekonomik küreselleşme” başlıca iki yönlüdür. Birincisi, “üretimin küreselleşmesi” (üretimin ve sermayenin; maliyetler, piyasalar, vergiler, uygun işgücü, politik güven gibi açılardan avantajlı kabul edilen yerlere kaydırılması), ikincisi ise, “finans alanının küreselleşmesi”dir (para, kredi ve menkul kıymetler işlemleri artık büyük ölçüde devletler tarafından düzenlenmemektedir)¹²⁴.

Ekonomik küreselleşme, 1970’lerden itibaren refah devleti politikalarının değişen karakterini anlamamıza yarayan önemli bir etken olmuştur. Bütün devletler, 1974 yılında ABD’nin liderliğinde, II. Dünya Savaşı sonrasında Bretton Woods Anlaşması’yla getirilen sermaye kontrolü sistemini büyük oranda terketmiştir. 1950 ve 1960’larda gelişmiş zengin demokrasilerde, ülkelerarası sermaye akışı ortalama olarak kabaca GSMH’nin % 5’i civarındaydı; 1990’ların ortasına gelindiğinde bu oran % 50’yi geçmiştir. Her ülkede, yatırım yapma ve dolayısıyla istihdam ve gelir yaratma için sermaye sahiplerine bağımlı olduğundan¹²⁵, hükümetler, iş dünyasına güven verici politikalar izlemek üzere harekete geçmişlerdir. Bunun sonucunda,

¹²³ Mishra, a.g.e., p. ix.

¹²⁴ Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 276.

¹²⁵ Ramesh Mishra, bu süreci özetle şöyle açıklamaktadır: “Küreselleşme, her an ülkeden kaçabilecek bir sermaye doğurarak, devlete ve işgücüne karşı sermayenin pazarlık gücünü kuvvetlendirmiştir.” Komşularından ve rakiplerinden daha cömert düzenlemeler getiren refah devletleri, küreselleşme çağının kurbanları olmuştur. Sanayileşme Çağı’ndaki refah devletlerinin genişlemesi “yakınlaşma”yı (aynı noktaya yaklaşma) doğurmamıştır, ama küreselleşme bunu “aşağıya doğru yarış” (race to the bottom) biçiminde yapmaktadır. Bkz.: Mishra, a.g.e., p. 6.

yüksek vergiler ve cömert sosyal güvenlik harcamalarından kaçınacak politikalar izlenmeye başlanmıştır¹²⁶.

Küreselleşmeyle birlikte, teknolojik gelişmelerin ve politik düzenlemelerin sadece sermayenin dolaşımı üzerinde değil, artan bir şekilde işgücünün dolaşımı¹²⁷ üzerinde de etken olduğu görülmektedir. Nasıl ki sermaye, sosyal yararların, yaşam standartlarının ve işgücü maliyetlerinin düşük olduğu yerlere gidiyor ise, işgücü de yaşam standardı, ücret ve sosyal yararların yüksek olduğu bölgelere doğru hareket edebilme kabiliyetine sahip olmuştur¹²⁸. Örneğin, 1992 yılında AB ülkeleri dışından Avrupa Birliği'ne 10,6 milyon kişi, yine diğer Avrupa ülkelerinden de 5 milyon kişi gelmiştir. İşgücü, daha bilinçli bir şekilde hem iş imkanlarının hem de sosyal olanakların yüksek olduğu, cömert sosyal refah yararların bulunduğu ülkeleri tercih etmektedir¹²⁹.

2. Küreselleşmeye Farklı Yaklaşımlar

Günümüzde insanlara, özellikle medya aracılığıyla, birtandan küreselleşmeye karşı çıkmanın, çağdışı kalma ve küreselleşmeye uyum sağlayamamanın, teknolojik değişimin yarattığı yeni çağın dışında kalma anlamına geleceği düşüncesi benimsetilmeye çalışılmaktadır. Diğer yandan, tamamen tersine, küreselleşmenin karşısında olanlar¹³⁰ da, küreselleşme aleyhine deliller ortaya koymaya

¹²⁶ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 43.

¹²⁷ Ancak, burada sözedilen işgücünün serbest dolaşım olanakları, ilerleyen sayfalarda daha açık bir şekilde görüleceği üzere, daha ziyade vasıflı işgücü için sözkonusudur.

¹²⁸ Gülten Kutal, "Çokuluslu Şirketlerin Ulusal Devletler ve Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Sosyal Politika Alanında Denetimi Sorunu", Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan, Ankara: TÜHİS Yay., 2000, s. 72.

¹²⁹ Gilbert, a.g.e., p. 12.

¹³⁰ "Küreselleşme savunucuları" yanında, bir de geniş bir grup olarak "küreselleşme karşıtları" vardır. Aslında, küreselleşme karşıtlarını da tek bir grup içerisinde toplamaktan ziyade, ikiye ayırmak doğru olacaktır. Bunlardan bir kısmı, olumsuz sonuçları nedeniyle küreselleşmeye gerçekten karşıdır. Bir kısmı ise, karşı çıkmak yerine, küreselleşmenin dönüştürülebileceğine inanmakta ve dönüştürülmesi için çaba göstermenin gerekli olduğunu ifade etmektedir. Bu gruptakiler, hatanın küreselleşmenin kendisinde değil, uygulama biçiminde olduğunu, dolayısıyla bazı reform ve politika değişiklikleriyle küreselleşmenin insanileştirilebileceğini belirtmektedir. Bu yönde kullanılacak en önemli araç olarak da politika ve demokrasi üzerinde durulmaktadır. Bugün için bundan başka bir çözüm gözükmemektedir. Ancak, bunun gerçekleştirilmesi yolunda, hem ulusal, hem bölgesel, hem de küresel düzeyde birçok engelin bulunduğu da bir gerçektir. Bkz.:

çalışmaktadır. Küreselleşme karşıtlığının temelinde, teknolojik değişimin getirdiği yeniliklere değil, gelişmiş ülkeler tarafından dikte edilen sosyo-ekonomik politikalara karşı çıkıldığı görülmektedir. Bunlara göre, “merkez” olarak ifade edilen gelişmiş ülkeler genelde küreselleşmeden kârlı çıkmakta, aksine, “çevre” olarak ifade edilen gelişmekte olan ülkeler ise kaybedenleri oluşturmaktadır¹³¹.

Küreselleşme karşıtları, yoksul ülkelerin küresel bütünleşmeden zarar gördüklerini iddia etmektedir; bu ülkelerde, kamuoyunun genel kanaati de bu yöndedir. Ancak, Aralık 2001’de Dünya Bankası’nın yayımladığı “Küreselleşme, Büyüme ve Yoksulluk” başlıklı rapor, istatistiki göstergelerin bu iddiayı doğrulamadığını göstermektedir.

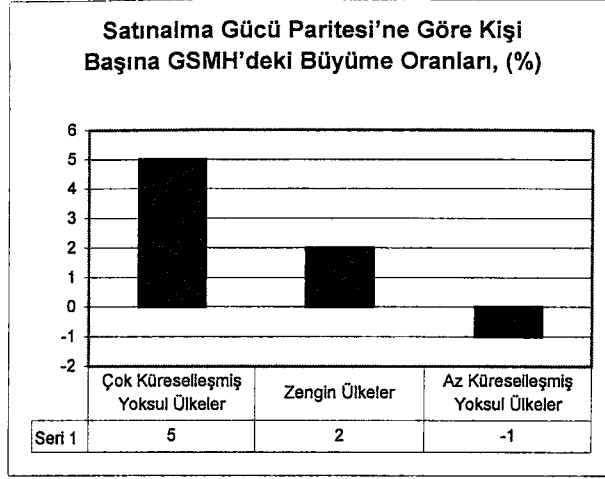
Bu rapora göre, küreselleşmenin sanıldığıının aksine, sadece gelişmiş sanayi ülkelerinin lehine işlemediği, hatta gelişmekte olan yoksul ülkeler, az küreselleşmiş ve çok küreselleşmiş yoksul ülkeler olarak ikiye bölündüğünde, çok küreselleşmiş yoksul ülkelerin, zengin ülkelere bile daha fazla büyüdüğünün ortaya çıktığı ileri sürülmektedir. Bu ülkelerin başında Çin, Hindistan ve Meksika gelmektedir. Toplam nüfusları 3 milyarın üzerinde olan gelişmekte olan bu ülkeler, 1990’lı yıllarda milli gelir içindeki dış ticaret hacimlerini ikiye katlamış (dış ticaretin milli gelire olan oranı) ve kişi başına gelir bakımından yıllık ortalama % 5 oranında büyümüştür. Az gelişmiş dünyanın geri kalan kısmını oluşturan 2 milyarlık nüfus açısından ise durum farklıdır. Ticaret hacminin oranı düşmüş, kişi başına gelir ise ya çok yavaş gelişmiş veya küçülmüştür. Bu ülkelerde yoksulluk da artmıştır. Kalkınmanın önündeki en büyük sorun, bu marjinalleşmeyi tersine çevirmektir¹³².

Koray, “Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı”, *a.g.e.*, s. 65.

¹³¹ Kazgan, *a.g.e.*, s. 15.

¹³² Brad Delong, (Çevrimiçi): <http://www.j-bradford-delong.net>, 05.02.2002; & Ayrıca bkz.: **Kontent XXI**, “Küreselleşme ve Refah”, Sayı: 5, Ocak–Şubat 2002, s. 30.

Şekil 1: Küreselleşme ve Dış Ticaretten Daha Fazla / Az Yarar Sağlayan Ülkeler



Kaynak: Brad Delong, (Çevrimiçi): <http://www.j-bradford-delong.net>, 05.02.2002.

Bu şekilde, küreselleşme süreci ile birlikte yaşanan en büyük eşitsizliğin, gelir dağılımında ortaya çıktığı öne sürülmektedir. İfade edildiğine göre, küreselleşme, gelişmiş ülkelerde gelir dağılımını pozitif yönde etkilemekte¹³³, yine küreselleşmeye uyum sağlamış kimi gelişmekte olan ülkelerde de aynı durum yaşanmaktadır. Ancak, küreselleşmeye uyum sağlayamayan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ise, küreselleşmenin nimetleri yerine, külfetini çekmekte, mevcut yoksul sayısına katılan yeni yoksullarla baş edemez hale gelmektedir.

Yoksulluk sorununun ağırlığı ve azaltılmasına yönelik politikalar oluşturulması gereği, gelişmiş dünyanın ilgisini yoğun bir şekilde bu alana çekmiş, Dünya Bankası yaptığı yayınlarda, dünyada 1,2 milyar kişinin uç düzeyde yoksulluk içinde bulunduğu, milyarlarca insanın günde 2 doların altındaki bir miktarla

¹³³ Bir de fazla ifade edilmeyen bir durum söz konusudur ki, buna göre küreselleşme, küreselleşmeden olumlu yönde yararlanan ileri ülkelerde de gelir eşitsizliklerini artırmakta, bu ülkelerde de yoksulluk oranları yükselmekte, sokaklarda yaşayan ve yetersiz beslenen insanların sayısı artmaktadır.

yaşamlarını sürdürmeye çalıştığı, önlem alınmadığı takdirde, gelecek yıllarda zengin-fakir arasındaki eşitsizliğin daha da artacağına işaret etmektedir¹³⁴.

Yine, diğer bir eleştiri ise, küreselleşme ile birlikte insanların işlerini kaybetme, yeni iş bulamama riskinin artmış olmasıdır. Çalışma yaşamı artık yüksek-vasıf gerektirmekte, düşük-vasıflı ya da vasıfsız işçiler, bilgi-teknoloji yoğun yeni üretim süreçlerinde kendilerine uygun iş bulamamaktadır. Küreselleşmenin, çalışan sınıfın üst kısmını oluşturan vasıflı işçiler için ise bütün kapıları ardına kadar açtığı, bu kişilerin ülkelerarasında serbest dolaşım haklarına sahip oldukları görülmektedir.

Öte yandan, küreselleşmeye eleştirel yaklaşan şüphecilere (sceptics) bakıldığında, bunların, “yeni küresel ekonomi” ile ilgili olarak gerçekte neyin “yeni” olduğu hususunda da şüphe içinde oldukları görülmektedir. Bunlara göre, ulus-devletler daima güçlü ulus-ötesi güçlerle karşıkarşıya gelmiş ve bütün bunlara rağmen önemli oranda yönetim kapasitelerini ve politik yetkilerini muhafaza etmiştir. En şüphesi bakışaçılarından birisine sahip Hirst ve Thompson, küreselleşmeden kaçınılamayacağını iddia ederek “artık yapılacak hiçbirşey yok” yargısına varanların, aslında tamamen yanlış bir şekilde bu karara varmalarına sebep olan şeyin, küresel güçler dengesindeki bir değişim değil, aslında küreselleşmenin kendisinin ortaya koyduğu “küreselleşme miti” olduğunu iddia etmektedir. Bu mit sayesinde, küreselleşme gereğinden fazla abartılmaktadır¹³⁵.

Diğer yandan, eleştirel açıdan yaklaşanlara göre, küreselleşme, kesinlikle iddia edildiği gibi görünmez bir elin değil, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası odalarda somutlaşan uluslararası boyutlu tekellerin egemenliği altındadır. Uluslararası sermayenin çıkarlarını korumanın bir aracı olan bu kurumlar, mali, ekonomik ve sosyal konularda temel kararların alınması ve yürütülmesini gerçekleştirmektedir¹³⁶.

¹³⁴ Özşuca, a.g.e., s. 233.

¹³⁵ Paul Hirst, Grahame Thompson, *Küreselleşme Sorgulanıyor*, 2. bs., Ankara: Dost Kitabevi, 2000.

¹³⁶ Işıklı, “Küresel Saldırı Karşısında Devlet ve Sendikalar”, b.a.

Neo-liberal politikalar ve ideolojisi, (büyük oranda sağ görüşlü ülke ekonomilerinin ve özellikle Amerika'nın etkisi¹³⁷ ve nüfuzu altında olan) OECD ve IMF gibi kuruluşlar ve diğer uluslararası yönetim kuruluşları (International Governmental Organizations-IGO) aracılığıyla, küreselleşmenin gelişmesinde ve hegamonik etkilerini artırmasında büyük bir rol oynamaktadır¹³⁸. Eğer, küreselleşme şu anki neo-liberal çizgide ilerlemeye devam ederse, şu ana kadar etkileyemediği diğer güçlü refah rejimlerini de etkisi altına alacağı ve sosyal piyasa modellerinin deregüle edilmesi ve sosyal standartların azaltılması yönündeki baskıların yoğunlaşacağı iddia edilmektedir¹³⁹.

Küreselleşmeye getirilen çok önemli bir başka eleştiri ise, yukarıdaki ekonomik içerikli tartışmalardan ayrı olarak, küreselleşmenin Batı kültürünü (hatta Amerikan kültürünü) dünyaya yaydığı yönündedir. "Küresel pazarların kitlesel tüketimi beraberinde getirdiği ve aynı tüketim maddelerinin, aynı filmlerin, aynı televizyon programlarının ve şarkıların tüm dünyaya yayıldığı söylenmektedir. Tek kültür cilası bu yönüyle sadece dünyanın bütün köşelerini kaplamakla kalmamakta, aynı zamanda Batı içindeki milli farklılıkları ve gelenekleri bile silikleştirmektedir¹⁴⁰."

¹³⁷ Önce 1989 yılında Doğu Bloku'nun çözülmesi ve ardından 1991 yılında SSCB'nin dağılmasıyla çift kutuplu dünya bozulmuş, Amerika, tek kutuplu dünyanın en gelişmiş ülkesi olması dolayısıyla, dünya liderliğini üstlenmiştir. Geçmişte vahşi kapitalizmi dizginleyen etkenlerin önemli bir bölümü bu yeni dönemde ortadan kalktığından, Amerika, teknolojik, ekonomik, askeri ve diğer alanlardaki üstünlüğüne dayanarak, dünyada yeni bir ekonomik düzen kurmayı, dolayısıyla serbest piyasa düzenini yeniden getirmeyi planlı bir şekilde uygulamaya koymuştur. Bu süreçte, küreselleşme olgusu sayesinde büyük bir işlerlik de kazandırılmıştır.

¹³⁸ Dünya'da küreselleşme süreci yaşanırken, bir yandan da bu sürece tezat oluşturan bir başka süreç, bölgeselleşme akımı yaşanmaktadır. Küreselleşen dünyada rekabetin yoğunlaşması, tek başlarına yapamayacaklarını düşünen ulusların bölgesel bloklaşmalar oluşturma yolunu seçtiklerini göstermektedir. Bugün üç ayrı kıtada üç büyük blok söz konusudur. Avrupa kıtasında Avrupa Birliği (EU), Amerika kıtasında Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşması (NAFTA), Asya kıtasında ise Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC) örnek oluşumlardır. Başlangıçta, ekonomik amaçlarla kurulan blokların, özellikle AB'nin, daha sonraları sosyal boyutu da dikkate almaya başladıkları görülmektedir. Bkz.: DPT, **Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yay., 2000, s. 4.

¹³⁹ Mishra, a.g.e., p. x.

¹⁴⁰ J. Habermas, **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti**, (Çev.: M. Beyaztaş), İstanbul: Bakış Yay., 2002, s. 95'den aktaran: Duran, a.g.e., s. 89.

3. Küreselleşme ve Refah Devleti

Sosyal sigorta ve sosyal hizmetler açısından çok geniş kamu önlemleri ve refahı yeniden dağıtan ve sosyal riskleri önleyen artan oranlı vergi sistemleri, savaş sonrasında gelişmiş demokratik ulus-devletlerini en iyi betimleyen özelliklerdi. Günümüzde bu türden refah önlemleri devamlı olarak saldırılara maruz kalmaktadır. Refah devletleri, son çeyrek yüzyıldır, küreselleşme denilen bir sürecin etkisi altında kalmıştır.

Birçok politikacı ve araştırmacıya göre, 20. yüzyılın sonlarında refah devletinin yaşadığı problemlerin temel nedeni, uluslararası mal, hizmet ve sermaye piyasalarındaki hızlı bütünleşmede (küreselleşme) aranmalıdır.

1975'lerden sonra içine girdiği krizden çıkmanın yollarını, küresel ölçekte sermayenin yeniden yapılandırılmasında bulan kapitalist sistem, kendi mantalitesine uygun olmayan refah devleti anlayışını değiştirmek ve yerine küresel kapitalizm koşullarıyla uyumlu yeni bir yönetim biçimi oluşturmak için arayış içine girmiştir. Bu arayış, refah devleti sistemini temelinden etkilemiş, refah devleti kavramının gözden düşmesine ve sosyal politikaların erozyona uğramasına yol açmıştır¹⁴¹.

Küreselleşmenin getirdiği ekonomi politikalarının çerçevesini çizen neo-liberal iktisat teorisi, bir toplumda üretim kaynaklarının en etkin dağılımını gerçekleştirmek ve toplam refaha ulaşmak için, tam rekabet koşulları altında piyasanın her türlü müdahaleden arındırılması gerektiğini belirtmektedir. Yani, bunun anlamı, refah devletinin, sendikaların vs. piyasalara olan müdahalesinin yok edilmesidir¹⁴². Sosyal refah üzerinde son 20 yıldır yapılan tartışmalara bu pencereden bakmak, konuyu anlamak açısından açıklayıcı olacaktır.

Bu sürecin destekçilerinin en azından bir kısmı, bütün sosyal politika rejimlerini aynı istikamette yönlendirmeyi önermektedir, yani “dibe doğru yarışa”.

¹⁴¹ Özbek, “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet”, a.g.e., s. 7.

¹⁴² Kazgan, a.g.e., s. 16.

En basit ifadesiyle buradaki argüman, küreselleşme sürecinin, ulusal devletlerin iç ekonomik politika üzerindeki takdir yetkisini kaldırıyor olmasıdır¹⁴³.

Küreselleşme ve liberalleşme anlayışı, devletin küçültülmesini (minimal-optimal devlet / sınırlı-sorumlu devlet) gerektirmektedir. Yani, herşeyi kendisi üreten, müdahale eden devlet yerine, yalnızca standartlar ve kurallar koyan ve denetleyen ve kendisine verilen asli görevlerinin dışına çıkmayan bir devlet anlayışı popülarite kazanmaya başlamıştır¹⁴⁴.

Küreselleşme sürecinin refah devletine olası etkisi üzerine kabaca iki farklı görüş vardır. Birinci görüş sahipleri, yeni dönemde bir paradigma kaymasının yaşandığını, “refah devleti”nden “rekabet devleti”ne doğru dönüşümün başladığını öne sürmektedir. Dolayısıyla bunlara göre, bundan sonra izlenmesi gereken sosyal politikalar, iş piyasalarında esnekliğe izin vermeli ve uluslararası rekabet piyasalarının gereklerine göre şekillenmelidir. Ekonomik büyümeyi sürdürebilmek için, sosyal maliyetler azaltılmalı, çalışma koşulları ve sosyal haklar daha esnek hale getirilmelidir. Bunlara göre, UÇÖ’nün yüksek sosyal standartları, özellikle gelişmiş ülkeler üzerinde büyük olumsuzluklara yol açmıştır¹⁴⁵.

İkinci görüşü savunanlara göre ise, iddia edilenlerin aksine, küreselleşmenin bugüne kadar, refah devletleri üzerinde ciddiye alınabilecek olumsuz bir etkisi olmamıştır. Refah politikalarında bazı kısıtlamalar sözkonusu olsa da, yine, refah politikaları piyasa merkezli çözümlere doğru yönelmiş olsa da, bu tür politikalar açısından henüz ciddi anlamda bir geriye gidişin görülmediği ifade edilmektedir. İstatistikler, refah devletlerinin varlıklarını koruduklarını ifade etmektedir. Bunlar, küreselleşme süreçlerinin, devletin kamu refahına yönelik faaliyetlerini önemli derecede değiştirdiği fikrine karşıdır.

Dolayısıyla, küreselleşmenin refah devletleri üzerindeki etkisi standart olmaktan ziyade, bir ülkeden diğer ülkeye, bir refah rejiminden diğerine farklılıklar

¹⁴³ Christopher Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, *a.g.e.*, p. 785.

¹⁴⁴ Ekin, Alper, Akgeyik, *a.g.e.*, s. 27.

¹⁴⁵ Kadir Koçdemir, “Küreselleşme ve Türkiye”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 418, Mart 1998, s. 66’dan aktaran: Abdülhalim Çelik, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*, Ankara: Kamu-İş Yay., 2002, s. 36, 39.

göstermekte, dolayısıyla homojen bir etkiden bahsedilememektedir. Örneğin, kimi ülkelerde refah devleti küreselleşmenin etkisiyle geriliyorken, kimilerinde refah devleti harcamalarını artırarak varlığını muhafaza etmekte, hatta, küreselleşme sonrasında yeni refah devletleri ve rejimleri ortaya çıkmaktadır.

Ülkeler arasındaki bu farklılığı görebilmek, en güzel biçimde İskandinav ülkeleri ile İngiltere'ye bakarak mümkün olabilir. İskandinav ülkeleri küreselleşme sürecinden çok fazla etkilenmezken, küreselleşmenin İngiltere üzerindeki etkisi daha belirgin olmuştur. Ne var ki, yapılan araştırmaların ortaya koyduğu sonuç, az ya da çok, küreselleşmenin refah devleti uygulamalarını ve politikalarını olumsuz bir şekilde etkilediği yönündedir. Bu yeni dönemde, II. Dünya Savaşı'ndan beri izlenmekte olan keynezyen politikalar terkedilmiş, onun yerini liberal politikalar almaya başlamıştır¹⁴⁶.

Küreselleşmenin refah devletini zayıflatmadığını savunanların görüşlerini sıralamaya devam edersek, bunlara göre, devletler, sahip oldukları yetkileri tamamen kaybetmemiş ve sosyal önlemler anlamında “dibe doğru yarış” henüz tam anlamıyla gerçekleşmemiştir. Küresel sermaye, finansal piyasaları büyük oranda gerçekleştirilebilir, fakat aynı şey küresel bir iş piyasası için sözkonusu olamaz. Yine görüldüğü gibi, bazı durumlarda, politik aktörler tarafından bir küreselleşme stratejisi benimsenebilir, hatta bu politika seçmenlere “kaçınılmaz” bir “dayatma” olarak da sunulabilir. Küreselleşme, bütün dünya üzerinde büyük etkileri olan bir süreçtir, fakat bu, refah devletinin ölmek üzere olduğu anlamına da gelmemektedir. Dolayısıyla, refah devletinin bir kriz içinde olduğunu söylemek, basmakalıp bir sözden başka bir şey değildir¹⁴⁷.

Diğer yandan, mal ve hizmet piyasalarında artan rekabet baskılarının refah devletinin küçültülmesini kaçınılmaz hale soktuğu görüşünün aksini düşünen bazı yazarlar ise, küreselleşmenin, uluslararası piyasaların bütünleşmesinden kaynaklanan

¹⁴⁶ Koray, “Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı”, a.g.e., s. 76–77.

¹⁴⁷ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 204.

güvensizlik ve eşitsizlikleri tazmin etmek amacıyla, devletlerin refah çabalarını artırmasına dahi yol açtığını ileri sürmektedir¹⁴⁸.

Yukarıda sıralanan bu iki farklı görüşten birincisi, “etkinlik hipotezi” (efficiency hypothesis) olarak adlandırılmaktadır. Buna göre, refah devleti ve artan vergi sistemleri, son yıllarda küreselleşme tarafından minimize edilmeye çalışılmaktadır. Büyük Buhran’dan 1970’lere kadar, devletin yeniden dağıtım kapasitesini artırmak mümkün olabilmiştir (çünkü bu dönemde uluslararası ekonomi henüz bugünkü şekliyle ortaya çıkmamıştır). Ancak, küresel piyasalar çağında, etkinlik ile refah arasındaki değiş-tokuş (trade-off) çok sert bir şekilde gerçekleşmektedir. Devletlerin, piyasa taleplerine karşı boyun eğmekten başka bir çaresi yoktur.

İkinci görüş ise “tazmin hipotezi” (compensation hypothesis)’dir. Rodrik ve Garret gibi çok sayıda araştırmacı, uluslararasılaşmaya karşı refah çabalarının genişlediğini ileri sürmektedirler. Piyasaların bütünleşmesi belki uzun dönemde toplumun tüm kesimleri için faydalı olabilecektir. Ancak, kısa dönemde küreselleşmenin etkileri çok farklıdır. Piyasaların genişlemesi en azından iki açıdan etki doğurmaktadır; bunlardan birisi artan eşitsizlik, diğeri ise artan ekonomik güvensizliktir¹⁴⁹.

Diğer yandan, refah çabası üzerinde sermayenin etkisi, ekonomik düşünce akımları tarafından belirlenmektedir. Kabaca söylenecek olursa, ne kadar piyasa merkezli liberal refah devletleri varsa (Kanada, ABD ve kısmen Avusturya ve İngiltere), uluslararası sermaye tarafından aşağıya doğru yarış baskılarına maruz bırakılmıştır. Diğer yandan, Kıta ve Kuzey Avrupa demokrasilerinde ise, sermaye hareketinin etkileri ya yoktur ya da olumludur¹⁵⁰. Dolayısıyla, sendikaları zayıflatmak, piyasaları düzensizleştirmek ve sosyal ücreti azaltmak şeklinde

¹⁴⁸ Garret, Mitchell, a.g.e., p. 145. & Ayrıca, bu iki farklı görüşe dair daha detaylı bilgi için bkz.: Geoffrey Garret, *Partisan Politics in the Global Economy*, New York: Cambridge University Press, 1998.

¹⁴⁹ Uluslararasılaşma ve çokuluslu şirketlerin yaygınlaşması sonucunda, bir çalışan için, işverenin işletmesini kapatarak, bundan sonraki faaliyetlerini başka bir ülkede yürütme kararı alacağı endişesini duyması, bir ekonomik güvensizlik örneğidir. Garret, Mitchell, a.g.e., pp. 149–151.

¹⁵⁰ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 44.

özetlenebilecek neo-liberalizm, kıta ve Kuzey Avrupa piyasa ekonomilerinde şu ana kadar az bir ilerleme kaydedebilmiştir. Bu yüzden, aşağı doğru olan küresel yarışın varlığını destekleyecek kanıt sayısı çok fazla değildir¹⁵¹.

Aynı görüşü Swank da paylaşmaktadır. Swank’a göre, “toplu çıkarları” temsil eden kurumların –sosyal korporatizm ve seçim mekanizması– güçlü olduğu yerde, otoritenin yoğunlaştığı yerde ve refah devletinin evrensellik ilkesi üzerine oturduğu yerde, uluslararası sermaye hareketinin etkisi yoktur veya pozitifdir. Tersi durumda, yani Anglo–Amerikan demokrasilerinde olduğu gibi, politik kurumların hem çıkar temsili ve hem de politik otorite bakımından parçalanmış olduğu durumda, sermaye hareketi sosyal düzen üzerinde aşağıya doğru baskı uygulama eğiliminde olmaktadır¹⁵².

Yabancı uluslararası sermaye için yarışan devletler, uluslararası yatırımcıları çekmek için en çekici koşulları sunmak konusunda kendilerini zorlamaktadır. Bu, sade bir (ve ucuz) refah devleti, artı disiplinli, vasıflı ve ucuz bir işgücü gerektirmektedir. Yeni sanayileşmiş ülkeler, çok daha düşük ücretleri ve daha gelişmemiş refah devleti sistemleriyle bu yarışmada büyük oranda avantajlı gözükmemektedir. Eğer, daha kapsamlı refah devleti olan gelişmiş devletler, teknik olarak daha yetenekli işçileriyle bu yarışmada rekabet edemezse, azalan sosyal koruma olasılığıyla karşıkışıya kalacaklardır.

B. Küreselleşme ve Değişen Koşullar

1970’li yılların sonlarından itibaren yaşanan gelişmeler, refah devletinin ekonomik, politik ve ideolojik çerçevesini önemli bir şekilde değiştirmiştir. Bunların başında sosyalist alternatifiin çöküşü, liberal felsefenin yükselişi, ekonominin küreselleşmesi ve ulus–devletin görece düşüşü vb. gelmektedir. Birbirleriyle kesişen ve ilişki içinde olan bu hususların herbiri, refah devleti için birtakım anlamlara sahiptir. Bu durum, II.D.Savaşı’ndan bu yana sosyal politika ve sosyal refah konuları

¹⁵¹ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 44.

¹⁵² Duane Swank, “Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in Advanced Market Economies”, *Political Studies*, Vol.: 46, Issue: 4, p. 44.

hakkındaki temel düşünce ve öngörülerden bazılarının değişmekte olduğunu ortaya koymaktadır.

Sosyal adalet ve demokrasi ile etkinliği birleştiren bir sosyal sistem olarak, II.D.Savaşı sonrası refah devleti, dillere destan bir başarıyı temsil etmektedir. Laissez-faire kapitalizmi, devlet sosyalizmi ve refah kapitalizmi (karma ekonomi veya refah devleti) olarak adlandırılan üç sosyal sistem arasındaki yarışta bir “kazanan”dan söz edilecekse, bahsedilen bu üç sistemden sonuncusu bu yarışta kazanmıştır¹⁵³. Laissez-faire kapitalizmi, I. Dünya Savaşı’nın ardından 1930’larda büyük bir buhrana yol açmış; devlet sosyalizmi ise zorba yönetimlere ve ekonomik başarısızlığa neden olmuştur. Halbuki, refah kapitalizmi, istikrarlı ve dengeli bir toplum oluşumunun gerçekleştirilmesinde başarılı bir rol oynamıştır.

Özellikle Batı Avrupa’da, karma ekonomi sisteminin ve refah devletinin son derece başarılı olduğu görülmüştür. Sosyal demokratik İskandinav ülkeleri ise, refah kapitalizmini en iyi temsil eden toplumlardır ve muhtemelen dünyanın bugüne kadar görmediği en iyi toplumlardan birisi olmuşlardır¹⁵⁴.

Ne var ki, küreselleşme birlikte, koşulların değişmeye başladığı ve değişimin de kaçınılmaz hale geldiği gerçektir. Aşağıda, değişimin yaşandığı çeşitli alanlar incelenmektedir.

1. Sosyalist Alternatifin Çöküşü

20. yüzyıl sonunda yaşanan en çarpıcı ve önceden tahmini oldukça güç olan olay, bir sosyal sistem olan komünizmin çökmesi, sosyalizmin Marksist-Leninist versiyonunun sona ermesidir. Diğer önemli bir sonuç ise, Batı’da da parlamenter sistem aracılığıyla sosyalizme geçiş olasılığının zayıflamasıdır. Yani kısaca, en

¹⁵³ Bununla birlikte, devlet sosyalizminin ortadan kalkması ile, en geçerli karşılaştırmanın, kapitalizmin iki ana türü arasında olduğu gözden kaçmamalıdır. Bunlar; laissez-faire (liberalizm) ve refah kapitalizmidir (sosyal piyasa).

¹⁵⁴ Bu toplumların başardığı diğer hususlardan bir tanesi ise, cinsiyet eşitsizliğini gideren yaklaşımıdır. Bu husus da İskandinavya refah devletlerinin dikkati çeken başarılarından birisi olarak gösterilebilir. İsveç’te yaşlılar arasındaki yoksulluğun neredeyse tamamen kaldırılması da, yine tarihi bir başarı olarak görülmelidir.

azından görülebilir bir gelecek için, kapitalizm karşısında, pratik bir alternatif olasılığı yok olmuş gibi gözükmektedir. Bu gelişme, 19. yüzyılda sanayi kapitalizmin başlamasından bu yana hiç tahmin edilemeyen bir durumdur¹⁵⁵.

20. yüzyılda, Amerika'nın başını çektiği kapitalist dünyada çeşitli türleriyle refah devleti varlığını sürdürürken, aynı zamanda sosyalist dünyada da işçi sınıfı tarafından kurulduğu ve idare edildiği iddia edilen devletler hüküm sürüyordu. Ancak, bu devletlerin aslında "proletarya üzerine kurulan birer diktatörlük" oldukları, insanların adeta kendi ülkelerinde "açık hapisane mahkumları" olarak mutsuz ve huzursuz bir şekilde yaşadıkları, "halk demokrasisi" denilen bu totaliter rejimleri değiştirmek ve yerine batıdaki gibi bir sosyal hukuk devleti kurmanın özlemi ile ümitsiz çabalar sarfettikleri görülmekteydi¹⁵⁶.

Ancak, II.D.Savaşı'ndan sonra bir sosyal haklar seti olarak kurumsallaşan sosyal koruma sisteminin, sosyalizmin gölgesinde büyüdüğü de bir realitedir. Bismark'lı günlerden bu yana, işgücü hareketi çatısı altında gelişen sosyalist vizyon ve ideoloji, sosyal reform açısından bir motor görevi görmüştür. 1880'lerin başlarından itibaren sosyalist hareket ve sosyalist fikirler, yaklaşık bir yüzyıl boyunca çok büyük bir gelişme yaşatmıştır.

Sosyalist görüşler ve Bolşevik İhtilal sonrası vücut bulan SSCB (Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği), Batı'da da yeni bir toplum yapısının oluşmasına yol açmıştır. I. Dünya Savaşı yılları boyunca Batı kapitalizminin yaşadığı ekonomik ve politik krizler, Büyük Depresyon (Great Depression) ile doruğa ulaşmış, kitlesel işsizliğe bir türlü çare bulunamaması ve sol alternatifin büyüyen gücü, sağ partiler tarafından tam istihdama dayalı refah devletinin kabulüyle sonuçlanmış; tam istihdam, sosyal güvenlik ve sosyal tüketim, Batı toplumlarının ayrılmaz bir parçası olarak ortaya çıkmıştır.

II.D.Savaşı sonrası yıllarda refah devletinin genel kabul görmesi ve sosyal harcamalarda patlayan artış; dışarıda bir sosyalist dünyanın ve içeride de sosyalist

¹⁵⁵ Mishra, a.g.e., p. 1.

¹⁵⁶ Serter, *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, a.g.e., s. 1-2.

işçi hareketlerinin varlığı vb. gibi bir dizi faktörün sonucuydu¹⁵⁷. Bu faktörler, 1970'lere kadar Batı'lı ülkeleri, sosyalizme doğru hem evrimci hem de devrimci bir gidişatın gerçekleşebileceği endişesine düşürmüştür. Bu tehlike karşısında gelişen tam istihdama dayalı refah devleti, bir piyasa toplumunun, kendisini kolektivist değerler ve amaçlara nasıl uydurduğunu göstermektedir. Refah devleti, laissez-faire kapitalizmi ile devlet sosyalizmi arasında "orta bir yol" olarak ortaya çıkmıştır¹⁵⁸.

1980'lerin başından itibaren, sosyalizm korkusu giderek azalmış, Batı'da, özellikle İngilizce-konuşulan ülkelerde, neo-liberal fikirlerin yeniden dirilmesiyle sağa doğru bir dönüş başlamıştır.

Sosyalist alternatifin çöküşü¹⁵⁹ ve işgücü hareketinden kaynaklanan herhangi bir ciddi iç tehdidin yok oluşu, klasik kapitalizmin serbest piyasa ekonomisi ideali ve deregülasyon ve özelleştirme talepleriyle geri gelmesini mümkün hale getirmiştir.

Kısaca, Soğuk Savaş döneminin yarısını, kapitalist sistem ve piyasa ekonomileri kazanmış ve bunun sonucunda küreselleşme çağına geçilmiştir. Böylece, küreselleşme, rakipsiz bir konumda bulunan kapitalizmi, yani piyasa ekonomisi, demokrasi ve hukuk devletinden oluşan bu sosyo-ekonomik düzeni, bir model olarak dünyaya sunmuştur¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Yalnızca organize işgücünün potansiyeli ve sosyalist alternatif olasılığı refah devletinin gelişimini sağlamamıştır. Bunların yanısıra, seçim rekabeti, sosyal programların popülaritesi, konu ile ilgili grupların etkisi ve diğer kazanılmış haklar vb. de sosyal programların gelişimine katkı sağlamıştır. Bu yüzden, liberal demokrasinin bu ve diğer yönleri, refah devletinin küçültülmesine karşı güçlü bir direnç oluşturmıştır. Bunlara bağlı olarak, refah devletini geriletmeye yönelik güçlü bir ideolojik niyete sahip rejimlerde dahi, sosyal haklardaki erime sınırlı olmuştur. Bütün bunlar, refah devletini neredeyse "değiştirilemez" (irreversible) bir hale getirmiştir.

¹⁵⁸ Mishra, *a.g.e.*, pp. 2-3. Kapitalizm-sosyalizm çekişmesinin yaşandığı savaş sonrası yıllarda, bir süre için İsveç tipi sosyal demokrasinin, parlamenter demokrasiyi sosyalizme doğru dönüştürerek, Sol felsefenin, Sağ'a nazaran öne geçtiği görünümü doğmuştur. Ancak, komünizmin çökmesi ve İsveç'te parlamenter sosyalizmin gerilemesiyle, sosyalist alternatif neredeyse yok olmuştur.

¹⁵⁹ Sosyalist sistemlerin iflasından sonra, dünyadaki küreselleşme ve liberal eğilimin, sol politikalar izleyen partileri ve politikacıları da vurduğu görülmektedir. Fransa'da Nisan 2002'de yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde Başbakan Jospin'in ikinci tur seçimlere yetecek oyu alamayıp, yarışma dışı kalmasının nedenleri arasında, sol politikaların genel olarak ve bu ülkelerdeki başarısızlığı gösterilmektedir. Bu görüşlere göre, sol partiler kendini yenileyememiş, zamana ayak uyduramamış, özellikle ekonomide küreselleşmenin gerekli kıldığı reformlara cesaret edememiş ve geleneksel sol politikalarla durumu idare edeceklerini sanmış, ekonomide rekabet ve verimliliği ateşleyici reformları gerçekleştirememiş ve bu yönde bir vizyona da sahip olamamışlardır. Bkz.: Hasan Cemal, "Le Pen Hayaleti ve Solun Kimlik Krizi...", *Milliyet*, 24.04.2002.

¹⁶⁰ Akalın, *a.g.e.*, s. 58, 62.

Liberalizmin, dolayısıyla bu felsefenin önemli üç sacayağından birisi olan piyasa ekonomisinin¹⁶¹, rakibi olan sosyalizmin uygulama alanından çekilişinin ardından, küreselleşmenin de yardımıyla dünyada egemen bir doktrin olarak kalması, refah devletlerini de etkilemiştir. Refah devletleri de, büyük ölçüde rekabete dayalı yeni dünya düzeninde, küçülme ve kendilerine çekidüzen verme gereksinimi hissetmiş, bunun bir göstergesi olarak özelleştirme tüm dünyada popüler bir uygulama olarak başta edilmiş, devletler, görevlerini yeniden gözden geçirme gereği duymuştur¹⁶².

Görünürde hiç rakip olmadığından ve ekonomik sistem olarak tek başına kaldığından, kapitalizm neredeyse kendi kendini meşru kılmıştır. Sistem artık daha fazla meşruluk sorunuyla karşı karşıya bulunmadığından, sosyal adalet sorunlarına dikkat etmedeki özeni de giderek zayıflamış¹⁶³, bu durum ise sürpriz sayılmayacak bir şekilde güvensizlik, yoksulluk ve eşitsizliğin birçok ülkede yeniden ortaya çıkmasına yol açmıştır. Refah devletinden geri çekilme / kaçınma olarak ifade edebileceğimiz bu süreç, başta Anglo-Sakson ülkeleri olmak üzere birçok ülkede görülmektedir¹⁶⁴.

2. Liberalizmin (Yeni Sağ'ın) Yeniden Yükselişi

Burada “Yeni Sağ” (New Right) olarak ifade edilen düşünce akımı, 19. yüzyılda birbirine rakip olan liberalizm ile muhafazakarlığın, 20. yüzyılın sonlarında yeni bir şekle girerek (neo-liberalizm ve neo-konservatizm¹⁶⁵) ortak bir zeminde

¹⁶¹ Diğerleri, demokrasi ve hukuk devleti'dir.

¹⁶² Akalın, a.g.e., s. 48.

¹⁶³ Ancak, küreselleşmenin dönüştürülmesi / insanileştirilmesi yönünde uğraş gösterenler, yalnızca ekonomik büyüme ve etkinliğe odaklanan küreselleşme sürecinin, duyulacak gereksinim üzerine sosyal adalet konusunu giderek önplana çıkaracağını beklemektedir. Bu konuda, en duyarlı ulus-üstü kurumun AB olduğu, AB'nin kendisini, “uluslararası düzeyde insan haklarının gerçekleşmesi açısından etkin bir oyuncu olarak” gördüğü söylenmektedir. Bkz.: Koray, “Dünya'nın Geleceğinde Avrupa'nın Rolü: Liderlik Değil Modellik mi?”, a.g.e., s. 13.

¹⁶⁴ Mishra, a.g.e., p. 3.

¹⁶⁵ “Neo-konservatizm” (yeni muhafazakarlık) anlayışının refah devletine karşı çıkış nedeni, gittikçe büyüyen ve bürokratikleşen müdahaleci devlet yapısının, bireyin devlete bağımlılığını artırdığı ve

(Yeni Sağ) buluşmasını ifade etmektedir. Her iki düşünce akımı da, temel ilke olarak piyasa ekonomisini¹⁶⁶ benimsemekte, refah devletine ve onun ideolojik temellerine karşı tavır almaktadır¹⁶⁷.

Küreselleşmenin temelinde yatan ideoloji neo-liberalizmdir, ancak isminde belirtildiği gibi yeni değildir. Bir yüzyıldan fazla denenmiş ve ardında acılı bir dünya bırakmış ve vahşi kapitalizm olarak adlandırılmış 19. yüzyıl liberalizminin yeniden diriltilmesidir. Önceki yüzyılda yaşanmış liberalizm deneyiminin tekrarı anlamına geldiği halde, neo-liberalizm sanki bir yenilikmişçesine sunulmaktadır.

Liberal sistemde, devlete verilen görev alanı çok dar olduğundan (güvenlik, adalet ve bayındırlık), onun yeni versiyonu neo-liberalizm, Batılı sanayileşmiş sosyal refah devletlerinde ortaya çıktığı için, doğası gereği refah devleti anlayışını tahrip etmeye ve fonksiyonlarını küçültmeye çalışmaktadır¹⁶⁸.

Öte yandan, küreselleşme ve neo-liberal ekonomiler arasındaki paralellik, neo-liberalizm ve küreselleşme arasındaki ilişkiler üzerine birtakım soruları gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, küreselleşmenin, piyasaların ortaya çıkardığı basit bir ekonomik olgu olmadığı, gerçekte politik ve ideolojik bir olgu olduğu öne sürülmektedir. Dolayısıyla, küreselleşmeye, nüfuzunu dünya çapında genişletme yollarını arayan ulus-ötesi (transnasyonel) neo-liberalizm ideolojisi olarak

bunun sonucu olarak da, (muhafazakarlığın temel inancı olan) aile ve kilise gibi yardım kurumlarının somut ve soyut olarak zayıflatıldığıdır.

Aslında, piyasa ekonomisi açısından değerlendirildiğinde, muhafazakarlığın liberalizmden çok da farklı olmadığı söylenebilir. Aralarındaki temel fark, muhafazakarların devlete veya ilahi güce itaat, dayanışma, piyasada oluşan fiyata adalet kaygısıyla müdahale (adil fiyat), geleneğe ve mevcut kurumlara sahip çıkma gibi noktalarda farklı bir çizgi izliyor olmasıdır.

Büyük oranda Kilise tarafından desteklenen muhafazakarlar, cemaatlerle ve Kilise ile ilişkilerini devam ettirirler. Bunun yanında, sosyalizmin kaçınılmaz olduğu, ancak geciktirilebileceği fikrinin kabulü de muhafazakarların gönülsüz de olsa piyasa ekonomisine tahsis, ekonomik istikrar (tam istihdam) ve bölüşüm amaçları adına müdahale etmesine zemin hazırlamıştır. Doğasında var olan hayırseverlik dolayısıyla, devletin sosyal güvenlik ve sosyal refah hizmetleri gibi görevleri üstlenmesinde bir mahzur görmemişlerdir. (Akalın, a.g.e., s. 84. & Spicker, "The Politics of Welfare", a.g.e., p. 3.)

¹⁶⁶ Liberal felsefe savunucularına göre, bir ülkede ekonomik refah artışının kaynakları şunlardır: O ülkedeki işgücünün kalitesi ve miktarındaki artış, sermaye birikimindeki artış, teknolojik ilerlemelerin gerçekleştirilmesi ve daha iyi bir ekonomik örgütlenme. Daha iyi bir ekonomik örgütlenmenin karşılığı ise, günümüzde piyasa ekonomisidir.

¹⁶⁷ Bilen, a.g.e., s. 154-155.

¹⁶⁸ Işıklı, "Küresel Saldırı Karşısında Devlet ve Sendikalar", b.a.

bakılmaktadır. Bu ideoloji, kaynağını ve ilhamını Anglo-Sakson dünyadan ve daha özel olarak Anglo-Amerikan kapitalizminden almaktadır¹⁶⁹.

Böylece, küreselleşmenin, neo-liberal kapitalizmin¹⁷⁰ dünya çapındaki hegemonyasını genişletme ve pekiştirmesine yardım eden bir süreç olduğu öne sürülmektedir. G7 ülkeleri toplantıları, IMF, OECD, Dünya Bankası ve WTO gibi devletlerarası (intergovernmental) örgütler bu süreçte önemli bir rol oynamaktadır. Her ne kadar, kimisi daha bilinçli, kimisi ise daha belirsiz bir şekilde bu süreç içerisinde olsa da, bu kuruluşların hepsi, doğrudan veya dolaylı olarak, deregülasyon, dönüşüm, ekonomik faaliyetlerin özelleştirilmesi, devletin küçültülmesi ve sosyal korumanın azaltılmasını desteklemektedir¹⁷¹.

Öte yandan, liberal görüşün öncülerinden Hayek ve Friedman'ın fikirlerine bakıldığında, refah devletine karşı çıkılmasının altında, eşitlik, adalet ve güvenlik gibi kaygılarla, doğal düzenin bozulduğu ve gerekli olmadığı halde bazı kişi ve grupların kayırdığı düşüncesinin yattığı görülmektedir. Karşı çıkışın diğer bir nedeni de, refah devletinin harcamaları artırdığı, vergileri yükselttiği, devlet yapısını büyüttüğü, piyasayı zayıflattığı, özgürlüğü azalttığı vb. düşüncesidir.

¹⁶⁹ Nitekim, küreselleşmenin getirdiği sözkonusu değişimlerin büyük bir kısmı, daha ziyade Anglo-Sakson ülkeler için geçerlidir. İleri sürüldüğüne göre, Kıta Avrupa'sı ve Japonya'da gelir eşitsizliği Anglo-Sakson ülkeleriyle kıyaslandığında daha az artmıştır ve sosyal koruma kurumları daha az bozulmuştur. Küreselleşme, ABD üzerinde, yoğun deregülasyon (kuralsızlaştırma, düzensizleştirme) ve minimal sosyal korumanın benimsenmesine yol açmıştır. Bkz.: Mishra, a.g.e., pp. x, 7.

¹⁷⁰ Mishra'ya göre, günümüzde dünyada çeşitli tiplerde kapitalizm olduğu söylenebilir. Batı'da Almanya tarafından temsil edilen bir "Avrupa kapitalizm modeli" (veya "Ren kapitalizmi") ve Amerika tarafından temsil edilen "neo-liberal bir kapitalizm modeli" vardır. Sosyal koruma ve sosyal konsensüs sistemleri, Batı Avrupa sosyal piyasa kapitalizminin bir bütünleyici parçası iken, neo-liberal kapitalizm, minimum bir sosyal korumayı beraberinde getiren serbest piyasa ideolojisini desteklemektedir. Neo-liberal modele nazaran bir karma ekonomi olan Avrupa kapitalizmi modeli, eşitlik ve toplum ile ilgili hassasiyetinden dolayı birçok yönden farklılık arzeder. Artı, son derece etkin ve dinamik ve görünürde uluslararasılaşmış ekonomiyle oldukça uyumlu bir yapıya sahip olduğu da görülmektedir. Avrupalı benzerinden önemli şekilde farklılıkları bulunan "Doğu Asya kapitalizm modeli" ise, sosyal ya da toplumsal bir boyuta sahip olması açısından Avrupa modeli ile bir benzerliğe sahiptir. Hatta ifade edilebilir ki, bugünün dünyasında neo-liberal kapitalizm modeli, sadece sanayileşmiş ülkelerin küçük bir kısmını temsil etmektedir. Gelişmiş ülkelerdeki insanların büyük çoğunluğu, Anglo-Sakson ekonomilerde görülen bireyseli, hiper-liberal kapitalizm versiyonundan tamamen farklı olarak, değişik kapitalizm modelleri altında yaşamakta ve çalışmaktadır.

¹⁷¹ Mishra, a.g.e., pp. 3, 8.

Ancak, liberalizmin refah devletine bakış açısının bu şekilde olması, refah devletini tamamıyla ortadan kaldırmak istediği anlamına da gelmemektedir. İleride daha ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi, refah devleti uygulamaları ve hizmetlerinin yalnızca devlet eliyle değil de, aile ve özel sektör (kar güden ya da gütmeyen kuruluşlar) tarafından gönüllü bir şekilde gerçekleştirilmesi, böylece sosyal sorumluluğun paylaşılması arzu edilmektedir¹⁷².

Dünya üzerindeki gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğu gibi, Türkiye de liberal ekonomik düzeni benimsemiş ve karma ekonomiden liberal ekonomiye doğru geçişe başlamıştır¹⁷³. Niyet açık olmakla birlikte, bunun ne kadar başarılabildiği tartışma konusudur. Hem küreselleşme sonucu dünyadaki ekonomik düzene ayak uydurma, hem de AB üyeliğinin şart koştuğu Kopenhag Kriterleri açısından, özellikle de Türkiye’de ekonomide istikrarın öngördüğü yeniden yapılanma dolayısıyla, piyasa ekonomisi temel hedeflerden birisi haline gelmiştir¹⁷⁴.

3. Ekonominin Küreselleşmesi

Demokratik refah devletlerinin günümüzde karşılaştığı zorlukların nedeni olarak ekonomik küreselleşme gösterilmektedir. Küreselleşme, yukarıda da ifade edildiği gibi, büyük oranda ekonomilerin küreselleşmesi (sınırlararası ekonomik ilişkilerde ulusal kontrolü ortadan kaldıran ve dolayısıyla ulusal üreticileri dünya çapında rekabetle karşı karşıya bırakan sermaye, mal ve hizmet piyasalarının dünya çapında bütünleşmesi) olarak algılanmaktadır.

Bununla birlikte, küreselleşme kelimesinin çoğu kişi için ifade ettiği anlam, spekülasyon sermaye hareketleridir. Ancak, diğer bütün ekonomik faaliyet alanlarında da uluslararası rekabetin yoğunluğunun arttığı gözlenmektedir. Bununla birlikte, unutulmamalıdır ki, GATT ve WTO’nun liberal sistemleri dahilinde bile, devletler

¹⁷² Koray, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, a.g.e., s. 73.

¹⁷³ Türkiye, 15 seneyi aşkın bir süredir, özelleştirme programını başarısız bir şekilde de olsa işletme çabası dolayısıyla, piyasa ekonomisine geçiş yılları önce başlatmış bir ülkedir.

¹⁷⁴ AB’ye kabul edilebilmenin gerekli koşullarının başında, serbest piyasa ekonomisinin gerçekleştirilmesi, demokrasinin uygulanması ve Topluluk mevzuatı ile uyum sağlanması gelmektedir. Bkz.: Akalın, a.g.e., s. 44.

sınır kontrol olanaklarını henüz kaybetmemiştir ve dünya çapında ticaret özgürlüğü hâlâ büyük çaplı tarifeler, kotalar, “gönüllü” kısıtlamalar ve tarife dışı bariyerler tarafından sınırlandırılmaktadır¹⁷⁵.

Ekonomilerin küreselleşmesi çerçevesinde üzerinde önemle durulan bir tartışma vardır. Bu tartışma, yaşanan sürecin “küreselleşme” olarak mı, yoksa “ekonomilerin uluslararasılaşması” olarak mı anlaşılması gerektiğine dairdir.

Birçok kişiye göre, küreselleşme, ulusal ekonomilerin supranasyonel (ulus-üstü) ekonomik etkilere daha fazla maruz kalarak daha açık hale geldikleri ve daha az ulusal kontrole tabi tutuldukları bir süreci ifade etmektedir¹⁷⁶.

Bu doğrultuda, konu ile ilgili bazı yazarlar, “ekonomilerin uluslararasılaşması” ile “küreselleşme” arasında bir ayrım yapmaktadır. Birinci durumda, ticaret, yabancı doğrudan yatırım ve çokuluslu şirketler gibi ekonominin uluslararası yüzleri, artan oranda bir öneme sahip olmasına rağmen, temel ekonomik üniteler “ulusal” kalmaktadır. Yani, ekonomiler büyük çapta açık hale gelirken, uluslararası ekonomik faaliyetler büyük ölçüde ulusal alanda gerçekleştirilmektedir. Örneğin, çokuluslu şirketler açık bir ulusal tabana dayanır ve ana ülke tarafından getirilen düzenlemeye karşı sorumludur.

Diğer yandan ikinci durumda ise, yani küreselleşme sözkonusu olduğunda, farklı ulusal ekonomilerin (uluslararası süreçler ve işlemler tarafından sisteme dahil edilerek) varlıklarının sona erdiği bir duruma işaret edilmektedir. Ulusal kimliği olmayan, tamamıyla serbest ve uluslararası bir yönetimi bulunan “ulus-ötesi işletmeler”in, “çokuluslu şirketler”in yerini almasıyla, üretim tamamıyla küresel bir şekil kazanmaktadır. İşletmeler “vatansız” bir görünüme bürünmüş ve ulusal devletler bu küresel işletmeleri artık kontrol edemez ve denetim altında tutamaz hale gelmiştir. Bundan böyle, uluslararası ekonomik sistem, ancak uluslararası düzeyde denetim altında tutulabilecektir.

¹⁷⁵ Fritz W. Scharpf, “Economic Integration, Democracy and the Welfare State”, Max Planck Institute for the Studies of Societies, Working Paper No: 96/2, (Çevrimiçi): <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp96-2/wp-96-2.html>, 19.02.2003, p. 1.

¹⁷⁶ Mishra, a.g.e., pp. 3-4.

İkisi arasındaki fark önemlidir, çünkü ekonomilerin uluslararasılaşmasının düzeyi tarihsel olarak çeşitlilik arzemiştir ve bugünkü görece ekonomilerin daha fazla açık olması yeni bir olgu değildir. 19. yüzyılın başlarında da ekonominin bugünküne benzer bir şekilde uluslararası bir karakter taşıdığı bilinmektedir¹⁷⁷. Hirst ve Thompson, birlikte yazdıkları “Globalization in Question” adlı kitaplarında, ekonomilerin uluslararasılaşmasının yeni birşey olmadığını tartışmaktadır¹⁷⁸.

Bazı yazarlara göre, bu tartışmalardan ortaya çıkan sonuç, eğer bilgiler dikkatli bir şekilde incelenirse, bugün yaşanan sürecin, küreselleşmeden ziyade uluslararasılaşmaya daha yakın olduğu görülecektir. Ancak, bugün karşışarşıya bulunulan sürecin, küresel bir ekonomiden ziyade uluslararası bir ekonomi olduğunu öne süren bu görüşlere rağmen, bu sürecin küreselleşme olarak anlaşılması gerektiğini öne sürenler de çok sayıdadır. Dolayısıyla, konu açık bir ayırım yapılmasını gerektirmedikçe, bu süreç tez içerisinde “küreselleşme” terimi ile ifade edilecek, bu terim, hem uluslararasılaşmayı, hem de ekonomilerin ulus-ötesileşmesini kapsayacaktır.

Diğer taraftan, hemen yukarıda da sözedildiği gibi, ekonomilerin küreselleşmesinden bahsedildiğinde, akla ilk gelen, finansal alanda gözlenen küreselleşmedir. Bunun anlamı, para ve sermayenin ulusal sınırlar arasında hareket etmek üzere serbest bırakılmasıdır. Küreselleşmeyi tartışanlar, bunun da yeni bir gelişme olmadığına işaret etmektedir. Bu görüşün doğru olduğu düşünülebilir. Nitekim, I. Dünya Savaşı’ndan önce Britanya ve bazı ülkeler, sermaye hareketliliği ve ekonomilerindeki yabancı sermayenin rolü açısından daha açık bir ekonomi görünümünü sergiliyorlardı.

¹⁷⁷ Son zamanlarda yayınlanan birçok araştırma, birincisi geçen yüzyılın sonundan 1914 yılına kadar olan, ikincisi ise günümüzde yaşanan iki küreselleşme dalgasını karşılaştırmaktadır. Ele alınan konular arasında; bir yüzyıl öncesiyle karşılaştırıldığında, yapılan ticaretin boyutları ne kadardır, dolaysız yabancı yatırımlar ve portföy yatırımlarının miktarı nereye ulaşmıştır ve insanların ülkelerarası dolaşımı veya yerleşimi ne kadar kolaylaşmıştır, sorularına cevap aranmaktadır.

Görülmektedir ki, GSMH’nin bir yüzdesi olarak uluslararası ticaret önceki dönemle neredeyse aynıdır, ancak portföy yatırımları ve dolaşım özgürlüğü şimdi daha fazladır. Bunun yanında, dolaysız yabancı yatırım ve başka biryere yeniden yerleşme yeteneği ise günümüzde daha azdır. Böylece görülmektedir ki, işgücü, bir önceki yüzyılda olduğundan daha çok, sermaye ise daha az mobildir, ticaret neredeyse şimdi olduğundan daha önemli bir konumdur.

Bkz.: Milanovic, a.g.e., p. 3.

¹⁷⁸ Hirst, Thompson, b.a.

1970'lere kadar bütün Batı ülkeleri, sermaye hareketi ve döviz kuru üzerinde katı kontrol kurmuştu. Bu düzenlemeler, Bretton Woods Anlaşması'nın şekillendirdiği uluslararası ekonominin savaş sonrasında yeniden yapılandırılmasının bir parçası idi. Amerika, konvertibl bir dolar yoluyla sistemin baş aktörü olarak rol oynamaktaydı.

1971'de Amerika'nın konvertibilitayı sona erdirme kararı, Bretton Woods Sistemi'ni yok etmiştir. Amerika, 1974 yılında sermaye kontrollerini ilga etmiş, bunu 1979'da Britanya takip etmiştir. Bunların sonucunda, Keynezyen talep yönetimine dayalı ekonomik politikalar önemini kaybederken, neo-liberal ekonomik politikaların itibarı artmaya başlamıştır. 1990'ların başına gelindiğinde, birçok OECD ülkesi sermaye kontrollerini ortadan kaldırmış, döviz kurları sabitleştirilmiş, finansal küreselleşme yolunda dev adımlar atılmıştır. Para ve sermaye dolaşımı serbestleşmiş, işletmeler dünya çapında yatırım yapmada özgür olmuş, bunun sonucunda çokuluslu şirketler ve onların dünya ticareti içindeki payı da sürekli bir şekilde büyümüştür¹⁷⁹.

Bilgisayar teknolojileri ve mikro-çiplerde yaşanan gelişmeler sonucunda, çok büyük miktarlarda para, birkaç saniye içinde dünya üzerinde bir yerden diğer yere akmaya başlamış, kablolar üzerinden gerçekleşen bir günlük finansal işlem tutarı trilyon dolarlara ulaşmıştır¹⁸⁰.

Son olarak, ekonominin küreselleşmesi bağlamında ele alınması gereken diğer bir konu, artan küresel rekabet ve bu rekabet ortamında sosyal standartlar üzerinde gözlenen baskılardır. Faaliyetlerini, daha düşük ücret ve çalışma koşullarına sahip bölgelere taşıyarak veya taşıyacağı tehdidini yaparak, "sosyal damping" vasıtasıyla maliyet-rekabetine ve kârlılığın artmasına yol açan neo-liberal yol, daha az sosyal koruma ve ve daha düşük vergilere dayalı bir sistemdir. Küresel rekabete maruz kalan ülkeler, küresel dünyada birbirleriyle yarışırken, daha "yatırım dostu" bir görünüm kazanmak istemekte, bu da, sosyal damping olasılığını artırmaktadır.

¹⁷⁹ Mishra, a.g.e., pp. 4-5.

¹⁸⁰ Özkazanç, a.g.e., s. 129.

Örneğin, ücretlerde, çalışma koşullarında ve sosyal harcamalarda aşağıya doğru bir düşüş yaşanmaktadır¹⁸¹.

Çokuluslu şirketlerin, yatırımlarını daha düşük işgücü avantajı sunan ülkelere kaydardıkları doğrudur¹⁸². Ancak, buradaki avantaj, yalnızca düşük ücretler ve düşük vergi-düşük sosyal güvenlik aidatları anlamına gelmemektedir. Herşeyden önce, emeğin vasfı ve verimliliği de yatırım yapılacak ülkenin seçiminde belirleyici olmaktadır. Yüksek ücretler ve yüksek vergilerin olduğu gelişmiş bölgelerde yoğunlaşan toplam doğrudan yabancı yatırımların, 1967-1991 döneminde % 69'dan % 81'e yükselmesi, çokuluslu şirketlerin, her zaman için verginin ve ücretlerin en düşük olduğu yerlere gitmediğini de göstermektedir¹⁸³.

İleri sanayi ekonomilerinde işgücü maliyetleri ile ilgili bir başka husus ise şudur: Yeni sanayileşen Asya ülkeleri ile Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinden gelen düşük maliyet rekabeti, yüksek maliyetli gelişmiş ülkelerdeki üreticileri üretimde otomasyona zorlamaktadır ya da ileri teknoloji veya estetik kaliteye dayalı "üst piyasa" sanayi ürünleri üzerinde uzmanlaşmaya mecbur bırakmaktadır. Bu şekilde, işgücü maliyeti bertaraf edilmeye çalışılmaktadır¹⁸⁴.

4. Ulus-devletin ve Ulus Egemenliğinin Zayıflaması

"Devlet"in bir yönetim aygıtı olarak varlığı, sanıldığıının aksine, insanlık tarihi kadar eski değildir. Devletler tarihine bakıldığında, günümüz modern devletlerinden önce de devletlerin var olduğu; ancak, en ilkel devlet biçimlerinin bile

¹⁸¹ Mishra, a.g.e., p. 7. Diğer yandan, işlerin daha ucuz işgücü piyasalarına transferi (özellikle Uzak Doğu'ya), Batı ekonomilerinde uzun süreli işsizlik oluşturduğundan, gelişmiş ülkelerde geçerli olan sosyal politika standartlarının bu ülkelere de taşınması noktasında baskılar doğmuştur.

¹⁸² Doğrudan yabancı yatırımların yer seçiminde, karmaşık bir dizi düşünce etkili olmaktadır. Örneğin, sosyal ve fiziki altyapının durumu, yerel işgücünün vasıf durumu ve ücret düzeyleri, politik ve sosyal istikrar ve de düşük vergi oranları vs. gibi. Genel olarak, bir ülkeye yabancı yatırımın gitmesinin temel nedeni olarak düşük vergi oranları gösterilmekte, diğerlerinin değerlendirilmede daha alt sıralarda yer aldığı belirtilmektedir.

¹⁸³ ILO, a.g.e., s. 128.

¹⁸⁴ Scharpf, The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy, a.g.e., pp. 7-8.

görece yeni olduğu görülmektedir¹⁸⁵. İnsanlar, bir zamanlar bir devlet aygıtına gereksinim duymaksızın kollektif olarak işlerini yürütmüşür¹⁸⁶.

Ne var ki, özellikle yakın zamanlarda, küreselleşme süreci ile birlikte devlet yapısında bir değişimin başgösterdiği, modern devletin temel yapılarının parçalandığı, artan şekilde ulus-devletlerin ekonomik sınırlarının bulanıklaştığı, ulus-devletin gerileme içine girdiği ve çok ciddi ölçüde güç kaybettiği ileri sürülmektedir. Bu görüş sahiplerine göre, yeni bir bin yıla yaklaşırken, sermayenin dünya üzerindeki hareket serbestiyetinin, çokuluslu şirketlerin ve ulus-ötesi mal ve hizmetlerin artması, ekonomik örgütlenme ve faaliyetler için üs olan devleti gittikçe marjinalleştirmektedir¹⁸⁷.

Ulus-devletin gerilemesi ile refah devletinin zayıflaması, diğer bir ifadeyle refahın adil dağılımının bozulmaya yüz tutması arasında dolaysız bir bağın bulunması, konuyu bu araştırma için önemli kılmaktadır. İlerleyen sayfalarda daha ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere, küreselleşme, neo-liberalizm, ekonomilerin uluslararasılaşması, ulus-devletin zayıflaması vb. gibi unsurlar, hepbirlikte refahın adil dağılımı üzerinde olumsuz bir rol oynamakta, son çeyrek yüzyıla kadar sosyal adalet ve sosyal politika anlayışında ulaşılan gelişmelerde bir durağanlık ve geriye gidişe yol açmaktadır.

Küreselleşmenin ve küresel bir ekonominin ortaya çıkışının, devletler açısından ölümcül olacağını savunanlar, hükümetlerin artık iç ekonomilerini II.D.Savaşı'ndan sonraki otuz yılda olduğu gibi yönetemeyeceklerini, çünkü bütün

¹⁸⁵ Daha geniş bilgi için bkz.: Coşkun, a.g.e., s. 23-35.

¹⁸⁶ Ulus-devletin yok olmaya başladığını öne sürenlere göre, aynı şekilde insanların gelecekte de "modern devletin ötesinde" bir yaşam tarzına sahip olmayacağı da iddia edilemez. Bu görüş sahiplerine göre, değişen uluslararası koşullar, ulus-devletlerin gereksizliğini gösterecektir.

¹⁸⁷ Karşıt görüşü savunanlara göre ise, devletin yapısında görülen bu ciddi değişimlerin, devletin yok olması anlamına geldiği söylenemez. Devletin, ekonomik alana daha düzeyli bir şekilde yaklaşması veya sosyal güvenlik alanında finansman krizleri dolayısıyla yaptığı reformlar, devletin genel bir geri çekilişi olarak özdeşleştirilmektedir. Ancak, bu türden değişimlerin bile, devlete yeni görevler yüklediği (örneğin, özelleştirilmiş sanayilerin yasal olarak düzenlenmesi vb. gibi) görülmektedir. Bkz.: Christopher Pierson, **Modern Devlet**, a.g.e., s. 295-296.

ekonomilerin, uluslararası ekonomiyi biçimlendiren güçlerin açık bir şekilde etkisi altında bulunduğunu öne sürmektedir¹⁸⁸.

Ulus-devletlerin, dolayısıyla bunların bir işlevi olan sosyal refah hizmetlerinin, 1980'li yılların başında zayıflamaya ve yıpratılmaya başlandığı, bunun altında ABD kaynaklı yeni bir ekonomik düzen anlayışının yattığı görülmektedir¹⁸⁹.

Yeni Sağ olarak adlandırılan bu akımın temel amacı, bir yandan müdahaleci refah devleti anlayışının, yani devletin üstlendiği birtakım ekonomik ve sosyal görevlerin ne kadar kötü ve yanlış olduğunu ortaya koymak, diğer yandan da piyasa ekonomisinin fayda ve faziletlerini öne çıkarmaktır. Sonuçta, bunların hepsi, ulus-devletlerin güçsüzleştirilmesi, küçültülmesi, yetkilerinin ve sorumluluklarının kısıtlanmasını gündeme getiren uygulamalardır. Burada şöyle bir tehlike söz konusudur: Sarkaç bir uçtan diğer bir uca, yani sorunların çoğunun çözümünü devlete bırakan bir görüşten, sorunu devletin kendisi olarak gören bir anlayışa doğru kaymaktadır¹⁹⁰.

Diğer yandan, son yıllarda gittikçe daha belirgin hale geldiği üzere, ulus-devletin otorite ve yetkilerinden bir kısmının ya "ulus-altı" (yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar ve diğer sivil toplum örgütleri) ya da "ulus-ötesi" (IMF, Dünya Bankası ve DTÖ gibi) düzeydeki kurumlara dağıldığı gözlenmektedir. Ancak, bundan, devletin sonunun geldiği ve devletin güç kaybettiği varsayımına ulaşmak yanlış olacaktır. Çünkü, devletler herşeye rağmen uluslararası politikanın temel aktörlerinin en önde gelenidir. Ulus-devletin çoğu işlevlerinin ulus-üstü düzeyde gerçekleştirilmesine olanak yoktur¹⁹¹.

¹⁸⁸ İfade edildiğine göre, piyasaların giderek daha fazla küreselleşmesi, ulus-ötesi üretimin büyümesi, sermayenin hareketliliğinin artması, yeni bilgi teknolojilerinin küresel çapta yaygınlaşması beraberinde, devletlerin piyasalar karşısında güç kaybına uğradığı bir dünya ekonomisini getirmektedir. Bkz.: Christopher Pierson, *Modern Devlet, a.g.e.*, s. 266.

¹⁸⁹ Burada amaç, dünya pazarında hiçbir dirençle karşılaşmadan, sermayenin kârının ençoklanmasının sağlanmasıdır. Merkez ülkeleri olarak bilinen gelişmiş ülkeler, bu amaç doğrultusunda ABD ile işbirliği yapmaktadır.

¹⁹⁰ Kazgan, *a.g.e.*, s. 33, 37, 39.

¹⁹¹ Bunun yanında, varlığını devam ettiren ulus-devletlerin, geçmiş dönemden daha farklı bir yapıya sahip olduğu da açıktır. "Artık ulus-devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde meşru şiddet araçlarının tekeline sahip olduğunu iddia edemeyecektir, zira yeni iletişim ve bilgi teknolojileri,

Devlet faaliyetlerinin ulus-altı düzeye kaydırılmasına, yani ademimerkezileşmesine en güzel örnek İngiltere ve İsveç'dir. Bu ülkelerde, iktidarın yerel, kentsel veya bölgesel düzeye devredildiği görülmektedir. Aynı şekilde, merkezi hükümetin sosyal yardım alanında üstlendiği birçok görev de yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine devredilmiştir¹⁹².

Diğer yandan, son 50 yılda birçok uluslararası politik otoritenin varlık kazanmasının (BM, IMF, Dünya Bankası, WTO gibi), devlet işlevlerinin ulus-ötesi bir düzeye aktarılmasını ortaya çıkardığı da görülmektedir¹⁹³.

Ulus-ötesi kuruluşların¹⁹⁴ hem sayısı, hem etkinliği, hem de bunların birbirleriyle olan yoğun temasları, son 20-30 yıl içerisinde, ulus devletlerin varlığına yönelik bir takım tartışmaları da beraberinde getirecek derecede artmıştır. 1945'den beri resmi ulus-ötesi devlet dışı kuruluşların sayısının da 2 kattan fazla artış gösterdiği görülmektedir.

Bu uluslar-üstü kuruluşların politik ya da politik-ekonomik amaç taşıyanları özel bir öneme sahiptir. Örneğin, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB), Birleşmiş Milletler (UN), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), hükümetler üzerinde bağımsız bir nüfuza sahiptir. Bu kurumların nüfuzlarının giderek artmasının, ulus-devletleri zayıflattığı, onların bağımsızlık ve egemenliklerini tehlikeye düşürdüğü öne sürülmektedir¹⁹⁵.

AB, NAFTA ve diğer bölgesel ekonomik kuruluşların artması, ulus-devletlerin egemenliğini ve özerkliğini zayıflatan diğer bir gelişmedir. Örneğin

devletin toprakları üzerinde sahip olduğu kontrolü ve homojenleştirme kapasitesini düşürmüştür." Bkz.: Duran, a.g.e., s. 88, 90-91.

¹⁹² Bir not: Ulus-devletlerin güçlerini ve yetkilerini yerel yönetimlerle, sivil toplum örgütleriyle ve ulus-üstü kuruluşlarla paylaşmaya başlaması, "yönetim" kavramının yerine yeni bir kavramın, "yönetişim" (governance) kavramının geçmesine yol açmıştır.

¹⁹³ Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 300-301.

¹⁹⁴ Diğer yandan, ulusal sınırların ötesinde var olan bir dizi diğer ulus-ötesi kuruluşlar da sözkonusudur. Bunların sayısının, 1958'den günümüze kadar 4 kat arttığı tahmin edilmektedir. Bunların en önemlileri, çokuluslu şirketlerdir (Shell, Ford, Nestle gibi). Dünya üzerinde neredeyse her alanda, her konuda bir uluslararası kuruluşa rastlanmaktadır. Bunlar çoğunlukla, kendi devlet aygıtlarını atlayıp, diğer ülkelerdeki kuruluş ve bireylerle ilişkiler içerisine girmektedir.

¹⁹⁵ Az gelişmiş ülkelerde, iç ekonomik ve sosyal politikaların yerel politik güçlerce değil, Dünya Bankası görevlileri tarafından yönlendirildiği ortak bir görüş haline gelmiştir. Bkz.: Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 262-263.

Avrupa Birliği'nde kararlı bir şekilde politik bir bütünleşmeye doğru ilerleyen sürecin, üye devletleri yok edeceği ya da daha iyi koruyacağı yönünde canlı bir tartışma sürüp gitmektedir. Üzerinde şüphe olmayan husus, bu kuruluşların mali, parasal ve sosyal politika yönünden ulusların egemenliğini sınırladığıdır¹⁹⁶.

Özetlenirse, "ulus-devletlerin egemenliği ve özerkliği, küreselleşme ve bölgesel ekonomik kuruluşların büyümesi yoluyla perdelenmektedir. Aslında bölgesel kuruluşlar, ulus-üstü düzeyde bir sosyal politikanın geliştirilmesi açısından bir potansiyel oluşturmaya rağmen (AB örneğinde görülebileceği gibi¹⁹⁷), uygulamada bu olasılığın oldukça sınırlı kaldığı gözlenmektedir. Aksine, ekonomik deregülasyon ve üye ülkelerde sosyal koruma standartlarının zayıflatılması amacına

¹⁹⁶ Örneğin, Maastricht Anlaşması ile AB, Avrupa Para Birliği'ne üyelik koşullarını katı bir biçimde düzenlemiştir. Bu koşullar, bütçe açıklarını GSMH'nin yüzde 3'ünden daha düşük tutmayı, toplam ulusal borçların GSMH'nin % 60'ını geçmemesini ve enflasyonun belirlenmiş limitleri aşmamasını içermektedir. Çoğu AB ülkesi için, vergilerin artırılması istenmeyen bir durum olduğu için, bütçe açıkları hedefine ulaşmanın manası, sosyal harcamalarda oldukça büyük bir azalmanın gerçekleştirilmesidir. Bkz.: Christopher Pierson, *Modern Devlet, a.g.e.*, s. 263.

¹⁹⁷ Avrupa Birliği (AB), hem küreselleşmeyi temsil eden ve onu hızlandıran bölgesel bir örgütlenme biçimi, hem de refah devletinin geleceği açısından büyük bir öneme sahip bir örgüt olarak görülmektedir. Ancak, AB bugün için "sosyal açıdan daha sorumlu bir küreselleşme"nin oluşturulmasında etkin olabilecek bir aktör olarak görülmemektedir. Bunun nedeni, AB'nin henüz böyle bir güce sahip olamamasıdır. Çünkü, AB henüz siyasi bir birlik olamadığından, örneğin DB, IMF, DÖİ gibi uluslararası kuruluşlarda temsil edilememektedir (ülke ülke temsil edilebilmekte). Hatta, çoğu zaman AB üyesi ülkelerin kendi aralarında bile birlikte davranmadıklarına şahit olunmaktadır. Fakat, Avrupa Sosyal Modeli, belki de izlediği ve izlemekten vazgeçmeye niyetli görünmediği sosyal politikaları ile yakın bir gelecekte küreselleşmeye karşı bir kalkan, bir cevap olabilecek alternatiflerin en başında gelmektedir. Bkz.: Koray, "Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı", *a.g.e.*, s. 80-81.

Öte taraftan, "Avrupa Sosyal Modeli" kavramı da, ulus-devletlerin politika oluşturma niteliklerini giderek kaybettikleri günümüz dünyasında, özellikle gelecekte küresel çapta bir sosyal dayanışmanın nasıl olabileceğine ilişkin bir model sunması açısından önemlidir. Aslında, Avrupa Sosyal Modeli ile ne kastedildiği ve Avrupa çapında tek bir sosyal modelden söz edilip edilemeyeceği hususu hala tartışmalıdır. Avrupa Komisyonu'nun 1994 yılında yayınladığı "Avrupa Sosyal Politikası: Birleşmeye Doğru Bir Yol" adlı Beyaz Kitap'ta, bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği belirtilmiştir. Böylece, "demokrasi ve insan hakları, piyasa ekonomisi, serbest toplu pazarlık gibi sendikal haklar, fırsat eşitliği, sosyal refah ve dayanışma, Avrupa toplum modelinin ortak değerleri olarak ortaya konmakta"dır. Ne var ki, bu modelin gelecekte de aynı şekilde varlığını koruyup koruyamayacağı bilinmemektedir. İç ve dış koşullarda meydana gelen bazı yapısal değişimlerin, modelin bazı boyutlarında çatlamalara yol açtığı görülmektedir. Bkz.: Koray, "Dünya'nın Geleceğinde Avrupa'nın Rolü: Liderlik Değil Modellik mi?", *a.g.e.*, s. 16.

yönelik baskılar, bölgesel kuruluşlar üzerinde daha fazla potansiyele sahip gibi gözükmetedir¹⁹⁸.”

Bütün bunların yanında, “ulus–devletin çöktüğü” iddiasını abartılı bulanlar da vardır. Bunlar, devletlerin, ekonominin yönetiminden çok da geri çekilmediğine inanmaktadır. Küresel çapta, ulus–devlete denk düşecek herhangi bir politik kuruma dair herhangi bir işaret de yoktur. Ancak, şurası açıktır ki, uluslararası ekonomik ve politik düzende farklı yerlerde bulunan ülkeler üzerinde küreselleşmenin çok farklı etkileri olacaktır. Yine, küreselleşmenin, devletlerin faaliyetlerini ciddi biçimde değiştirmiş olduğunun inkar edilmesi de çok zordur¹⁹⁹.

Bunlara göre gerçek şudur ki, devlet–ötesi düzenlemeler giderek daha önemli hale gelmekte, bazı ulus–ötesi kuruluşların güçlerinin arttığı görülmektedir. Ancak, devletler, özellikle de güçlü devletler, hâlâ bu oyunda en büyük oyuncu olarak kalmaya devam etmektedir. Yine, ulus–devletlerin, karşılına çıkan değişimler dizisi karşısında, gittikçe güç kaybettikleri görüşü yanlıştır. Ulus–devletlerin kendi başlarına hareket etme yetenekleri, ulusal sınırlar dışında oluşan gelişmelerce sınırlandırılmaktadır; fakat bu, devletin sahip olduğu kontrolü kaybetmesi anlamına gelmemektedir²⁰⁰.

Dolayısıyla, devletlerin güçleri her ne kadar azalmışsa da, hâlâ hem iç hem de uluslararası arenada belirleyici oyuncular olarak kalmaya devam etmektedir. “Çeşitli alanlarda (sosyal yardım, işgücü piyasaları ve endüstri politikaları gibi) devletlerin, sadece yeni işlevler üstlenmek için bazı geleneksel işlevleri terkettikleri” görülmektedir. Bu durum, ulus–devletlerin ölmediğini, ancak farklılaştığını ve geliştiğini göstermektedir. Zaten, iç ve dış güvenlik, adalet sağlama ve altyapı gibi alanlarda devletin bütün ihtişamıyla ayakta durduğu görülmektedir.

¹⁹⁸ Stephan Leibfried, Paul Pierson, “Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe”, *European Social Policy*, Stephan Leibfried, Paul Pierson (eds.), Washington, DC, The Brookings Institution Publ., 1995, pp. 128–129’ dan aktaran: Mishra, a.g.e., p. 14.

¹⁹⁹ Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 265.

²⁰⁰ Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck, Martin Rhodes, “Recasting European Welfare States for the 21st Century”, *European Review*, (Special Issue on “The Future of the Welfare State”), (Ed. Stephan Leibfried), 2000, p. 427.

Son olarak, ulus–devlet biçimindeki bir gerilemenin, benzer şekilde modern devlette bir gerileme anlamına geleceği de ileri sürülemez. Ulus–devlet, modern devletin en yaygın biçimi olmasına rağmen, onun değişime uğraması, genel olarak devlet kavramına bir zarar vermez²⁰¹.

5. Sosyal Politikanın Niteliğinin Değişimi

Refah devleti ile bağlantılı olarak, küreselleşmenin (neo–liberalizmin güçlenmesi, ekonomilerin uluslararası hale gelişi, ulus–ötesi kuruluşların güç kazanması, ulus–devletin zayıflaması vb. bağlamında) iki temel konuyu gündeme getirdiği görülmektedir. Birincisi, ekonomik küreselleşmenin ulus–devletleri politik özerklikten (sosyal politikayı biçimlendirme yeteneğinden) yoksun bırakıp bırakmayacağı, eğer bırakacaksa, bunun sosyal koruma sistemleri açısından sonuçlarının neler olacağıdır? İkincisi ise, ülkeler, uluslararası piyasalarda birbirleriyle rekabet ederlerken, küreselleşmenin sosyal standartlarda aşağı doğru bir yarışa yol açıp açmayacağıdır?

Konu ile ilgili birçok uzmanın ifade ettiğine göre, 20. yüzyılın sonlarına gelindiğinde, küreselleşme ve post–endüstrileşmenin etkisiyle (özellikle iş piyasaları, vergileme, sosyal harcamalar ve sosyal koruma sistemlerine dönük baskıların artmasıyla), çağdaş refah devletlerinin, 1950’ler ile 1970’ler arası olgunlaşma döneminden daha farklı bir sosyal ve politik ortamda bulunduğu, sosyal politika gündemin daha sade bir hal aldığı, ulusal devletlerin politika özerkliğinin eski döneme göre oldukça kısıtlı bir hale geldiği gözlenmektedir²⁰².

Devletlerin, küresel ekonomik güçlerin yönlendirmesi doğrultusunda sosyal politikalarını yeniden şekillendirmek zorunda kaldıkları doğrultusundaki görüşler büyük bir destek bulmaktadır. Günümüzde, “refah devleti”nden “rekabet devleti”ne doğru genel bir kayışa şahit olunmaktadır²⁰³.

²⁰¹ A.e., s. 297–299.

²⁰² Myles, Quadagno, a.g.e., p. 35.

²⁰³ Christopher Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, a.g.e., pp. 785, 787.

Bu değişimlere bağlı olarak, “refah devleti”ne bakışta da yeni anlayışlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Refah devletinin küçültülmesi, rolünün azaltılması, “sosyal” sözcüğünün “sınırlı ve sorumlu” olarak değiştirilmesi şeklinde özetlenebilecek bu yeni anlayış, uluslararası liberal piyasa düzeninin gittikçe daha da yaygınlaşmasına paralel bir şekilde daha fazla benimsenir olmuştur.

Bunun yanı sıra, gelir dağılımındaki dengeleri daha da bozan, sosyal yapıda dalgalanmalara yol açan yeni ekonomik yapının olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması, işsizliğin azaltılması ve daha eşit bir refah dağılımı için, küreselleşme ve serbest piyasa ekonomisinin yeniden gözden geçirilmesi talepleri de daha yoğun bir şekilde ifade edilmeye başlanmıştır²⁰⁴.

Gerçekten, küreselleşme sürecinin, devletlerin sosyal refah önlemlerini sürdürmesini gittikçe zorlaştırdığı gözlenmektedir. Bunun nedeni, artan rekabet piyasalarında, yabancı yatırımcıları ülkelerine çekmek isteyen devletlerin, yüksek işgücü maliyetleri doğuran koruyucu politikalarını daha fazla sürdürememeleri, aynı zamanda diğer ülkelerle giriştikleri üretim ve yabancı sermaye çekme yarışında vergi oranlarını düşürmeleridir. Bu durum, devletlerin sosyal güvenlik, eğitim, sağlık gibi sosyal refah politikalarını yeterince yerine getirmelerinde zorluklara yol açmaktadır. Dolayısıyla, küreselleşme sürecinin, geniş halk kitlelerini daha fazla yoksullukla karşı karşıya getirdiğı ve gelir dağılımının bozulmasına yol açtığı görülmektedir²⁰⁵. (Ne yazık ki, yatırım–dostu politikalara gösterilen rağbet, sosyal koruma sistemlerini zayıflatmaya yönelik baskıların azalmayacağını göstermektedir.)

20. yüzyılın sonlarında bütün dünyada görülen bu sürecin, muhakkak tarih kayıtlarına düşüleceğı ileri sürülmektedir. Çünkü, bu dönemde ücretler ve iş piyasaları düzensizleşmiş (deregölasyon), artan oranlı vergileme azalmış, gelir araştırmasına dayalı yararlar genişlemiş, sosyal sigorta zayıflamış ve kamunun sahibi

²⁰⁴ DPT, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001, Ankara, s. 9–10.

²⁰⁵ Coşkun Can Aktan, İsmail Yaşar Vural, “Gelir Dağılımında Adalet(sız)lık ve Gelir Eşit(sız)liğı: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, (Haz.: Coşkun Can Aktan), Ankara: Hak–İş Konfederasyonu Yay., 2002, (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-vural-gelir-dagilimi.pdf>, 16.08.2003, s. 10.

olduğu endüstriler ve hizmetler yavaş yavaş özelleştirilmiştir. Bütün bunlar Avrupa çapında çok yaygın bir şekilde görülmüştür²⁰⁶.

Bu durum, günümüz sosyal politikasının temel durumudur. Halbuki, sosyal politikalar, iddia edildiği gibi, ekonominin önünde bir engel olarak değil, aksine üretken bir faktör olarak görülmelidir. Sanayileşmiş ülkelerde, devletin önemli bir ekonomik aktör olduğu görülmektedir. Devlet, özellikle yeniden dağıtım politikalarının sorumluluğunu üstlenmiştir. Bunun nedeni, piyasanın, yoksullara yönelik minimum gelir koruma sistemlerini ya da sağlık ve işsizlik sigortası gibi bazı güvenceleri sağlayamamasıdır (piyasa başarısızlıkları teorisi). Sosyal politikalar, piyasa yetersizlikleri ortaya çıkmadan onları önlemeye çalışırlar. Sosyal politikaların olmadığı durumda, bunun en açık sonucu “yoksulluk” olarak gözlenmektedir. Bu tür yeniden dağıtım fonksiyonu dışında, sosyal politikalar aynı zamanda ekonomi üzerinde de pozitif bir etkiye sahip olmaktadır (iş piyasalarının esnekliği ve işgücünün kalitesine katkıda bulunmakta, otomatik bir dengeleyici olarak görev yapmaktadır.)

Bazıları, refah devleti fonksiyonlarını, “etkinlik” mi (efficiency) yoksa “adalet” mi (justice) tartışmasına çekmektedir. Aslında, daha fazla adalet, daha fazla etkinlik ile elele gitmektedir. Diğer bir deyimle, cömert bir sosyal koruma düzeyi, her zaman için daha düşük ekonomik başarı anlamına gelmez. Aksine, insana ve sosyal sermayeye yatırım yapan sosyal politikalar, işgücünün verimliliğini ve kalitesini geliştirdiği için daha yüksek ekonomik etkinlik elde etmektedir. Dolayısıyla, sosyal politikalar prodüktif bir faktördür. Ne var ki, sosyal politikaya yönelik maliyetler genelde kısa dönemli iken, sağlanacak faydalar uzun dönemde görülür hale gelmektedir²⁰⁷.

Tersi bir şekilde, ekonomik performansın iyi olması da, her zaman için sosyal alanda bir başarı ile sonuçlanmamaktadır. Örneğin, geçtiğimiz yüzyılın sonunda AB’de hızlı bir ekonomik büyüme gözlenmiş, bu sayede yeni işler yaratılmış, işsizlik düşürülmüştür. Ortalama AB GSMH’sı 1994–2001 döneminde yıllık ortalama % 2,6

²⁰⁶ Townsend, a.g.e., p. 8.

²⁰⁷ Fouarge, Costs of Non-Social Policy, a.g.e., p. 3.

artmış, toplam istihdam % 6,6 yükselmiş, işsizlik % 10,7'den, % 8,2'ye düşmüştür. Bununla birlikte, genç işsizliği oranları ve yoksulluğun hâlâ yüksek olduğu, Eurostat tahminlerine göre, yoksul hanelerde yaşayan bireylerin oranının % 17 olduğu, bunun da 60 milyondan fazla insanın yoksul olduğu anlamına geldiği, bunların yarısının 3 yıldan fazladır yoksulluk içinde yaşadığı da görülmektedir²⁰⁸.

Diğer yandan, 1970'lerden sonra sosyal politika anlayışının bir başka açıdan da değiştiği görülmektedir. Değişimin en önemli özelliği, sosyal politikadaki merkeziyetçi yapıdan uzaklaşılmasıdır. Sosyal refah devleti hizmetlerinin yerel yönetimlere, özel sektöre ve kâr gütmeyen kuruluşlara doğru yayılması, bu değişimin en önemli göstergesidir. Bundan böyle, yalnızca devletin sosyal politika sağladığı merkeziyetçi ve tekdüze sosyal politika anlayışının geçerliliğini yitirdiği görülmektedir²⁰⁹.



²⁰⁸ Eurostat, *The Social Situation of the European Union 2001*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

²⁰⁹ Ülkemizde de, özel sektörün sosyal politikada daha etkin kılınmasının, en doğru karar olacağını savunanlar vardır. Bunlara göre, Türkiye'de ekonomik kaynaklarının yetersizliği ve bütçe açıkları, sosyal harcamaların yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Bu sebeple, özel kaynaklara sahip "kar gütmeyen kuruluşlar" (KGK)'ın teşvik edilmesi ve bunlarla işbirliğinin geliştirilmesi, sosyal politika açısından önemlidir. Devletin, doğrudan harcamalar yapmak yerine, düşük maliyet ve yüksek verimle çalışan KGK'ı desteklemesi, bazı görev ve sorumluluklarını bu kuruluşlarla paylaşması/devretmesi, en uygun davranış biçimi olacaktır. Bkz.: İbrahim Uslu, "Bir Sosyal Siyaset Vasıtası Olarak Kar Gütmeyen Kuruluşlar: ABD Örneği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 1999, s. 8-10, s. 168-169.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME SONRASI REFAH DEVLETİNİN BUNALIMI VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

I. KÜRESELLEŞME VE REFAH DEVLETİNİN BUNALIMI

Küreselleşme sonrası dönem, hem refah devletinin gelişimi açısından, hem de bu tezin amacı açısından en önemli aşamayı oluşturmaktadır. Aşağıda, yaklaşık olarak 1975 yılında başladığı kabul edilen ve günümüzde de devam eden “refah devletinin dönüşümü” sürecinin ortaya çıkışına dair bilgiler, bu tarihten itibaren refah devletlerinin girdiği bunalımın seyri ve nedenleri vs.’ye dair çok sayıda konu yer almaktadır.

Bu tarihten itibaren, refah devletine dair çeşitli yorumlarda bulunulmaktadır. Bu yorumlardan bir kısmı, refah devleti uygulamaları açısından artık bir sona gelindiği, bu tarihe kadar süregelen refah devleti gelişim sürecinin devam edemeyeceği üzerinde dururken, bir kısmı da, küreselleşme ve neo-liberalizmin hakimiyetine rağmen, refah devleti anlayışı ve uygulamalarında herhangi bir gerilemenin görülmediğini, çünkü kazanılmış haklardan geri adım atmanın o kadar da kolay olmadığını, bu nedenle refah devletinde büyük çaplı bir gerilemenin henüz beklenmediğini öne sürmektedir. Tüm bu konular etrafında, hararetli tartışmalar kesilmeksizin sürüp gitmektedir¹.

¹ Koray, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, a.g.e., s. 68. & Koray, “Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi İçin Kaygı Kaynağı”, a.g.e., s. 94.

A. 1975 Sonrası: Yeni Sağ'ın Doğuşu ve Keynezyen Refah Devletinden Neo-Liberal Refah Anlayışına Geçiş

1929'da ortaya çıkan ekonomik bunalımın ardından, bu son döneme kadar, devletin müdahaleci bir anlayışı benimseyerek ekonomik ve sosyal yaşama müdahalelerde bulunduğu ve bu müdahalelerin gittikçe genişlediği görülmektedir. Diğer yandan, 1973 ve 1979 yıllarındaki petrol fiyatları artışından kaynaklanan diğer bir bunalım ise², tam tersi bir şekilde, devlet müdahalelerinin azaltılması, devletin ekonomik ve sosyal yaşama daha az karışacak şekilde küçültülmesi taleplerini doğurmuştur. Bu bunalım, başta gelişmiş Avrupa ülkeleri olmak üzere bütün OECD ülkelerini etkilemiş, ortaya ekonomik büyümenin yavaşladığı, enflasyonun arttığı, yüksek oranlarda yapısal işsizliğin doğduğu, kronik bütçe açıklarının yaşandığı, kamu harcamalarının yükseldiği ekonomik bir ortam çıkmıştır³.

Yeni dönemde izlenen politik ve ekonomik felsefe, "Yeni Sağ" (New Right) olarak adlandırılan neo-liberal politikalar ve bu politikalar Keynezyen politikalara alternatif olarak ortaya çıkan klasik liberal düşüncenin çağdaş bir yorumudur⁴.

Bir yandan makro ekonomik krizlerin yaşandığı, bir yandan da uluslararası sermaye ve ürün piyasalarında yoğunlaşan rekabetin başladığı 1970'li ve 1980'li yıllar, refah devletleri için güzel günlerin bittiği, sorunların başladığı yıllardır. Polanyani'nin "Büyük Dönüşüm"⁵ artık bitmek üzeredir. Bretton-Woods sisteminin çöküşü ve 1970'li yılların başında petrol krizinin ortaya çıkmasıyla, sanayi ülkelerinin savaş sonrası dönemde yaşadığı Altın Çağ sona ermiştir.

² Petrol fiyatlarını dörde katlayan 1970'lerdeki Birinci ve İkinci Petrol Krizleri'nden sonra, dünyanın birçok yerinde ekonomik resesyon ile birleşen yüksek düzeyli vergiler ve devlet görevleri, refah devletinin sürdürülmesi ile ilgili tartışmaları beraberinde getirmiştir. Petrol fiyatlarındaki değişim ile birlikte, ülkelerin çoğunda işsizlik oranları artmış, kamu sektörü açıkları yükselmeye başlamış, eşitsizlik bozulmaya devam etmiştir. Bütün bunlar hesaba katıldığında, Keynezyen ekonomik politikalar ve refah devletine olan inanca karşı şüpheler doğmaya başlamıştır. Bkz.: Greve, a.g.e., p. 8.

³ Ake E. Andersson, Björn Harsman, "Notes on the Historical Background of European Government", *Government for the Future*, (Eds.: Ake E. Andersson, Björn Harsman, John M. Quigley), Amsterdam: Elsevier Publ., 1997, p. 31.

⁴ Tom Burden, *Social Policy and Welfare: A Clear Guide*, London: Pluto Press, 1998, p. 19.

⁵ Polanyani'nin "Büyük Dönüşüm" olarak nitelendirdiği şey, kısaca, Batılı sanayi ülkelerinde adım adım gerçekleştirilen "demokratik" "sosyal" "hukuk" devleti, daha kısa ifadeyle "refah devleti"dir.

Dolayısıyla, Batılı ülkelerde, Altın Çağ boyunca yaşama standartları durmadan artarken ve yoksulluk düşerken, 1970'lerin sonlarından itibaren bu trend durmaya başlamıştır⁶.

Bretton-Woods'un çöküşü, kur oranlarına dalgalı bir yapı kazandırmış ve merkez bankalarının kontrolünde olmayan "off-shore" sermaye piyasalarının büyümesine yol açmıştır. Petrol krizi ise, petrole bağımlı sanayi ülkelerini stagflasyon (durgunluk içinde enflasyon) ile karşı karşıya bırakmıştır. Fiyatı birkaç ayda 12 kat artan ham petrol, maliyet enflasyonu, talep eksikliğinden kaynaklanan işsizlik vb.'ne neden olmuştur. Bu koşullarda, Keynezyen talep yönetimi uygulayan hükümetler bir ikilem ile karşı karşıya kalmışlardır. Eğer, para ve mali talep reflasyonu⁷ ile işsizliğe karşı savaşımlı seçerlerse, enflasyon oranları tırmanacak; diğer yandan sınırlayıcı mali ve para politikalarıyla enflasyona karşı savaş başlatırlarsa, bu sefer de sonuç kitlevi işsizlik olacaktır⁸.

1980'lerin ortalarından sonra ise, uluslararası makroekonomik krizlerin etkisi azalmış, petrol fiyatları düşmüş ve yüksek faiz oranları en yüksek olduğu 1984 yılı seviyesinden aşağıya doğru inmeye başlamıştır. Çoğu ülkede istihdam tekrar artmaya başlamıştır. Bu gelişmelerle birlikte, I. Dünya Savaşı öncesinde mevcut olan mal, hizmet ve sermaye piyasalarının uluslararasılaşması düzeyine (yani uluslararası ekonomik bütünleşmeye) ulaşılmış, daha sonra ise bu düzey aşılmıştır. Ulusal finans piyasaları üzerindeki kontrol 1990'lı yılların başında kaldırılmış, başta AT olmak üzere birçok ülke finans piyasalarını deregüle etmiştir.

GATT ve WTO toplantıları sonrasında varılan anlaşmalar, ulusal mal, hizmet ve yatırım piyasalarını koruyucu ihracat vergilerini ve maddi kısıtlamaları yavaş yavaş azaltmıştır. Avrupa'da da, Tek Pazar programı (Single Europe) ile, ürün piyasalarının tam bütünleşmesini sınırlayan engeller ortadan kaldırılmış ve geniş bir

⁶ Bu trend, İngiltere, Amerika ve Yeni Zelanda ön safta olmak üzere, Anglo-Sakson ülkelerde daha da hızlı bir şekilde gerçekleşmiştir. Bu ülkelerde, küreselleşme ve güçlü neo-liberal yönelişler, beraberinde sosyal vatandaşlığın ve standart hale gelmiş bulunan sosyal hakların zayıflamasını getirmiştir. İş piyasasının yeniden yapılanması, deregülasyon ve vergileme politikaları, büyük oranda adil gelir ve refah dağılımının altını oymuştur. Bkz.: Mishra, a.g.e., p. 51.

⁷ Deflasyondan sonra ekonomiyi önceki durumuna getirmek, restore etmek üzere planlanan ve yönelinen enflasyonist politikalar.

⁸ Scharpf, The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy, a.g.e., p. 4.

alan uluslararası rekabete açılmıştır⁹. AB bununla da kalmamış, ardından bir Parasal Birlik (European Monetary Union-EMU) gerçekleştirerek, para ve kur oranı politikalarını ulusal hükümetlerin kontrolünden almış, bu şekilde gerçek sermaye mobilitesinin önündeki son ve çok önemli bir engeli de kaldırmıştır. Bu yeni gelişmeyle birlikte, firmalar artık Parasal Birlik alanı içinde istediği düşük maliyetli yerlere yatırım yapabilmekte, bunu yaparken kur dalgalanmalarını ya da tarife dışı engelleri düşünmek zorunda kalmamaktadır¹⁰.

Öte yandan, yeni yapı sosyal ilişkileri de değiştirmiştir. II.D.Savaşı sonrası ortaya çıkan refah devletinin temel taşları erimiş, yok olmuştur. Bunda, özellikle insanlar arasındaki dayanışma duygusunun zayıflaması büyük bir rol oynamaktadır. Son nesiller, büyük ölçekli depresyon veya savaşın getirdiği sıkıntılarla başetmek zorunda kalmamış, daha farklı ekonomik ve sosyal yapılar içinde yaşamaya ve çalışmaya başlamıştır. Bu tür ortak tecrübenin kaybolması, sosyal dayanışma ve vatandaş olmaktan kaynaklanan sosyal haklar düşüncesinin cazibesini yitirmesine yol açmış, sosyal dayanışmaya olan desteği azaltmıştır¹¹.

Bütün politik ve akademik kaynaklarda, son yıllarda, kapitalist gelişmiş toplumların, kendilerini bir anlamda “refah devletinin ötesine” taşıyan sosyal ve politik bir dönüşüm süreci geçirmekte oldukları iddiası, artan oranda desteklenmektedir. Refah devletlerinin dönüşümüne yönelik benzeri tespitlerin en göze çarpanları şu şekilde sıralanabilir:

Birinci tespite göre; uzun dönemde refah devleti, sağlıklı bir piyasa ekonomisi ile bağdaşmaz. II.D.Savaşı sonrasında yaşanan istisnai ekonomik büyüme koşulları, refah devletinin genişlemesine izin vermiştir. Ancak, politik sağ açısından, değişen uluslararası ekonomik koşullar altında ekonomik büyümeyi sürdürebilmek, refah devletinin, ciddi anlamda ekonomiden elini çekmesiyle mümkün olabilecektir.

⁹ Örneğin, önceden devlet ya da devlet kontrolündeki monopol ve karteller tarafından yerine getirilen telekomünikasyon ve posta hizmetleri, raylı taşımacılık, hava taşımacılığı, karayolu taşımacılığı, veya elektrik üretimi gibi hizmetler, uluslararası rekabete açık hale getirilmiştir.

¹⁰ Scharpf, *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy*, a.g.e., p. 6.

¹¹ Lazar, Stoyko, a.g.e., p. 30. Yine de, devletler hâlâ insanları önceden tahmin edilemeyen risklere karşı korumakta ve şansı az olanlara destek olmakta, bunu etik olarak gerekli görmektedir.

İkinci tespit, refah devletinin geçmişte yaşanan gelişmesini, modern kapitalist toplumların evriminin bir ayrılmaz parçası olarak görmekte ve refah devletinin artık ulaşacağı en son sınıra kadar büyüdüğünü ileri sürmektedir. Dolayısıyla, refah devleti daha fazla büyümeyecek, aksine gittikçe küçülecektir. Lakin, büyük çapta bir küçülme de görülmeyecektir.

Üçüncü tespite göre ise; uluslararası ekonomi politikte meydana gelen değişimler, uzun zaman boyunca ulusal refah devletleri lehine kamuoyunda oluşan desteğe zarar vermektedir. Ulus-devletlerin, ulusal işgücü hareketlerinin ve yerel sermayenin gücü, daha fazla uluslararasılaşma ve modern dünya ekonomisinin deregülasyonu ile birlikte kaybolmaktadır. Keynezyen Refah Devleti, bu yeni uluslararası ekonomi politik ile bağdaşmamaktadır.

Dördüncü tespit; II.D.Savaşı sonrası refah devletinin, sermaye ve örgütlü işgücü arasında bir “tarihsel uzlaşığı” temsil ettiğini ileri sürmektedir. Bu uzlaşığı şimdilerde kırılmıştır. Bir zamanlar refah devleti politikaları hem sermaye hem de işgücüne hizmet ederken, şimdi büyük oranda her ikisine de itici gelmekte, her iki grup içinde de ona olan destek gittikçe azalmaktadır.

Beşinci tespit ise; refah devletinin, belirli bir sosyal ve ekonomik gelişim düzeyinde, belirli refah hizmetlerinin sağlanmasında uygun bir araç olarak görev yaptığına, ancak yeni ekonomik koşulların, bu tür refah önlemlerini giderek gereksiz kıldığına işaret etmektedir. Dikkat çekici bir şekilde, Batı sanayi ekonomilerinde genişleyen tüketici tercihi, devletin sunduğu refaha karşı bir memnuniyetsizlik, piyasa tarafından sağlanan refah hizmetlerinde ise artış doğurmuştur¹². Devlet de, yeni dönemde piyasa, kâr gütmeyen kuruluşlar ve sivil toplum ile birlikte hareket etmeyi yeğlemektedir¹³.

¹² Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., pp. 3–5.

¹³ Yakın zamanlarda başlayan tartışmalara kadar, sosyal refah hizmetleri sunumunu en güzel ve verimli şekilde devletin yapabileceği düşünülmekteydi. Birtakım hizmetleri yerine getirebilmek, özel sektörün kaldıramayacağı hacimde olduğundan veya bunları en verimli şekilde devletin yerine getirebileceği düşünüldüğünden, devlet, o dönemin refah devleti anlayışının bir gereği olarak bu hizmetleri sunagelmıştır. Devlet, günümüzde de bu görevlerinin birçoğunu halen sürdürmeye devam etmektedir. Bkz.: Andersson, Harsman, a.g.e., p. 31.

Öte yandan, birçok yazar tarafından da, gerçekte refah devleti krizinin bulunmadığı, sadece mevcut ideolojilere bir uyum süreci yaşandığı öne sürülmektedir. Refah devletinin, Sanayi Çağı'nın yeni gereksinimlerine bir yanıt olarak ortaya çıktığı ve eski gereksinimlerin bir kısmı hâlâ var oldukça ve yeni gereksinimler de ortaya çıktıkça, gelişmesini sürdürmeye devam edeceği öngörülmektedir.

Bunlara göre, artan meşruluk krizine, finansal krizlere ve süregelen tartışmalara rağmen, belki de sürpriz sayılabilecek şekilde, refah devleti görev ve fonksiyonlarında ve de hacminde çok fazla bir küçülme söz konusu olmamıştır. Devletin birçok faaliyete katkısı ve onların finansörlüğünü üstlenmesi hâlâ devam etmektedir¹⁴.

Dolayısıyla, refah devletinin altının oyulmakta olduğuna dair sayısız belirtilere ve refah devletinin küçülmesi sürecinin birçok ülkede gözlemlenebilmesine rağmen, refah devleti hâlâ birçok toplum için yapıtaş olarak görülmekte ve bu şekilde fonksiyon görmeye devam etmektedir.

Bu dönemde ülkemizde refah devletinin gelişimi ele alınacak olursa, özetle şu bilgilere yer verilebilir. Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan itibaren önce piyasa ekonomisi, sonra devletçilik, daha sonra planlı karma ekonomi ve sonunda da özelleştirme ile sosyal piyasa ekonomisine geçiş çabalarında bulunmuştur. 24 Ocak 1980 Kararları ile Türkiye de dünyadaki genel gidişe uygun politikaları benimsemeye başlamış, dönemin en belirleyici uygulaması olan özelleştirme uygulamalarına yönelen az sayıda ülke arasında yer almıştır.

Ancak, yapılan özelleştirmelere rağmen, devletin ekonomik hacmi hâlâ büyüktür ve bu durum konu ile ilgili kişilerce “devletçi bir karma ekonomi” veya “özel sektör ağırlıklı bir karma ekonomi” ya da “sosyal piyasa ekonomisi” (sosyal devlet) olarak tanımlanmaktadır¹⁵.

¹⁴ Ancak, devletin ilgisinin, daha ziyade sağlık alanına yönelmiş olduğu ve refah devletinin Altın Çağı'nda olduğundan bile daha fazla bir şekilde, tehlikeye en çok maruz kalan gruplar için destek sağlamayı amaçladığı anlaşılmaktadır. Bkz.: Greve, a.g.e., pp. 9-10.

¹⁵ Akalın, a.g.e., s. 108.

Türkiye'nin "devletçi bir karma ekonomi" olduğunu savunanlara göre, ülkemiz, hem bir kalkınan ekonomi, hem de kapalı bir karma ekonomik modelden dışa açık bir piyasa ekonomisine doğru yönelen, küresel piyasayla ve AB ile bütünleşmeye girmeye çalışan bir ülkedir. Türk ekonomisinin karma / devletçi ekonomi yapısı, toplam GSMH'nin yarıdan fazlasının konsolide kamu sektörü tarafından kullanılmasına yol açmaktadır¹⁶. Kamu hacminin ekonomide çok büyük olduğu bu tür bir yapı, büyük israflara yol açmakta, Türk ekonomisinin önündeki en büyük sorun olarak durmaktadır¹⁷.

Türkiye'deki refah devleti uygulamalarının, bu alanda gelişmiş ülke örnekleriyle karşılaştırıldığında, son derece yetersiz kaldığı, zayıf bir refah devleti örneği sergilediği görülmektedir. Yine de, 1940'lardan sonra Batı'lı ülkelerdeki gelişme seyrine benzer bir süreçten geçen ülkemizdeki refah rejimini, Keynezyen refah devleti olarak nitelemek mümkündür. Fakat, sistemin kendine özgü özellikleri vardır. Bunların başında, yerel dayanışma ilişkilerinin, hâlâ modern sistemle birlikte varlığını güçlü bir şekilde devam ettiriyor olması gelmektedir. Diğer yandan, devletin KİT'lerdeki istihdam politikaları, gecekondulaşma olgusuna göz yumulması, tarımda destekleme alımları ve çeşitli sübvansiyonlar da dolaylı transferler olarak ülkemizdeki refah sisteminin bir yüzünü oluşturmaktadır¹⁸.

Türkiye'de Batı'dakine benzer modern bir refah devleti anlayışı ve kurumlarının, özellikle II.D.Savaşı'ndan sonra oluştuğu ve bu oluşumda iş piyasası ve çalışma ilişkileri merkezli bir sosyal politikanın önplana çıkmasının etken olduğu bilinmektedir¹⁹. Batı'daki muadillerine benzer yasal ve kurumsal düzenlemeler, bu tarihten sonra hızla tamamlanmaya çalışılmıştır.

¹⁶ Devletin ekonomi içinde ne oranda paya sahip olduğunu belirlemede genel olarak iki yöntemte başvurulur: Bunlardan birincisi, toplam vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı; ikincisi ise, toplam kamu harcamalarının GSMH içindeki payıdır.

¹⁷ Bu durum, en gelişmiş Avrupa sosyal refah devletlerinde bile görülmemektedir. Daha ziyade, Türkiye ekonomisinin devletçi yönünü ortaya koymaktadır. Diğer bir nokta ise, bu yüksek kamu harcamaları düzeyine rağmen, Türkiye'de fiili bir refah devletinin var olduğunu ileri sürmenin de mümkün olmadığıdır. Yani, burada kamu harcamalarının yüksekliği, sosyal refah giderlerinden kaynaklanmamaktadır. Bkz.: Akalın, a.g.e., s. 107, 256.

¹⁸ Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", a.g.e., s. 21, 24.

¹⁹ Savaş sonrası yeni dönemde, iş piyasası ve çalışma ilişkileri merkezli sosyal güvenlik ve refah sistemine geçişte, Nazi Almanyası'ndan kaçan bilimadamlarının rolü yadsınamaz. İstanbul

Dünyada, 1970'lerin sonlarına gelindiğinde, refah devletinin küçültülmesi yönünde söylemler ve faaliyetler başlamış, refah konusunda sağlanan toplumsal uzlaşma çözülmeye başlanmıştır. Türkiye'de de, her zaman sınırlı olan sosyal harcamalar, bu süreç içerisinde dikkatleri üzerine çekmiştir. Örneğin, sosyal harcamalar içerisinde en büyük kalem olan sosyal güvenlik sistemlerinin, bütçe üzerinde yük oluşturduğuna dair yaygın bir kanaat oluşmuştur. Ancak, yine de sosyal güvenliğe kaynak aktarmadan kaçınılmamıştır²⁰.

Özellikle işbaşında olan son birkaç hükümet zamanında, dünyadaki gelişmeler de dikkate alınarak, bilhassa sosyal güvenlik sisteminde başgösteren krizlere çözümler bulabilmek amacıyla birtakım reform çalışmaları yapılmış, yasalarda değişikliklere gidilmiştir²¹. Herşeyden önce, emeklilik sistemi yeniden düzenlenerek, emekliliği hak etme koşulları ağırlaştırılmıştır (yaş ve prim ödeme gün sayıları artırılmıştır). Diğer yandan, sosyal güvenlik kurumlarının (Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur) tek bir çatı altında toplanması için de çalışmalara başlanmıştır.

Üniversitesi, Hukuk Fakültesi bünyesinde, W. Röpke, F. Neumark, G. Kessler, A. Rustov gibi Alman bilimadamlarının yer aldığı ve sırasıyla müdürlüğünü yaptığı "İktisat ve İktisadiyat Enstitüsü" kurulmuş ve bu Enstitü'nün akademik kadrosunun gerçekleştirdiği ders, seminer, konferans, danışmanlık, yasaların hazırlanmasında bulunma gibi faaliyetler, endüstri ilişkileri sisteminin ve yeni refah rejiminin ülkemizde oturmasında, sanayinin gelişmesinde büyük bir görev üstlenmiştir. Enstitü, daha sonra İktisat Fakültesi'nde "Sosyal Siyaset Kürsüsü" ismiyle aynı faaliyetlerini devam ettirmiştir. Kürsü, son olarak 1983 yılında yapılan Üniversite Reformu'yla "Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü" adını almıştır. Alman bilimadamlarından başka, bu eğitim kurumunun başında bulunan ve yöneticilik yapan diğer akademisyenler ise Ömer Celal Sarç, Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, Orhan Tuna, Sabahaddin Zaim, Nusret Ekin, Toker Dereli ve Gülten Kutal'dır. (Daha geniş bilgi için bkz.: Süleyman Özdemir, "Yüksek Öğretim'de Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri", Prof. Dr. Metin Kutal'a Armağan, Ankara: TÜHİS Yay., 1998. & Süleyman Özdemir (Haz.), İktisat Fakültesi 2003-2004 Katalogu, "İktisat Fakültesi Tarihçesi", İstanbul: İÜ İktisat Fak. Yay., 2003. & Tuna, Yalçıntaş, a.g.e., s. 9-30. & Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", a.g.e., s. 22.

²⁰ Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", a.g.e., s. 22-24.

²¹ Türkiye'de devlet, bir yandan işsizlik sigortası gibi sosyal refah devletinin önemli programlarından birisini yasalılaştırarak, bir yandan nüfusun daha büyük kısmını kavrayacak şekilde sosyal güvenliğin kapsamını genişleterek, zaten bugüne kadar yeterince destekleyemediği refah devletini geliştirmek amacıyla adımlar atmakta; diğer yandan da, dünyadaki gelişmelere paralel bir şekilde, bu alanda yaşanan birtakım sıkıntıları daha da büyümeden çözebilmek amacıyla yeniden yapılanma çalışmalarını başlatmış bulunmaktadır.

B. Bunahmı Doğuran Faktörler

1. Keynezyen Ekonomik Politikaların Başarısızlığı ve Ekonomik Anlayışın Değişimi

1970'lerin başlarına gelindiğinde, ekonomide yaşanan sorunlar müdahaleci refah devletini sıkıntıya sokmuştur. Sağ ve sol görüşten pekçok kişi, aslında yaşanan bu sıkıntıların nedeninin, bizzat Keynezyen refah devletinin kendisi olduğu hususunda hemfikirdir. 1945'lerden sonra iyi işlemiş olan düzen, artık katılaşmış ve yeni dönemde ekonomik büyümenin önünde sürekli bir engel haline gelmiştir.

II.D.Savaşı ile 1973 yılı arasında kalan döneme bakıldığında, bu dönemin her bakımdan çok olumlu gelişmeler sergilediği görülmekteydi (Bu dönemde devlet, Keynezyen Refah Devleti olarak nitelendirilmektedir). Hem ABD, hem AB ülkeleri²², hem de Japonya gibi gelişmiş ülkelerin yanısıra, gelişmekte olan ülkeler açısından da bu dönemde, ülke ekonomileri pozitif işaretler vermişti. Örneğin GSYİH artış hızı yükselmiş (ABD % 3,8, AB % 4,8, Japonya % 10,5), çok düşük işsizlik oranları söz konusu olmuş (ABD % 4,2, AB % 2,3, Japonya % 1,2) ve ihmal edilir düzeyde düşük enflasyon oranları görülmüştü (ABD % 3, AB % 4,4, Japonya % 5,4). Bu olumlu tablo, ortaya bir iyimserlik havası çıkarmış, bundan sonra artık depresyonların yaşanmayacağına, işsizlik ve konjonktürel dalgalanmaların tarihe karıştığına inanılmıştı²³.

Ancak, II.D.Savaşı'nı takip eden yıllardan farklı olarak, 1974'lerden itibaren bu olumlu havanın bozulduğu, göstergelerin olumsuzlaşmaya başladığı, devletlerin

²² Avrupa'da refah devletinin gelişimi, ortaya bir "Avrupa Toplum Modeli" (liberal-sosyal sentez / kapitalizm ile demokrasinin, ekonomi ile politikanın uzlaşması) çıkartmıştır. Bu modelde, kapitalist ekonomi ve çoğulcu demokrasi yanında, refah devleti de üçüncü bir yapısal nitelik olarak öne çıkmaktadır. Bu model, esas olarak çıkar gurupları arasındaki çatışmaları, demokrasi ve politika kurumları üzerinden çözmeyi benimsemiştir. Dolayısıyla bu modelde demokratik yapı, "çatışmanın kurumsallaşması" görevini üstlenmiştir. Yine bu modelde, ekonomik, siyasal ve toplumsal (sosyal) politikalar birbirleriyle uyumlaştırılmış, aralarında oluşturulan dengenin bozulmamasına özen gösterilmiştir. Ekonomik yapının işleyişinde, piyasa ilkeleri geçerlidir, ancak sosyal boyut da ihmal edilmemiştir. Bu nedenle, bu model "sosyal piyasa ekonomisi" olarak adlandırılmaktadır. Bkz. Koray, "Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği", a.g.e., s. 65. & Koray, "Dünya'nın Geleceğinde Avrupa'nın Rolü: Liderlik Değil Modellik mi?", a.g.e., s. 17.

²³ Kazgan, a.g.e., s. 92.

ekonomik durgunluk ortamıyla karşıkarşıya kaldıkları gözlenmektedir. Vietnam Savaşı dolayısıyla ABD'nin dış açıklar vermeye başlaması, Bretton Woods Para Sistemi'nin çökmesi, OPEC ülkelerinin petrol fiyatlarını dört kat artırması ve sonuçta dünya ekonomisinin stagflasyona girmesi (hem durgunluk, hem de fiyat artışlarının gözlenmesi), olumsuzlukların nedenleri arasında sayılabilir²⁴.

1970'lerin "stagflasyonu"nun (durgunluk içinde enflasyon ve yüksek işsizliğin bir kombinasyonu) enflasyon tarafı, 1980'lerin başındaki katı para politikaları ile giderilmiştir; fakat bu, 1930'lardan beri görülmeyen yüksek bir işsizlik pahasına gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, işsizlik de sonraki iyileşme döneminde yavaşlamış, ancak, Amerika'da olduğu gibi, bu yavaşlamanın meydana gelmesi de eşitsizliğin artması pahasına olmuştur²⁵.

Krizden çıkmanın yolu olarak, yeni bir politik ve ekonomik felsefenin benimsenmeye başladığı, öncülüğünü ise Reagan dönemi ABD'si ile Thatcher dönemi İngiltere'sinin yaptığı görülmüştür. Bu yeni düzen, serbest piyasa-özelleştirme-küreselleşmeyi öngörmekteydi. Verilere bakıldığında, yeni ekonomik düzenin ABD açısından 1992'den sonra semeresini vermeye başladığı görülmektedir. ABD'nin, gelişmiş ülkeler içinde en yüksek büyüme hızı, en düşük işsizlik ve enflasyon oranına sahip ülke konumuna geldiği görülmektedir²⁶.

Yeni ekonomik düzenin amacı, bütün ülkelerin, serbest piyasa ilkesini benimseyerek tek bir pazar oluşturmak üzere dünya pazarıyla bütünleşmesi ve mal-hizmet-sermaye-işgücü hareketlerinin tam serbestleşmesiyle küreselleşmenin gerçekleştirilmesidir. Daha başka bir ifadeyle amaç, devletin temel görevleri dışında faaliyette bulunmadığı, refah devletinin çok küçüldüğü ya da yok olduğu, özel girişimin dünya ekonomisinde en önemli hale geldiği bir ekonomik düzen yaratmaktır²⁷.

²⁴ A.e., s. 93. & Özşuca, a.g.e., s. 228.

²⁵ Myles, Quadagno, a.g.e., pp. 50-51.

²⁶ Ancak, göstergelerdeki bu düşük rakamların, düşük sosyal koruma pahasına gerçekleştirildiği unutulmamalıdır.

²⁷ Yeni düzenin öngördüğü hiçbir sosyal boyut olmadığından, en zengin ülkelerde bile kaldırımlarda yaşayan insanların sayısının arttığı, gelir dağılımının bozulduğu, yoksulluğun ve işsizliğin çoğaldığı görülmektedir. Bkz.: Kazgan, a.g.e., s. 96.

Bu dönemde, sosyal harcamaların karşılanmasında güçlüklerle karşılaşılmaya başlanmış, sosyal harcamalar artık bir “sosyal sermaye” yatırımı ya da sosyal yükümlülüğün karşılanması olarak değil, kaynakları heba eden, kaynakları üretici kesimden “üretici olmayan” kesime aktaran bir maliyet olarak görülmeye başlanmıştır²⁸.

Aynı dönemde, Keynezyen stratejileri tehdit eden uluslararası ekonomi politik gelişmeler de sözkonusu olmuştur. Modern dünya ekonomisi daha fazla uluslararasılaşmış ve yasal sınırların dışına çıkmış, esnekleşmiştir. II.D.Savaşı sonrası yıllarda, uluslararası düzen ABD’nin önderliğinde ve Dolar’ın rezerv para statüsü etrafında oluşmuştu. 1970’lerin başından itibaren, ABD’nin ekonomik otoritesi zayıflamış ve Dolar rezerv para olma özelliğini kaybetmiştir. Uluslararası şirketlerin sayıları ve güçleri artmaya başlamış, çoğu ulus-devletlerin bütçelerini aşan bütçelere sahip olan ve dünya ölçeğinde üreten ve satan bu şirketler, yeni dönemin en belirgin özelliklerinden birisini oluşturmuştur. Ulus-devletler, ülkelerine yatırım sermayesi çekebilmek için, kendilerini bu çokuluslu şirketlere çekici kılmaya çalışmıştır.

Bunların yanında, mali kurumlar da gitgide daha küresel hale gelmiş, uluslararası kredi piyasaları genişlemiş, bilişim teknolojisindeki gelişmeler, sermayenin dünya üzerindeki dolaşım miktarını inanılmaz boyutlarda artırmıştır. Uluslararası ekonomi politik açısından dikkat çekici diğer bir gelişme ise, sermayenin uluslararasılaşması karşısında uluslararası hareketliliğe uyum sağlayamayan örgütlü işgücünün zayıflaması, bunun karşısında sermayenin güç kazanmasıdır.

Bu yeni dönemde, deregülasyon, rekabetgücü ve kârlılık en kıtsal değerlerdir. Hükümetler, refahın genel maksimizasyonunun sağlanmasını bir kenara bırakmış, ilgisini hem özel sektörde hem de kamu sektöründe, girişimin, yenilenmenin ve kârlılığın teşvik edilmesine kaydırmıştır.

Ekonominin küreselleşmesi ile birlikte, Keynezyen refah devleti (diğer bir deyişle istikrarlı ekonomik büyüme, tam istihdam, iyi ücretler, ve çalışma koşulları)

²⁸ Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 193–194.

önemli oranda zayıflamıştır ve daha da zayıflayacağı benzetilmektedir. Ekonomi desosyalize olmaya ve iş piyasası da sosyal gereksinimlerin sağlanmasında tekrar belirleyici olmaya başlamıştır. Kronik işsizlik, iş güvensizliği, “az güvenli, düşük ücretli ve ücret-dışı ödemeli” standart-dışı işlerin artması ve artan ücret eşitsizliği daha da yaygınlaşmaktadır.

Bu yeni dönemde, ulus-devletlerin gücü azalmış, devletler yetkilerinin birçoğunu kaybetmiştir. Ancak, yine de devlet, halen dünyada en büyük ve belirleyici ekonomik aktördür; büyük oranda vergi toplamakta ve ekonomik kaynakları yönetmekte, nasıl kullanacağına karar vermektedir²⁹.

Öte yandan, bütün bunlar, ekonomik değişikliklerin, insanların refahları üzerinde derhal kötü etkilerinin olacağı anlamına da gelmemektedir. Çünkü, küreselleşen piyasa ekonomisinin yaşam standartları üzerindeki kötü etkilerini hafifleten birçok araç halen etkin olarak varlığını sürdürmekte, etkin bir sosyal koruma sistemi hâlâ yerinde durmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kapsamlı gelir yardımları ve ek gelir programları, yeterli sağlık ve refah hizmetleriyle birlikte, yeni dönemde de artmaya devam eden sosyal koruma gereksinimini karşılamayı sürdürmektedir. Örneğin, Batılı endüstriyel ülkelerde, Keynezyen refah devletinin işsizlik sigortası, emeklilik aylıkları ve sağlık bakımı gibi temel kurumsal düzenlemeleri olduğu yerde durmaktadır³⁰.

2. Finansal Krizin Başgöstermesi

Bu dönemde, bir yandan keynezyen ekonomide yukarıda belirtilen olumsuz gelişmeler yaşanırken, bir yandan da kamu harcamaları (hem genel, hem de sosyal harcamalar) artmaya devam etmiş; öte taraftan tam tersi bir doğrultuda, yeni dönemin ekonomik düşünce yapısına uygun olacak şekilde vergi oranları düşmüş, dolayısıyla vergi gelirleri azalmış; aynı zamanda ulusal bütçeler giderek daha büyük oranlarda açık vermeye başlamış ve bu durum ulusal borçların artmasına yol açmıştır

²⁹ Christopher Pierson, *Modern Devlet*, a.g.e., s. 195–200.

³⁰ Mishra, a.g.e., p. 36.

vb. Bütün bunlar, 1970'lerin ortalarında çok tartışılan refah devletinin “finansal krizini” ortaya çıkarmıştır. Aşağıda, bu konular ayrı ayrı ele alınmaktadır.

a. Genel ve Sosyal Kamu Harcamalarının Artması

1970'lerin ikinci yarısından itibaren refah devletinin krizinden ve refah devletinin kısıtlanmasından söz edilmekte, bu konuda birçok kişi mutabakat halinde bulunmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde, hükümetlerin sosyal harcamalar için milli gelirden ayırdıkları payın sürekli büyüdüğü ve giderek katlanılamaz bir hacme ulaşarak, ülkelerin rekabet güçlerini zayıflatır hale getirdiği öne sürülmektedir³¹.

Bu yüzden, artık devletler, cömert sosyal refah devleti harcamalarının sürdürülebilmesinin olanaksız olduğunu görmüş ve harcamalarını kısmak, gelirlerini artırmak amacıyla yeni politikalar geliştirmeye, reformlar yapmaya yönelmiştir³². Bütün dikkatler, hem genel kamu harcamaları³³, hem de özellikle sosyal harcamalar üzerine çevrilmiştir. Böylece, son yirmi yıl içerisinde, birçok ülkede sosyal yararlar da kesintiler ve sosyal programlarda çok değişik uyarlanmalar görülmüştür³⁴.

Ortaya çıkan reform gereği çerçevesinde, bundan böyle işsizlik sigortası, aile yardımları ve malüllük yardımları gibi gelir desteği sağlayıcı “pasif” politikalar yerine, bu yardımlara hak kazanma koşullarını zorlaştıran, yararlanma süresini kısaltan ve istismarı önleyici önlemler getiren, dolayısıyla işgücünü piyasada aktif olarak tutmayı amaçlayan politikalara yönelinmiş, başta sosyal güvenlik ve sağlık

³¹ DPT, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s. 12, 50.

³² Bu doğrultuda, AB'de de, bütçe açıklarını ve enflasyonu belli bir seviyede tutmayı öngören ve bu yolla ekonomik ve parasal birliği sağlamayı amaçlayan Maastricht Kriterleri'nin, bu amaca ulaşmada, AB üyesi ülkelerin sosyal güvenlik harcamalarında zorunlu bir kısıtlamayı beraberinde getirdiği görülmektedir.

³³ Bu amaçla, örneğin OECD, üyesi ülkelere, kamu harcamalarını kontrol altına almalarını ve kamu kesimi açıklarını azaltmalarını tavsiye etmiştir. OECD'ye göre, hükümetlerin öncelikli amacı, enflasyon, vergi ve kamu harcamalarının azaltılması olmalıdır; ancak bu şekilde ekonomik büyüme ve refah sağlanabilecektir. Ancak, bütün bunlara rağmen, kamu harcamalarının azaltılması bir yana, görece olarak arttığı gözlenmektedir. OECD'ye üye ülkelerin GSYİH içindeki kamu harcamaları oranı, 1960'da ortalama % 28,8 iken, bu oran 2000 yılında % 39,5'e çıkmıştır. Aynı yükseliş trendi Avrupa ülkelerinde de söz konusudur. Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1978'de % 43,7 iken, 1995 sonunda % 50,2'ye yükselmiştir. Bkz.: Ersöz, “Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler”, a.g.e., s. 51-52.

³⁴ Kuhnle, Alestalo, a.g.e., p. 3.

harcamaları olmak üzere bütün sosyal harcamaların düzeyi, gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere azaltılmaya çalışılmıştır³⁵.

Diğer yandan, uygulanan önlemlere rağmen³⁶, harcamaların seyrine ilişkin verilere ve gerçekleştirilen amprik çalışmalara bakıldığında (her ne kadar veriler farklı kişilerce kendi tezlerini/iddialarını doğrulamak üzere farklı şekillerde yorumlanabiliyorsa da), harcamaların artma eğilimini sürdürdüğü, azalmanın beklenenin altında gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Bunun bazı nedenleri vardır. Bunların başında, birçok gelişmiş ülkede yüksek oranlı işsizliğin bir türlü düşürülememesi, demografik değişimler sonucu nüfusun yaşlanması³⁷, yalnız yaşayan annelerin sayısının artması, artan sosyal refah hizmetleri, vatandaşların daha iyi kamu hizmeti beklentisi vb.³⁸ gelmektedir³⁹. Yoksa, harcamalardaki bu artış sosyal haklarda gerçekleştirilen daha cömert devlet yaklaşımından kaynaklanmamaktadır⁴⁰.

1975 sonrası dönemindeki harcamaları, ikiye ayırarak ele almak uygun olacaktır. Kamu harcamaları ve sosyal kamu harcamalarının seyrine ayrı ayrı bakıldığında, daha gerçekçi bir sonuca ulaşılabilecektir. Refah devletlerinin olgunluk döneminin sonuna kadar, her iki harcama türünde de sürekli artışlar meydana geldiği

³⁵ DPT, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s. 12.

³⁶ Bu önlemlerin amacı, sosyal refah devleti ya da refah devleti olarak adlandırılan devletlerin sosyal kimliğini ifade eden sosyal refah hizmetlerini sınırlamak, bu hakların kullanımı ile ilgili devletin sorumluluğunu en aza indirmektir. Devletin bu sosyal kimliği, son 25 yıldır, kapitalizmin içine düştüğü krizi aşmak için uygulamaya soktuğu ekonomik ve sosyal önlemlerin boy hedefi olmuştur. Bkz.: Piyal, a.g.e., s. 88-89.

³⁷ İnsan ömrünün uzaması ve doğum oranlarının düşmesi, yaşlı nüfus miktarını artırmıştır (bu durum aktif-pasif ilişkisini bozmuştur). İnsanların hayatta kalma sürelerinin uzamasının nedeni, ekonomik yaşamda ortaya çıkan gelişmelerin, sosyal yaşamı da etkilemesi sonucu, hem tıp bilim dalında ortaya çıkan gelişmeler ve hem de ekonomik refah düzeyinde görülen iyileşmelerdir. Böylece, gittikçe artan yaşlı nüfus oranı, sosyal güvenliğin dengelerini altüst etmiştir.

³⁸ Bu tür sosyal refah harcamalarının yanında, kamu harcamalarının artmasında göze çarpmayan diğer birçok kalem daha vardır. Örneğin, ABD'deki adalet sistemi, kamu harcamaları üzerinde büyük bir yüküdür. Bu ülkede mahkum olan 1 milyondan fazla kişi vardır ve bu sayı giderek daha da artmaktadır. Hapishanedeki bir kişinin yıllık masrafı, neredeyse Harvard Üniversitesi'nde okuyan bir öğrencinin yıllık eğitim harcının iki katına ulaşmaktadır. Bkz.: Esping-Andersen, "After the Golden Age?", a.g.e., p. 8.

³⁹ Marangoz, a.g.e., s. 99.

⁴⁰ Lazar, Stoyko, a.g.e., p. 10.

daha önceden belirtilmişti. Fakat, yeni dönemde bu sürecin artık değiştiği bilinmektedir.

Bu bağlamda, aşağıdaki tablolarda yer alan rakamlar ışığında refah devletlerine bakıldığında, GSMH içindeki toplam kamu harcamaları ortalamasının biraz düşmeye başladığı (Tablo 14), diğer yandan, GSMH içindeki sosyal harcamaların payının ise neredeyse her ülkede yükselmeye başladığı (Tablo 15; Tablo 17) görülmektedir. Eğer, yalnızca kamu harcamalarının seyrine bakılarak, sosyal devletin küçüldüğü sonucuna varılırsa, yanlış bir yorum yapılmış olunacaktır. Halbuki, genel harcamalar çeşitli nedenlerden dolayı azalma içinde olsa da, diğer yandan kamu sosyal harcamalarının artış trendini devam ettirdiği gözlenmektedir. Yani, bütün baskılara rağmen, refah devletlerinin direnç gösterdiği görülmektedir.

Kamu harcamaları ile ilgili aşağıdaki tablo, harcamaların genel düzeyinin kimi ülkelerde çok, kimi ülkelerde ise daha az oranda düşme eğilimi içerisinde olduğunu göstermektedir. Özellikle, 1993 yılından itibaren dünya ekonomisinde ortaya çıkan durgunluğun ardından, bütün ülkelerde kamu harcamalarında belirgin bir şekilde bir düşüşün başladığı gözlenmektedir. Bu yıla kadar gözlenen sürekli bir artış, bu yıldan sonra yerini düşüşe terk etmiştir.

1993 yılında % 40,4 olan OECD ortalaması, düşerek 2000 yılında % 36,6'ya inmiştir. Aynı oran, Avrupa ülkelerinde % 50,4 ve % 44,8 olmuştur. En gelişmiş refah devleti olan İsveç'te bu oranın % 67,5'ten % 52,7'ye indiği gözlenmektedir. Yine, kamu harcamalarının yüksek olduğu diğer bazı ülkelerde de aynı süreç yaşanmaktadır. Örneğin, bu oran Danimarka'da % 58,1'den % 49,9'a, Finlandiya'da % 59,1'den % 43,9'a, Fransa'da % 53,9'dan % 51'e düşmüştür. Liberal ülkelerdeki oranların seyri ise, ABD'de % 34,1'den % 29,9'a, Avustralya'da % 36,5'den % 32,6'ya, İngiltere'de 43,2'den % 37'ye, Kanada'da % 48,7'den % 37,7'ye, Yeni Zelanda'da 41,4'ten % 38,6'ya gerilemiştir.

Tablo 14: OECD Ülkelerinde Kamu Harcamalarının GSYİH İçerisindeki Payı, (%)

Ülkeler	1985-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ABD	33,5	34,2	34,8	34,1	33,1	32,9	32,4	31,4	30,5	30,2	29,9
Almanya	44,7	44,2	45,0	46,2	45,9	46,3	47,3	46,5	46,0	46,2	43,3
Avustralya	35,2	34,7	36,4	36,5	35,6	35,7	34,9	33,7	33,3	32,9	32,6
Danimarka	54,0	54,5	55,5	58,1	58,0	56,6	56,3	54,4	53,4	51,8	49,9
Finlandiya	42,9	52,7	57,7	59,1	57,5	54,3	54,0	51,3	48,1	47,1	43,9
Fransa	50,3	50,2	51,7	53,9	53,8	53,5	53,8	52,8	52,1	51,8	51,0
Hollanda	51,1	49,5	50,0	49,9	47,6	47,7	45,6	44,4	43,4	43,3	41,6
İngiltere	38,8	41,1	43,0	43,2	42,6	42,2	40,7	38,9	37,7	37,1	37,0
İrlanda	45,7	41,3	41,7	41,3	41,1	38,0	36,4	34,2	32,2	31,9	29,3
İspanya	40,2	42,7	43,9	47,2	45,1	44,0	42,8	41,2	40,6	39,6	38,8
İsveç	56,7	58,9	64,3	67,5	64,8	61,9	59,9	58,0	55,5	55,1	52,7
İtalya	50,2	54,0	53,2	55,4	52,7	51,1	51,3	48,5	47,3	46,7	44,4
Kanada	44,0	48,9	49,9	48,7	46,3	45,0	43,1	40,5	40,2	38,7	37,7
Norveç	47,2	50,6	52,0	51,0	49,9	47,6	45,4	43,8	46,3	45,8	40,8
Yeni Zelanda	48,9	45,3	44,8	41,4	39,3	38,6	37,6	38,4	39,5	39,0	38,6
Yunanistan	43,6	43,8	45,9	48,1	46,0	54,6	52,4	50,8	50,7	52,1	52,3
AVRUPA ALANI	47,1	47,8	48,5	50,4	49,3	49,0	49,2	47,8	47,0	46,7	44,8
OECD	37,5	38,7	39,5	40,4	39,5	39,3	39,0	37,8	37,4	37,2	36,6

Kaynak: OECD, "Public Management Service", (Çevrimiçi) <http://www.sourceoecd.com>, Eylül 2003.

Görülmektedir ki, neo-liberal politikalar da izlese, gelişmiş ülkelerde, tüm çabalara rağmen, devlet hâlâ büyüktür (devlet, gelişen ülkelerde ise daha küçüktür). Huascar ve Lijeron tarafından yapılan⁴¹, 1974-94 dönemini kapsayan ve gelişmiş-gelişmemiş 8 ülkeyi (Avustralya, Danimarka, Hollanda, İngiltere, Şili, Kolombiya, Tayland, Kenya) içeren bir araştırma, gelişmiş ülkelerde devletin tüm kaynakların % 50'sini, gelişmemiş ülkelerde ise % 24'ünü kullandığını göstermektedir⁴².

⁴¹ Javier Huascar, Eguino Lijeron, **Decentralization, Local Government and Markets: A Comparative Study of Recent Trends in Selected Countries**, Institute of Social Studies, Working Paper Series, No: 218, The Hague, May 1996.

⁴² Ülkemizde de, harcamaları artan devletin sürekli büyüdüğü gözlenmektedir. Kamu kesiminin toplam GSMH içindeki payı 1992 yılında % 28,9, 1996'da % 30,8, 1998'de ise % 34,5'dir.

Tablo 15: Kamu Kesiminde Yapılan Sosyal Harcamaların Gelişimi
(GSYİH'nın ve KH'nın %'si Olarak)

Ülkeler	GSYİH'nın %'si Olarak					KH'nın %'si Olarak				
	1980	1985	1990	1995	1998	1980	1985	1990	1995	1998
ABD	13,5	13,3	13,9	15,9	15,0	42,8	46,1	46,3	51,6	43,8
Almanya	22,5	23,0	22,5	29,1	29,2	-	-	-	53,1	61,5
Avustralya	11,3	13,5	14,4	18,1	18,9	32,4	34,1	40,2	48,5	55,0
Avusturya	24,8	26,3	26,2	29,0	27,8	50,4	49,9	51,3	53,0	53,7
Danimarka	29,3	28,2	30,2	33,6	30,9	54,8	49,7	54,0	56,9	55,5
Finlandiya	19,3	23,8	25,7	32,3	27,5	49,1	53,4	55,1	56,8	54,5
Fransa	21,3	26,9	26,5	29,6	29,5	46,9	51,8	53,5	55,3	56,6
Hollanda	28,9	29,5	30,8	29,6	28,6	-	-	-	43,5	61,9
İngiltere	20,2	24,2	22,0	26,7	25,6	45,8	53,5	53,3	61,0	65,2
İrlanda	18,5	23,5	19,0	19,6	15,8	-	-	46,6	50,4	47,8
İspanya	15,8	18,1	19,3	21,0	19,7	-	-	-	47,7	48,4
İsveç	30,2	31,3	32,3	35,8	34,1	-	-	-	55,8	59,1
İtalya	19,2	22,2	25,0	25,2	26,4	-	-	46,2	48,1	54,3
Kanada	13,3	17,0	18,2	19,2	18,0	32,7	35,6	37,2	39,9	41,3
Norveç	18,8	20,0	27,2	28,6	28,2	41,3	46,7	53,0	58,0	58,8
Portekiz	12,2	13,0	14,5	18,3	19,3	-	-	-	42,6	44,1
Yeni Zelanda	19,1	19,4	22,5	19,3	21,0	-	-	54,9	39,9	51,2

Kaynak: OECD, "Public Management Service", (Çevrimiçi): <http://www.sourceoecd.com>, Eylül 2003.

Tablo 16: GSMH'nin Bir Yüzdesi Olarak, Sosyal Koruma Amaçlı Brüt ve Net Kamu ve Özel Harcamalar, 1997

	Brüt Kamu Sosyal Harcamaları	Net Kamu Sosyal Harcamaları	Özel Sosyal Harcamalar	Net Toplam Sosyal Harcamalar
ABD	15,8	16,4	7,0	23,4
Almanya	29,2	27,2	1,6	28,8
Avusturya	28,5	23,4	1,2	24,6
Belçika	30,4	26,3	2,2	28,5
Danimarka	35,9	26,7	0,8	27,5
Finlandiya	33,3	24,8	0,8	25,6
Hollanda	27,1	20,3	3,7	24,0
İngiltere	23,8	21,6	3,0	24,6
İrlanda	19,6	17,1	1,3	18,4
İsveç	35,7	28,5	2,1	30,6
İtalya	29,4	24,1	1,2	25,3
Japonya	15,1	14,8	0,9	15,7

Kaynak: Willem Adema, Net Social Expenditure, Labour Market and Social Policy—Occasional Papers No: 52, 2nd Edition, OECD Publ., 2001.

Tablo 17: GSMH'nin Bir Yüzdesi Olarak Değişik Refah Rejimlerinde Sosyal Harcamalar

	1980	1990	1995
Kıta Avrupası	28,1	29,6	30,1
İskandinavya	25,6	28,1	32,2
Güney Avrupa	15,0	18,0	22,2

Kaynak: Stein Kuhnle, Matti Aletalo, "Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States", *Survival of the European Welfare State*, y.y.: Routledge Publ., 2000, p. 4.

Yukarıdaki üç tablo ise, sosyal harcamalarda yaşanan trendi ortaya koymaktadır. Kamu harcamalarındaki düşüşün aksine, sosyal harcamaların hemen hemen tablolarda yer alan tüm ülkelerde (liberal Anglo-Sakson ülkeler dahil) yükselişini istikrarlı bir şekilde sürdürdüğü gözlenmektedir. Sosyal harcamaların, hem milli gelir, hem de kamu harcamaları içindeki payı yükselerek devam etmektedir.

Yine, en gelişmiş refah devleti (İsveç) ile başlanırsa, sosyal harcamaların Milli Gelir içindeki payının, 1980 yılında % 30,2'den 1998 yılında % 34,1'e çıktığı gözlenmektedir. Diğer ülkeler bakıldığında ise, bu oran, örneğin Danimarka'da % 29,3'ten % 30,9'a, Finlandiya'da % 19,3'ten % 27,5'e, Almanya'da % 22,5'ten % 29,1'e, Fransa'da % 21,3'ten % 29,5'e tırmanmıştır. Liberal ülkelerdeki oranların seyri ise, ABD'de % 13,5'ten % 15'e, Avustralya'da % 11,3'ten % 18,9'a, İngiltere'de 20,2'den % 25,6'ya, Kanada'da % 13,3'ten % 18'e, Yeni Zelanda'da 19,1'den % 21'e yükselmiştir. Aynı dönemde Avrupa Birliği ortalaması ise 1980'de % 24,3, 1997'de ise % 28,2'dir. Diğer araştırmalar da benzer oranları vermektedir.

Tablo 17'deki veriler de, aynı trendi, bu sefer refah rejimleri sınıflandırmasını baz alarak doğrulamaktadır. Tablo'ya göre, hem Kıta Avrupası ülkeleri (1980'de % 28,1 iken, 1995'te % 30,1 olmuştur), hem İskandinav ülkeleri (% 25,6'tan % 32,2'ye çıkmıştır), hem de Güney Avrupa ülkeleri (% 15'den % 22,2'ye yükselmiştir) açısından, oranlarda bir artış söz konusudur.

Görülmektedir ki, neo-liberal ilkelerin geçerli olduğu günümüzde, bu ülkelere en sıkı şekilde bağlı olan Anglo-Sakson ülkelerde bile, kamu sosyal harcamalarının

beklendiği gibi azalma trendine girmediği, sosyal düzenlemelerin önemli bir bölümünün hâlâ uygulanmaya devam ettiği anlaşılmaktadır. Sosyal harcamalar, doğrudan vatandaşların refah düzeyleriyle ilgili olduğundan, kısılmasına yönelik politikalar toplumda tepkiye neden olmaktadır⁴³.

OECD verilerine göre (1999), İskandinav refah devletlerinin en yüksek düzeyde harcamalar yapan ülkeler oldukları (GSMH'nin % 31,2'si), bu ülkeleri Kıta Avrupası (% 26,9) ve Anglo-Sakson refah devletlerinin (% 18,7) izlediği görülmektedir. Sosyal harcamaların yapısına bakıldığında, Kıta Avrupası ülkelerin, özellikle de Almanya'nın, harcamalarını en çok emeklilik sistemlerine (sosyal sigortalar) yönelik olarak gerçekleştirdiği görülmektedir⁴⁴.

Avrupa'da refah harcamalarının en çok arttığı ülkeler, Güney Avrupa ülkeleridir. Bunlar, Kuzey Avrupa (İskandinav ülkeleri) ve Kıta Avrupası (korporatist ülkeler) ile kıyaslandığında, düşük olan harcama düzeylerini AB düzeyine çıkartmaya çalışmaktadır. Artan harcamalar içerisinde en büyük payı, kamu harcamalarının yaklaşık % 5'i oranında artan emeklilik aylıkları almaktadır⁴⁵.

Diğer taraftan, refah devletine, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından yaklaşıldığında, ortada bir ikilemin olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkeler, II.D.Savaşı'ndan beri sürekli bir ilerleme içinde olan refah hizmetlerinin, 1970'li yılların sonlarından itibaren ekonomik gelişimlerini olumsuz yönde etkilediğini ve rekabet güçlerini düşürerek, ekonomik yarışta diğer ülkeleri geriden takip etmelerine yol açtığını ifade etmektedir. Halbuki, çizginin beri tarafındaki gelişmekte olan ülkelerde ise durum daha farklıdır. Bu ülkeler, gelişmiş ülkelerin ulaştığı refah düzeylerinin zaten çok gerisinde bulunmakta ve günümüz rekabet dünyasında toplumlarına refah sağlama hedefine ulaşabilmeleri giderek daha da güçleşmektedir.

Yine, gelişmekte olan birçok ülkeye bakıldığında, 1980'lerden sonra, borç veren kurumların dayatmasıyla "yapısal uyum programları"nın uygulanmaya başladığı görülmektedir. Bu programların uygulanması sonucunda, kamu

⁴³ Koray, "Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği", a.g.e., s. 69.

⁴⁴ Merkel, a.g.e., p. 15.

⁴⁵ Taylor-Gooby, "The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience", a.g.e., pp. 4-5.

harcamalarının azaldığı, bunun da sosyal refah hizmetlerini doğrudan etkilediği görülmüştür. Gelişmekte olan bu ülkelerde, enflasyonu düşürmeye yönelik sıkı bütçe politikaları nedeniyle, sosyal harcamaları azaltmak daha önem kazanmıştır⁴⁶. Örneğin, Latin Amerika ülkelerinde hem yapılan yardım miktarı reel olarak yarıya inmiş, hem de, istikrar politikaları nedeniyle işsizlik arttığı ve ücretler düştüğü için, insanların gelir desteği gereksinimi daha da artmıştır⁴⁷.

Türkiye’de refah devleti amaçlı yapılan harcamalara gelindiğinde, diğer ülkelerle kıyaslandığında, milli gelir içindeki payı zaten çok düşük olan cari devlet harcamaları içinde, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi sosyal refah harcamalarının çok küçük bir yer tuttuğu görülecektir. Bunun anlamı, Türkiye’de, insanların temel gereksinimlerinin karşılanmasında ve risklerle başa çıkmada devletin önemli bir aktör olarak ortaya çıkmayışı, yani devletin sosyal refah karakterinin çok zayıf olmasıdır⁴⁸.

Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkeler, bir yandan henüz bir olgunluğa kavuşmamış yetersiz sosyal devlet hizmetlerini güçlendirmeye çalışırken, bir yandan da paradoksal olarak küresel dünyada yaygın bir hale gelen devletin küçültülmesi ve sosyal harcamaların kısılması anlayışından da kendisini kurtaramamakta, önemli bir yapısal dönüşüm süreci yaşamaktadır. Bu paradoksal yapı nedeniyle, bir yandan tarımda destekleme politikalarından vazgeçilmeye, emeklilik haklarının kapsamı ve yararlanma koşulları daraltılmaya, kamudaki istihdam küçültülmeye vs. çalışılırken, bir yandan da “Sosyal Riski Azaltma Projesi”⁴⁹ gibi yoksullara yönelik sosyal yardım harcamaları devreye sokulmaktadır⁵⁰.

⁴⁶ Aslında bu ülkelerin asıl sorunu, enflasyon ve sınırlı mali kaynaklar nedeniyle sosyal koruma ve yardım düzeylerinin yetersiz olmasıdır. Zaten, bu ülkelerde vergiler ve sosyal güvenlik primleri de tam olarak toplanamamaktadır.

⁴⁷ ILO, a.g.e., s. 123. & DPT, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s. 12.

⁴⁸ Ayşe Buğra, “Kriz ve Geleneksel Refah Rejimi”, Boğaziçi Üniversitesi VI. Araştırma Zirvesi, İstanbul, 19–20 Nisan 2001, (Çevrimiçi): <http://www.bianet.org/diger/tartisma1916.htm>, 29.03.2003, s. 7.

⁴⁹ Yoksulluğun giderilmesinde harcanmak üzere, 2001 yılında Dünya Bankası Türkiye’ye 500 milyon dolarlık bir kredi vermiş, hükümet bu krediyi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu aracılığıyla “Sosyal Riski Azaltma Projesi”nde harcamayı öngörmüştür.

⁵⁰ Özbek, “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet”, a.g.e., s. 24–25.

Türkiye’de sosyal refah harcamalarının toplam devlet harcamaları içindeki payı 1990’da % 26,3 iken, 1998’de biraz daha azalarak % 25,7’ye düştüğü görülmektedir. Halbuki ülkelerin birçoğunda, 1990’dan 1998’e sosyal harcamaların payının yükseldiği görülmektedir⁵¹. Öte yandan, sosyal refah harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının da giderek azalarak 2001’de % 13,4’e düştüğü görülmektedir⁵².

b. Vergilerin Düşmesi ve Devlet Gelirlerinin Azalması

Bir önceki dönemde, cömert refah harcamalarını karşılamak amacıyla vergilerin sürekli yükseltilmesi, ülkelere ağır gelmeye başlamış, bu durum, yüksek harcamaya dayalı keynezyen politikalardan uzaklaşarak, küreselleşme ve neo-liberalizmin benimsenmesine neden olmuştur. Yüksek vergilere, toplumun bakışı da (özellikle orta kesimi) değişmiş, zayıflayan sosyal dayanışma duygusu nedeniyle, insanlar daha fazla fedakarlığa katlanamaz olmuştur. Toplum, devlete verilecek yüksek vergi oranlarıyla, yoksulları, işsizleri, hastaları, çok çocuklu aileleri ve yabancı göçmenleri vs. desteklemeyi istemez olmuştur⁵³.

Genel olarak bakıldığında, küreselleşme ile başlayan yeni dönemde, genelde sermaye vergi oranlarının azaldığı, işgücü vergi oranlarının ise yükseldiği görülmektedir. Küreselleşme, artan vergi oranlarını azalan vergi oranlarına dönüştürmüştür. Bu durum, genelde sermaye lehinedir; buradan kaynaklanan yük ise, dolaşımı sınırlı olan işgücü üzerine binmektedir⁵⁴.

OECD ülkelerinde, GSMH içindeki vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının ortalama olarak 1980’lerin ortalarına kadar yükseldiği, daha sonra ise durağanlaşmaya başladığı görülmektedir. Bu ülkelerde, genel olarak 1980’lerden bugüne vergi oranlarının aşağı yukarı aynı düzeyde korunduğu tespit edilmektedir.

⁵¹ Buğra, a.g.e., s. 7’deki “Sosyal Harcamaların Toplam Devlet Harcamaları İçindeki Payı” adlı Tablo.

⁵² Bkz. Tablo 40 (Türkiye’de Sosyal Harcamaların Konsolide Bütçe İçindeki Payı).

⁵³ Koray, “Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi İçin Kaygı Kaynağı”, a.g.e., s. 108.

⁵⁴ Garret, Mitchell, a.g.e., pp. 161–162.

Tablo 18: OECD Ülkelerinde Kamu Kesimi Vergi ve Vergi Dışı Gelirlerinin GSYİH'ya Oranı, (%)

Ülkeler	1985-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ABD	29,2	29,2	28,9	29,2	29,4	29,8	30,2	30,5	30,8	31,1	31,6
Almanya	43,3	41,2	42,5	43,0	43,5	43,0	43,9	43,7	43,8	44,6	44,4
Avustralya	33,0	31,0	30,5	31,0	31,0	32,0	32,8	33,2	33,9	34,0	33,0
Danimarka	54,3	52,1	53,3	55,2	55,6	54,3	55,3	54,8	54,5	54,9	52,7
Finlandiya	47,7	51,6	52,0	51,8	51,8	50,6	59,0	49,8	49,4	49,0	50,8
Fransa	47,9	47,6	47,5	48,0	48,2	48,0	49,7	49,7	49,5	50,2	49,6
Hollanda	45,7	46,3	45,6	46,3	43,4	43,6	43,8	43,3	42,6	43,7	43,8
İngiltere	38,2	38,0	36,6	35,3	35,9	36,5	36,3	36,7	38,1	38,2	39,0
İrlanda	39,4	38,5	38,8	38,6	39,1	35,9	36,2	35,4	34,5	34,2	33,9
İspanya	35,8	38,3	39,9	40,5	39,0	37,4	37,8	38,0	38,0	38,5	38,5
İsveç	58,4	57,0	56,5	55,6	54,0	54,2	56,8	56,4	57,6	56,8	56,7
İtalya	39,1	42,3	42,6	45,2	43,4	43,5	44,2	45,8	44,5	44,9	44,1
Kanada	38,1	40,6	40,8	40,0	39,7	39,7	40,3	40,7	40,7	40,4	40,9
Norveç	51,7	50,7	50,2	49,6	50,3	51,1	52,0	51,7	49,8	51,6	55,5
Portekiz	33,9	36,2	39,7	38,2	36,9	36,7	37,6	37,3	37,9	38,5	39,2
Yeni Zelanda	44,7	41,7	41,7	41,0	42,4	41,5	40,5	40,1	39,3	39,9	40,6
Yunanistan	31,6	32,5	33,3	34,5	36,1	44,5	44,9	46,8	48,2	50,2	51,2
AVRUPA ALANI	42,6	42,8	43,4	44,6	44,2	44,0	44,9	45,1	44,8	45,4	45,0
AB ORT.	42,6	42,6	42,9	43,5	43,2	43,1	43,8	44,1	44,1	44,6	44,5
OECD ORT.	34,3	35,0	35,0	35,4	35,3	35,4	35,8	36,1	36,1	36,3	36,8

Kaynak: OECD, "Public Management Service", (Çevrimiçi) <http://www.sourceoecd.com>, Eylül 2003.

1970'lerde ve 1980'lerin başlarında hemen hemen her gelişmiş ülkede ortaya çıkan işsizlik, yoksulluk, yaşlı nüfusa yönelik sağlık bakımı ve emeklilik ödenekleri, eğitim ve altyapı taleplerinin artışı vb. nedenler, vergi yükünü artırıcı baskılar yapmıştır.

1980'lerin ortalarından itibaren, vergileri artırıcı baskılar yön değiştirmiş, bu kez de vergi yükünü azaltıcı baskılar yaşanmaya başlanmıştır. Bunun da nedeni, küreselleşme ile birlikte uluslararasılaşan ekonomik yapının beraberinde katı rekabeti getirmesi, yatırım ve üretimin uluslararası alanda mobil hale gelmesi, kendi sermaye ve yatırımlarını elinden kaçırmamak ya da başka ülke sermaye ve yatırımlarını kendi ülkesine çekebilmek amacıyla, birçok gelişmiş refah devletinin, sermaye gelirleri üzerindeki nominal vergi oranlarını önemli oranda azaltmasıdır⁵⁵.

⁵⁵ Üç farklı refah rejimi ülkelerinde gözlemlenen farklı vergi oranlarının, bu farkı aynen koruyacak şekilde sürdürülmesi, ülkelerin sosyal refah önlemleri açısından birbirine yaklaştığını ileri süren "yakınlaşma teorisi"ni çürütür niteliktedir. Bkz.: Scharpf, The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy, a.g.e., pp. 10-11.

Neo-liberal uygulamanın öncüleri Thatcher ve Reagan hükümetlerince başlatılan yeni vergi reformları ile, yüksek gelirliler üzerindeki vergilerde düşüşler gerçekleştirilmiş, bu durum küreselleşme tarafından daha ilerilere taşınmıştır. Daha fazla piyasa ve daha az devlet merkezli neo-liberal felsefe, daha düşük gelir vergisi oranları ve hükümet harcamaları dikte etmeye başlamıştır⁵⁶.

Çoğu ülkede, vergi reformu yüksek gelirlilere geniş vergi indirimleri sağlarken, yükü orta ve düşük gelirli nüfusun üzerine, yani alt tabakalara doğru kaydırmıştır.

Vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının ülkelere göre durumuna bakıldığında, üç temel refah rejimi ülkeleri arasında belirgin bir farklılık olduğu gözlenmektedir. Kuzey Avrupa'nın sosyal demokratik (İskandinav) ülkeleri yüksek oranlı vergi ülkeleridir; Kıta Avrupa'sının muhafazakar ülkeleri orta düzeyli vergi oranlarının görüldüğü ülkelerdir; liberal Anglo-Sakson ülkeler ise, düşük vergili ülkelerdir. Birinci tür refah rejimi ülkelerinde vergiler % 40-50 ve üzerinde dalgalanmakta, ikinci tür refah rejimlerinde % 30-40, üçüncü tür ülkelerde ise % 30 ve daha aşağı düzeylerde vergi oranları sözkonusu olmaktadır.

Diğer taraftan, devletin gelirleri üç ana gruba ayrılırsa (bireysel ve kurumsal gelir vergileri, tüketim vergileri⁵⁷ ve sosyal güvenlik katkıları), yüksek vergi düzeylerinin geçerli olduğu İskandinav refah devletleri ve düşük vergi oranlı Anglo-Sakson ülkelerinin temel olarak bireysel ve kurumsal gelir vergilerine dayandıkları, Kıta Avrupa refah devletlerinde ise, sosyal güvenlik katkılarının en büyük payı oluşturduğu tespit edilmektedir⁵⁸.

Yüksek vergi oranlarını düşürmek zorunda kalan ülkelerin, gelir kaynağı olarak önünde üç alternatif kalmıştır. Bunlardan birincisi, kamu sektörü açıklarını artırmak yani borçlanmak; ikincisi, kamu harcamalarını azaltmak; üçüncüsü ise, vergi matrahı açısından daha az sorunlu olan vergi alanları bulmaktır. Özellikle

⁵⁶ Mishra, a.g.e., p. 41.

⁵⁷ Küreselleşme ile başlayan son dönemde, vergi gelirleri içerisinde en çok dolaylı vergilere, yani tüketim vergilerine doğru yönelindiği gözlenmektedir.

⁵⁸ Scharpf, The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy, a.g.e., p. 18.

Avrupa Birliği ülkeleri için, Amsterdam Antlaşması % 3'den fazla borçlanmama kriteri getirdiğinden, birinci seçenek fazla rağbet görmemektedir. Kamu harcamalarının azaltılması ve refah haklarındaki önemli kesintiler, seçim sandıklarına negatif olarak yansıtacağından, bu yöntem de uygun bulunmamaktadır. Uygulanabilir olarak geriye yalnızca üçüncü yöntem kalmıştır. Bu da, ülkelerin vergi matrahlarını genişleterek gelir düzeylerini korumaya çalışmalarıdır. Bu şekilde, görece olarak uluslararası vergi rekabetine gölge düşürmeyecek bazı vergiler artırılmıştır. Bunlar, tüketimden alınan vergiler, sosyal güvenlik katkıları ve işgücünden alınan vergilerdir. Ancak, bu tür vergi artışlarının, işgücü ve dolayısıyla istihdam maliyetleri üzerindeki potansiyel etkisi de unutulmamalıdır⁵⁹.

Dolayısıyla, birçok yazar tarafından, sürekli olarak söylendiği gibi, sermaye üzerinden alınan vergilerde “dibe doğru bir yarışın” gözlemlenmemektedir. Bireysel ve kurumsal gelir vergilerinde küçük oranlarda düşüşler gözükse bile, özellikle OECD ülkelerinde (ortalama olarak), toplam vergi gelirlerinin milli gelire oranının azalmadığı, düşük vergilerden kaynaklanan gelir kaybının, büyük oranda dolaylı vergiler, özellikle katma değer vergisi ya da mal ve hizmet vergisi gibi tüketim vergileri yoluyla, yine yüksek sosyal güvenlik katkıları ve kesintileri ile kompanse edildiği belirtilmektedir⁶⁰.

Diğer yandan, refah hizmetlerini azaltmayıp devam ettirmeyi isteyen devletlerin önündeki seçeneklerden birisinin de, vergi gelirlerini yükseltip artan harcamaları dengelemek olduğu ifade edilmektedir. Yüksek vergilerin ekonomiye zarar verdiği bilinmektedir, ancak eğer harcamalar azaltılmayacaksa, önümüzdeki kırk yıl içinde İngiltere'deki vergi oranının % 25'den % 40'ın üzerine çıkarılması gerekmektedir. Çoğu Avrupa ülkesindeki mevcut durumu korumak için ise, bundan daha fazla bir artışı gerçekleştirmek gerekecektir.

Hükümetlerin bu yola başvurusu, neo-liberalizm etkisi altındaki bir küreselleşme ortamında, yani rekabetgücü alanında vargüçüyle süren bir yarış

⁵⁹ Scharpf, *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy*, a.g.e., p. 12.

⁶⁰ Sermayeden alınan vergilerin “dibe doğru bir yarış” doğuracak şekilde azalmadığına ilişkin görüşler için bkz.: Swank, a.g.e., pp. 671–692. & Geoffrey Garrett, “Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?”, *International Organization*, Issue: 52, 1998.

ortamında mümkün gözükmemektedir. Ancak, bazı yazarlara göre, vergi oranlarının yükseltilmesi çok da mantık dışı değildir. Bazı ülkelerde vergi oranları düşük, bazılarında ise yüksektir, hiç olmazsa bu düşük olanların (örneğin İngiltere’de % 36) yüksek oranlı ülkelerdeki kadar (Danimarka’da % 58) vergilerini artırabilmeleri mümkündür⁶¹.

Bugün için, vergiler konusunda her açıdan negatif bir ortam söz konusudur. Örneğin, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar, vergilerin azaltılmasına yönelik reformlarını aktif bir şekilde desteklemektedir. Benzer şekilde, AB de, üye ülkelerde vergilerin düşürülmesini desteklemekte; ancak tüketim vergileri (örneğin katma değer vergisi) artışını ise olası görmektedir. Diğer yandan, devlet gelirlerinin azalması ve vergilerin düşmesi noktasında, özellikle yine 1970’lerden sonra daha da büyüyen çokuluslu şirketlerin de oldukça önemli olduğunun altı çizilmektedir.

“Çokuluslu şirketlerin büyümesi ve mal ve hizmet ürünlerinin artan uluslararasılaşması, devlet gelirleri üzerinde azaltıcı bir etkiye sahip olmaktadır. Günümüzde dünya ticaretinin yaklaşık 1 / 3’ü (bazı ülkeler için bu oran daha yüksek olabilir, mesela Amerika için bu oran 1 / 2’dir) şirket-içi ticaretten (intrafirm trade) oluşmaktadır. Bunun anlamı, birçok malın alım-satımının çokuluslu şirketlerin kendi aralarında yaptıkları bir transferden ibaret olmasıdır.”

Çokuluslu şirketler, üretimlerini yüksek vergi oranlı ülkelerde yaparak kârlarını azaltacağına, bunun yerine kurum vergilerinin düşük veya hiç olmadığı başka bir ülkede yatırım yapmakta, bu da dolayısıyla yüksek vergili ülkelerde ticarete ve vergi gelirlerinde bir azalmaya neden olmaktadır. Bu şekilde gerçekleşen gelir kaybının boyutları hakkında çok az şey bilinmektedir⁶².

⁶¹ Dilnot, a.g.e., s. 12-13.

⁶² “Örneğin, Amerikan Kongresi tarafından yapılan bir çalışma, üzerinde araştırma yapılan 40 yabancı firmanın yaklaşık yarısından fazlasının, 10 yıllık bir süreden daha fazladır neredeyse hiç vergi ödemediğini ortaya çıkarmıştır. Ekonomik gelişmenin hızlandığı yıl olan 1987’de, yabancı işletmelerin % 59’unun kâr bildirmediği ve vergi ödemediği görülmüştür. Son 3 yıldır, bunların gelirleri % 50 yükselmiş, ancak ödedikleri vergiler ise ancak % 2 oranında artmıştır. Açıkça görülüyor ki, üretimin çokuluslaşması, şirketlere çok sayıda vergiden kaçınma fırsatı sağlamaktadır.” Bkz.: Mishra, a.g.e., pp. 43-44.

Bunlardan başka, işletmelerin (ulusal veya yabancı) vergi muafiyetleri, sübvansiyonlar, borç sildirme ve benzeri şekilde devletten büyük çapta imtiyaz sağlamaları da, ulusal gelirlerin azalmasında rol oynamaktadır. Küreselleşmenin giderek daha fazla yaygınlaşması ve liberal politikaların hakim hale gelişi, sonuç olarak devletlerin müdahaleci rollerinin zayıflamasına, devletlerin hacim olarak küçülmesine ve devletlerin ekonomik gelişme ve yeni iş yaratımı için özel sermayeye güvenmek zorunda kalmasına yol açmaktadır. Bir de, fonların bir ülkeden diğerine transferini kolaylaşması ile birlikte, büyük miktarlarda yatırım denizaşırı yatırıma, özellikle de vergi cennetlerine yönelmektedir.

Küresel rekabet ortamında, yatırım yapacakları yerleri seçmede çok avatajlı hale gelen çokuluslu şirketler, bu özellikleriyle devletlerden önemli miktarlarda finansal yardım koparma gücüne sahip olmaktadır⁶³. Görünüşe bakılırsa, böylesi teşvikler gittikçe daha da cömert bir hale gelmektedir. Bunun nedeni, devletlerin yabancı doğrudan yatırımların yer seçimini etkilemek için yaptıkları rekabettir. Devletler, gittikçe artan bir şekilde, yabancı yatırımcılara yönelik cömert teşvikler programları yapmaya başlamıştır⁶⁴.

Ancak, kimi yazarlar da, sanıldığının aksine, yabancı yatırımların ve çokuluslu şirketlerin düşük ücret ve çalışma koşulları ve de düşük vergi oranlarının sözkonusu olduğu ülkelere yönelmediğini; insan sermayesi birikimi, fiziksel altyapı, araştırma ve geliştirme, sosyal istikrar ve siyasal güven gibi bazı hususların daha da önemli olduğunu, bu koşulları her ülkenin sağlayamayacağını, dolayısıyla gelişmiş refah ülkelerinin halen çok çekici olduklarını ifade etmektedir⁶⁵.

⁶³ “Örneğin, 1977’de Ohio eyaleti, araba fabrikasını bu eyalette inşa etmesi koşuluyla Honda’ya 22 milyon dolar para yardımı ve vergi indirimi sözü vererek onu ikna etmiştir. 1986’ya gelince, Toyota’ya aynı yatırımı Kentucky’de yaptırmak 100 milyon dolara mal olmuştur. 1985’te, Mitsubishi, Amerika’da otomobil monte etmeye başlayacağını ilan edince, 4 eyalet bu fabrikaya sahip olmak için yarışmıştır. Teşvikler ve doğrudan yardımlar (her yaratılan yeni bir iş için yıllık 25,000 dolar) şeklinde 276 milyon dolardan oluşan bir on-yıllık paket ile yarışmayı kazanan Illinois eyaleti olmuştur.”

⁶⁴ Mishra, a.g.e., p. 45.

⁶⁵ Garret, Mitchell, a.g.e., p. 175.

3. Refah Hizmetlerine Olan Talebin Artması

II.D.Savaşı sonrası yaşanan “Altın Çağ”da refah devletinin oldukça genişlemesine yol açan koşullar (güvenli büyüme, tam istihdam, ılımlı refah gereksinimleri ve ulusal politik-ekonomik özerklik) son yirmi yıldır değişime uğramış, iş piyasasının yeniden yapılanması, demografik dönüşüm ve ekonominin küreselleşmesi, bir “Gümüş Çağ”ın doğumuna yol açmıştır. Bu yeni çağda görülen yüksek işsizlik, nüfusun yaşlanması, hasta ve özürlü vb. kişilerden oluşan grupların büyümesi, refah devletine olan talebi artırmıştır⁶⁶.

Kimilerine göre, küreselleşme, refah devleti sistemlerinde büyük bir gerilemeye (dibe doğru bir yarışa) neden olmuştur. Kimilerine göre de refah devletleri, piyasaların bütünleşmesine karşı refah devleti işlevlerinin artırılması şeklinde tepkide bulunmuştur⁶⁷.

Kriz ya da ekonominin durağanlaştığı dönemlerde, her ne kadar devletlerin vergi gelirleri düşse de, tersine bir şekilde, düşük gelirli vatandaşların kamu yardımı gereksinimlerinin de arttığı ifade edilmektedir. Çünkü, resesyonlar, işlerde azalmaya yol açmakta ve bir işi olmayanların, özellikle de deneyim ve eğitim düzeyi düşük olanların iş bulabilme şansını oldukça zorlaştırmaktadır⁶⁸. Bu da, bu dönemlerde devletin sosyal refah yardımlarına olan gereksinimi daha da artırmaktadır⁶⁹.

Çok şiddetli olmayan durgunluk dönemlerinde, devletlerin, yoksullara yönelik harcamalarında büyük bir kesintiye gitmeden bu sıkıntıyı atlatmaya çalıştığı, ancak, mali krizin süresi uzadıkça, para yardımlarında herhangi bir kesinti sözkonusu

⁶⁶ Taylor-Gooby, “The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience”, a.g.e., pp. 3–4.

⁶⁷ Gerçek, bu iki ekstrem uç arasında bir yeredir. Küreselleşmenin çeşitli yönlerini ve refah devleti işlevlerinin değişik yüzlerini karşılaştıracak araştırmalar, bu gerçeği verilerle ortaya koyacaktır Bkz.: Garret, Mitchell, a.g.e., p. 176.

⁶⁸ Howard Chernick, Andrew Reschovsky, “State Fiscal Responses to Welfare Reform during Recessions: Lessons for the Future”, *Public Budgeting & Finance*, Fall 2003, p. 4.

⁶⁹ Bu duruma en güzel örnek, ABD’deki Medicaid programıdır. Vergiler azaltılmakta, bütçe küçültülmekte, ancak diğer yandan birçok eyalette “(Yoksullara Yönelik) Tıbbi Bakım Programı” olan Medicaid harcamalarında çok hızlı artışlar yaşanmaktadır. Son iki yılda, bütün eyalet hükümetlerinin Medicaid maliyetlerini kontrol etme çabalarına karşın, Medicaid programına yönelik harcamaların % 25 arttığı, aynı dönemde gelirlerinde ise yalnızca % 5’lik bir yükselişin sözkonusu olduğu görülmektedir.

değilse de, devletlerin, çok geniş bir yelpazeye yayılmış olan sosyal programlara (çocuk bakımı, iş eğitimi, düşük gelirli ailelerin çalışma gayretlerini desteklemek üzere dizayn edilen ulaşım olanakları vb.) ayırdığı bütçede kesintiye gitmeye başladığı görülmektedir⁷⁰.

Yaşam standartlarının gelişmesine ve yaşam sürelerinin uzamasına yol açan refah devletleri, yeni gereksinimler yaratmıştır. Bu yeni gereksinimler, refah devletinin bizzat kendisinden kaynaklanan bir sonuç olmuştur. Artan sağlık maliyetleri ve emeklilik olanakları, büyük oranda refah bütçelerinin artmasına ve mali darboğazlara yol açmış ve bu durum refah politikalarının kolayca üstesinden gelemediği problemler doğurmuştur⁷¹.

Diğer yandan, refah devletinin küçültülmesi gerektiği yönündeki tartışmalar yanında, vatandaşların devletten beklentilerinin azalmadığı da bir gerçektir. Vatandaşlar, halen refah devletini sosyal adaletin temel uygulayıcısı olarak görmekte, dolayısıyla ondan beklentilerini de sürdürmektedir. Kamuoyunun refah devletine verdiği destek, özellikle Avrupa ülkelerinde oldukça güçlüdür. Çünkü, bu ülkeler çok güçlü bir sosyal dayanışma geleneğinden gelmektedir. Bu gelenek, her ne kadar çözülme süreci yaşıyorsa da, henüz tamamen çözülmemiştir⁷².

Svallfors'un Uluslararası Sosyal Araştırma Program verilerini kullanarak yaptığı bir araştırma göstermektedir ki, Norveç, Almanya ve Avusturya'da nüfusun % 60'ından fazlası, zengin ve yoksul arasındaki gelir farklılıklarını azaltmada devletin sorumlu olduğunu düşünmektedir. Fakat, Amerika (% 38) ve Avustralya'da

⁷⁰ Genel olarak devletler, hafif ekonomik durgunluk dönemlerinde, bu duruma devlet harcamalarını kısarak cevap verme eğilimindedir. Ancak, gelirlerindeki düşmeler çok şiddetli bir hal alırsa, o taktirde vergileri artırmayı düşünmektedir. Günümüzde ise, devletler her zamankinden daha fazla bir şekilde harcamaların kısılmasını düşünmektedir. Örneğin, ABD'nin 2004 bütçesine bakıldığında, harcamalarda 2003 yılına nazaran 50 milyar dolarlık bir kısıntının öngörüldüğü görülmektedir.

⁷¹ Ferrera, Hemerijck, Rhodes, a.g.e., p. 430.

⁷² Özellikle, sosyal demokratik geleneğe sahip Kuzey Avrupa ülkeleri, gelir dağılımını gerçekleştirmede ve yoksulluğu düşük bir düzeyde tutmada daha iyi işlev görmektedir. Liberal gelenek içindeki ülkeler ile Güney Avrupa ülkelerinin ise, bu noktada daha zayıf bir işleve sahip olduğu görülmektedir. Bkz.: Fouarge, *Costs of Non-Social Policy*, a.g.e., p. 16.

ise (% 43), devleti sorumlu görenlerin oranı daha düşüktür⁷³. Taylor–Gooby ise, sosyal korumaya yönelik harcama düzeyleri düşük olan ülkelerde bile, refah devleti lehine güçlü bir destek olduğu kanaatine varmaktadır⁷⁴.

Görülen o ki, refah hizmetlerine olan talep, gittikçe daha da artacak gibi gözükmemektedir. Örneğin, 2002’nin dördüncü çeyreğinden itibaren, özellikle ABD’de yardıma muhtaç insanların sayılarında artmalar yaşanmaya başlandığı kaydedilmektedir⁷⁵. İfade edildiğine göre, Amerikan eyalet devletleri, II.D.Savaşı’ndan beri en dehşetli mali bunalım ile karşıkarşıya kalmıştır. Ekonomi zayıf kaldıkça ve harcamalar daha fazla oranda kesintiye maruz kaldıkça, geçmiştekinden farklı bir şekilde, yardıma muhtaç insanların miktarı da hızla artmaktadır. Bu nedenle, denilebilir ki, refah reformunun mali ilkeleri, ekonomik ve mali durağanlık devam ettikçe, devletleri ve muhtaç durumda olan vatandaşları ciddi bir riske sokmaktadır⁷⁶.

Küreselleşmenin ardından iş piyasasının aldığı yeni şekil de (kronik işsizlik, düşük ücretler ve güvensiz istihdam) diğer bir sorun kaynağıdır. Gitgide, minimum standartları koruyabilmek için daha geniş bir sosyal harcama gerekmektedir⁷⁷.

⁷³ S. Svallfors, “Worlds of Welfare and Attitudes to the Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations”, *European Sociological Review*, Vol.: 13, Issue: 3, 1997, p. 288.

⁷⁴ Peter Taylor–Gooby, “Open Markets and Welfare Values: Welfare Values, Inequality and Social Change in the Silver Age of the Welfare State”, Annual Conference of the European Social Policy Research Network on *Social Values and Social Policies*, Tilburg University, 29–31 August 2002, p. 17.

⁷⁵ ABD’de bu alanda en öndegelen program TANF (Temporary Assistance to Needy Families–Muhtaç Ailelere Geçici Yardım Programı)’dır. 1996 yılında yasalaşan bu programdan önce, benzer, ancak daha geniş olanaklara sahip bir program (AFDC) (Aid to Families with Dependent Children–Bakıma Muhtaç Çocuklu Ailelere Yardım Programı) uygulanmaktaydı. 1996 dönemi öncesinin yasası olan AFDC’nin, TANF’a göre en temel üstünlüğü, nakit yardım hakkını elde edebilme koşullarına uyan kişi sayısı arttıkça, federal devletin eyaletlere yaptığı ödeneklerin de otomatik olarak artıyor olmasıydı. Yeni yasa ile birlikte, vatandaşlarına ekonomik ve sosyal güvenlik ağı sağlamada eyaletlerin sorumluluğu çok fazla artmıştır. Devletten her sene için gelen blok bir ödeneğin haricinde, eyaletlerin TANF programlarının yürütülmesine yapacağı ilave her harcama, % 100 olarak eyaletlerin kendisi tarafından karşılanmak zorundadır. Federal devlet yalnızca, muhtaç durumda olanlara yönelik yiyecek kuponlarını karşılamakta, kısmen de sağlık ve konut yardımlarını finanse etmektedir. Bkz.: Popple, Leighninger, a.g.e., pp. 145–147.

⁷⁶ Chernick, Reschovsky, a.g.e., pp. 5, 18.

⁷⁷ Yine hatırlanmalıdır ki, işsizlik sadece ekonomik problemler yaratmamakta, ayrıca ailevi şiddet, alkolizm, depresyon ve hastalık gibi bir takım sosyal problemler de yol açmakta ve bunlar da ek sosyal harcamalar içermektedir.

4. İş Piyasalarının Yapısal Değişimi

Yeni dönemde iş piyasalarına göz atıldığında, her alanda yaşanan değişim ve dönüşümün, kaçınılmaz olarak iş piyasalarına da yansıdığı görülmektedir. Değişen iş piyasası ile ilgili olarak şu tespitleri yapmak mümkündür. Herşeyden önce, 1975'lerden sonraki bu dönemin en bariz özelliği, birçok gelişmiş refah devletinde işsizliğin yükselişe geçişi ve yapısal bir nitelik kazanmasıdır. İkinci olarak, çalışanlar arasında (yüksek vasıflılar ile vasıfsızlar ve az vasıflılar arasında) ücret farkları çok büyük oranda açılmıştır. Üçüncü olarak, teknolojiye yaşanan gelişmelerin üretim alanına yansımaları neticesinde işin yapısı değişmiş ve standart olmayan esnek çalışma biçimleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Dördüncü olarak ise, çalışanların kendi kendine dayanışmalarının / yardımlaşmalarının bir ifadesi olan sendikacılık güç kaybetmeye başlamıştır⁷⁸.

İşsizlikle ilgili istatistiklere bakıldığında, refah devletlerinin hemen hemen hepsinde, son yıllara kadar işsizliğin önemli bir toplumsal sorun haline geldiği ve ortalama olarak % 10'ların üzerinde seyrettiği gözlenmektedir. Son yıllarda işsizliğin büyük bir sorun olarak görülmesi ve özellikle bu konuya çözüm getirecek çok sayıda politikaların (aktif işgücü piyasası politikalarının) izlenmesi ile bu oran birkaç puan azaltılarak tek haneli sayılara düşürülebilmiştir (aşağıda sunulan işsizlikle ilgili tabloya bakınız), ancak yine de en büyük sorunların başında gelmeye devam etmektedir. İşsizlik, özellikle Avrupa'da büyük bir sorun olarak yaşanmaktadır (Kuzey Amerika ülkelerinin en büyük sorunu ise, işsizlikten ziyade gelir eşitsizliği

⁷⁸ Bunlardan son ikisinin konu ile ilgisi, refah devletinin temellerini ve toplumsal tabanını olumsuz yönde etkilemesinden dolayıdır. Şöyle ki: Özellikle Bilgi Çağı'nda işgücünün niteliğinin giderek yükselmesi ve atipik çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasıyla, çalışanlar genelde sendikal örgütlenmeye pek de sıcak bakmamaya, sendikacılık cazibesini kaybetmeye başlamış, bireysel iş sözleşmeleri daha geçerli hale gelmiştir. Dolayısıyla, küreselleşme süreci ile birlikte gittikçe güçlenen sermaye karşısında, işgücü çok parçalanmış ve bölünmüş, toplumsal bir güç olarak zayıflamıştır. Bu da refah devletinin arkasındaki desteği yok etmektedir. Çünkü, daha önce de belirtildiği gibi, özellikle Avrupa ülkelerinde emeğin demokratik sistem aracılığıyla kurumsallaşma olanağı elde etmesi, toplumsal ve ekonomik güç dengesine yaptığı etki dolayısıyla, bu ülkelerde diğerlerine nazaran daha güçlü bir refah devleti yapısının oluşmasına yol açmıştır. Son yıllarda işgücünün yapısında meydana gelen çözülme, bu sınıfın daha az siyasallaşmasına ve daha az örgütlenmesine / dayanışmasına neden olmakta, dolayısıyla refah devletinin geleceği açısından bir tehdit oluşturmaktadır. Bkz.: Koray, "Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı", a.g.e., s. 78.

ve yoksulluktur). Özellikle gençlerin işsizliği ve uzun süreli işsizlik, en çok endişe edilen alanların başında gelmektedir.

Tablo 19: AB Ülkelerinde İstihdam Oranları (2002 Baharı)

	İstihdam Oranı (15-64 Yaş Arası) (%)		
	<i>Toplam</i>	<i>Erkek</i>	<i>Kadın</i>
Almanya	65,4	71,8	58,8
Avusturya	68,2	75,3	61,1
Belçika	59,7	68,1	51,1
Danimarka	76,4	80,2	72,6
Finlandiya	69,1	70,9	67,3
Fransa	62,9	69,6	56,4
Hollanda	74,5	82,9	65,9
İngiltere	71,5	77,7	65,3
İrlanda	65,0	74,7	55,2
İspanya	58,4	71,8	44,0
İsveç	74,0	75,5	72,5
İtalya	55,4	68,9	41,9
Lüksemburg	63,6	75,5	51,5
Portekiz	68,6	76,3	61,2
Yunanistan	56,9	71,7	42,7
AB-15	64,2	72,9	55,5

Kaynak: İşveren Dergisi, “Brüksel’den Haberler”, Cilt: 41, Sayı: 10, Temmuz 2003, s. 32.

Tablo 20: OECD Ülkelerinde İşsizlik

	İşsiz Miktarı (Bin)	İşsizlik Oranı (%)	Ortalama İşsizlik Oranı (%)	Kadın İşsizlerin Erkek İşsizlere Oranı (%)	Genç İşsiz Oranı (%) (15- 24 Yaş)	Genç Kadın İşsizlerin Genç Erkek İşsizlere Oranı (%)	Uzun Dönemli Kadın İşsiz Oranı (%)	Uzun Dönemli Erkek İşsiz Oranı (%)
	2001	2001	1991-2001	2001	2001	2001	2001	2001
ABD	6,779.3	4.8	5.8	96	10.6	85	5.7	6.3
Almanya	3,074.0	7.3	7.8	104	8.4	82	53.1	50.1
Avustralya	664.5	6.7	6.3	91	12.7	90	17.9	24.1
Avusturya	206.5	4.9	5.6	105	6.0	93	23.0	23.8
Belçika	296.4	6.6	6.9	123	15.3	116	50.8	52.5
Çek Cumh.	421.0	8.2	7.4	146	16.6	108	53.4	52.0
Danimarka	121.9	4.3	4.3	132	8.3	127	18.8	26.2
Finlandiya	237.7	9.2	9.3	112	19.9	103	22.6	30.0
Fransa	2,321.4	8.7	9.0	151	18.7	135	37.6	37.6
Hollanda	145.9	2.0	2.7	154	5.8	111	40.4	47.7
İngiltere	1,512.0	5.1	5.2	79	10.5	73	19.5	33.0
İrlanda	70.8	3.9	4.4	92	6.2	91	47.5	59.5
İspanya	1,869.1	10.5	11.2	204	20.8	168	48.6	37.9
İsveç	175.7	4.0	4.0	86	11.8	85	20.0	24.2
İsviçre	67.2	1.9	2.7	198	5.6	95	35.5	20.6
İtalya	2,267.0	9.6	9.2	177	27.0	139	63.1	63.7
İzlanda	3.7	2.3	2.8	118	4.8	80	13.8	11.2
Japonya	3,396.2	5.0	5.5	95	9.7	82	18.3	32.1
Kanada	1,172.6	7.2	7.6	90	12.8	76	8.2	10.5
Kore	819.2	3.7	2.9	73	9.7	67	1.2	2.8
Lüksemburg	4.9	2.6	3.0	137	6.7	70	23.1	31.6
Macaristan	233.3	5.8	5.5	79	10.8	85	44.1	48.4
Meksika	496.2	2.5	2.8	117	4.1	138	1.0	1.1
Norveç	83.8	3.5	3.9	96	10.5	97	3.9	6.8
Polonya	3,169.8	18.2	19.7	117	41.0	105	46.2	39.9
Portekiz	211.8	4.1	4.7	158	9.2	165	39.9	35.7
Slovakya	508.0	19.3	19.0	95	39.1	85	47.8	48.4
Yeni Zelanda	102.5	5.3	5.1	98	11.8	95	13.4	19.6
Yunanistan	456.1	10.4	10.1	228	28.0	170	56.6	47.0
TÜRKİYE	1,902.0	8.5	8.5	90	19.9	88	32.3	20.1
OECD	32,790.3	6.4	6.6	111	12.4	97	31.4	28.7

Kaynak: OECD, Economic Outlook 2002, Vol.: 2, Paris, 2002, p. 72.

İşsizliğin bu şekilde artması, sonuç olarak, çalışma arzu ve isteğinde olduğu halde kendisine uygun bir iş bulamayan işsizlerin, sosyal hukuk yasalarından kaynaklanan haklarını talep etmesine, refah devleti olanaklarının devreye girmesine, ve işsizliği çözmeye yönelik çok sayıda programın hazırlanarak uygulamaya sokulmasına, dolayısıyla kamu sosyal harcamalarının artmasına yol açmaktadır. Devletler, bütçelerinden önemli bir miktarı işsizlere ve işsizlik programlarına transfer etmektedir.

Yeni dönemde bu sorunun çözümü için vergilerin ve katkıların artırılması da mümkün olamamaktadır. Belirtildiğine göre, eğer devlet işsizlik sorununu, işgücü üzerine daha fazla vergi yükleyerek çözmeye çalışırsa, o takdirde artan işgücü maliyetleri istihdam olanaklarını daha da daraltacaktır. Artan işgücü maliyeti, genelde günümüz rekabet dünyasında fiyatlara yansıtılamayacağından, işverenlerin kârlarının düşmesine yol açacak, bu durum da yeni iş yaratma ve yeni istihdam sağlamanın önünü tıkayacaktır⁷⁹.

Refah ülkelerinde işgücü maliyetinin yüksek olması, bu ülkelerin rekabetçi pozisyonlarını büyük ölçüde zayıflatan nedenlerin başında gelmektedir. Bu ülkelerde, işsizliğin en büyük nedenlerinden birisi olarak, işverenlerin ödemek zorunda olduğu sosyal katkılar gösterilmektedir. İşçilik maliyetlerine bakıldığında, birçok ülkede net ücret dışında kalan bu katkıların payının oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, bu ülkelerin çoğunda devletin, birçok maliyet doğurucu programa işçi ve işveren yanında üçüncü finansör olarak katıldığı ve işgücü maliyetlerinin daha fazla yükselmemesine önemli oranda katkıda bulunduğu da bilinmektedir. Örneğin, Danimarka, İrlanda gibi kimi ülkelerde devletin sosyal güvenliğe yaptığı katkı % 50'yi epeyce aşmaktadır⁸⁰.

Sosyal koruma amaçlı katkı paylarının yüksek olması, iş çevrelerinin iddia ettiği gibi, gerçekten ulusal ekonomilerin rekabetgücünü kırmakta mıdır? Ekonomi uzmanlarının bu konuya daha ihtiyatlı yaklaştıkları, birçok ülkede yüksek vergi ve sosyal güvence katkı paylarının söz konusu olduğu, ancak, nihai olarak maliyetleri

⁷⁹ Bilén, a.g.e., s. 244-245.

⁸⁰ Esping-Andersen, "After the Golden Age?", a.g.e., p. 22.

yüklenenin işveren olduğu hususunda tereddütlerin olduğu belirtilmektedir. Bu maliyetin, uzun vadede düşük ücretler yoluyla işçi kesimi tarafından yüklenileceğine inanılmaktadır. Dolayısıyla, katkı payları uzun vadede işçilik masraflarını olumsuz etkilemeyecektir.

Aynı şekilde, vergiler ve sosyal güvenlik katkı paylarıyla işsizlik arasında olduğu ileri sürülen pozitif ilişkinin de beklenildiği kadar yüksek olmadığı araştırmalar ile ortaya konmuştur. Hiç gelir vergisi olmayan Danimarka'nın sahip olduğu Avrupa ortalamasına paralel işsizlik oranı, neredeyse bunu tek başına kanıtlamaktadır⁸¹.

İşsizlik sorununa ülkelerin yaklaşımı farklı olmuştur. Burada temel olarak iki farklı yaklaşım ayırtedilebilir. Birinci yaklaşım, başını ABD'nin çektiği ve işgücü piyasalarının deregüle edilmesi ve ücretlerin düşürülmesini önplana çıkartan yaklaşımdır. Bu ülkeler, erken emeklilik politikalarını da işsizliğe bir çözüm olarak görmüşlerdir. Gerçekten, 1980'li yıllarda, OECD ülkelerine dair işsizlik göstergelerine bakıldığında, liberal politikaları izleyen ve ücret esnekliğini benimseyen ülkelerde, istihdam olanaklarının diğer ülkelere göre 2-3 kat daha fazla artış gösterdiği gözlenmiştir. Ancak, yeni yaratılan işler, genelde düşük ücretli hizmet sektörlerinde ortaya çıkmış, özellikle kadınların, gençlerin ve göçmenlerin istihdamlarının artırılmasına yaramıştır.

İkinci yaklaşım ise, ücretlerin düşürülmesinden ziyade, işsizlerin mesleki eğitimden geçirilerek piyasaya uygun hale getirilmesini benimsemiştir. Bu yaklaşımı benimseyen Avrupa ülkelerinde, sendikaların güçlü olması nedeniyle ücretler daha rijittir ve işsizliğin çözümü, yeniden işe hazırlayıcı aktif işgücü piyasası politikalarında görülmektedir.

Ancak, bu yaklaşımların her ikisi de tam anlamıyla başarılı olamamıştır. ABD, düşük ücret politikası ile nispeten işsizlik düzeyini Avrupa'nın oldukça aşağısında tutabilmiştir⁸². Ne var ki, bu sefer de "yoksulluk tuzağı sorunu"nun

⁸¹ ILO, a.g.e., s. 127.

⁸² Esping-Andersen'in gözlemlerine göre, sosyal yararların yüksek ve ücret yapısının görece eşitlikçi olduğu Kıta refah devletlerinde, yüksek ücret maliyetleri, hizmetlerin fiyatını yükseltmektedir.

(poverty-trap problem) başgösterdiği görülmüştür. Yani, toplumdaki bireyler giderek daha az gelir elde etmeye ve yoksulluk içine düşmeye başlamışlardır. Prodüktivitesi düşük hizmet sektörlerinde istihdam olanağı bulan bu kişiler, yıl boyunca tam gün esasına dayalı olarak çalışmakta, ancak yine de elde ettikleri gelir yoksulluk sınırının altında kalmaktadır. Bunun sonucunda da, ya devletin yoksulluğu azaltıcı sosyal yardım programlarından yararlanmak zorunda kalmakta ya da düşük gelir kazandırıcı işlerde çalışma isteklerinin kırılması sonucu, yoksulluk tuzağına yakalanmaktadırlar⁸³.

Amerika'da Avrupa'dakinden daha yüksek istihdam artışı ve daha düşük işsizlik, kamu sosyal güvenlik programlarının, istihdam problemlerinin potansiyel bir nedeni olduğu hususunda geniş tartışmaları doğurmuştur. Amerikan ekonomisi uzun süredir sınırlı refah devleti programları ve görece düzensiz bir iş piyasası şeklinde karakterize edilmektedir. Batı Avrupa ülkeleri ise, aksine işçilere yönelik son derece kapsamlı sosyal koruma programlarına ve son derece düzenli bir iş piyasasına sahiptir. Birçok analizci ve politikacı, bu gibi nedenlerle, Avrupa'nın iş piyasası düzenlemelerinin ve gelir destek programlarının iş artışına zarar verdiği noktasında görüşbirliğine varmıştır⁸⁴.

Anglo-Sakson uluslardan farklı olarak, hem Nordik hem de Kıta Avrupası ulusları, ücretlerin çok farklılaşmasını sınırlayacak pazarlık yapıları ve işverenlerin istedikleri zaman işe alma ve işten atma haklarını sınırlayacak düzenleyici kurumlara sahiptir⁸⁵.

Bu dönemde diğer bir sorun, yüksek vasıflı işçiler ile düşük vasıflılar arasında oluşan gelir uçurumudur. Çalışma yaşamına yeni katılanlar, sendikasız işçiler ve de düşük vasıflılar, yüksek vasıflı işçilere nazaran oldukça düşük ücretler elde

Bundan dolayı, hizmetlere olan talep nispi olarak düşüktür. Sonuç, düşük ücretlerin işgücü yoğun hizmetlerin fiyatlarını düşürdüğü Amerika benzeri uluslarla karşılaştırıldığında, düşük istihdam büyümesi ve yüksek işsizlik düzeyleri olmaktadır.

⁸³ Bilén, a.g.e., s. 246, 251-252. & Esping-Andersen, "After the Golden Age?", a.g.e., p. 17.

⁸⁴ Rebecca Blank, "Does A Larger Social Safety Net Mean Less Economic Flexibility?", *Working Under Different Rules*, (Ed.: Richard B. Freeman), New York: Russell Sage Foundation Publ., 1994, pp. 157-188.

⁸⁵ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 41.

etmektedir. İşgücü piyasalarında yaşanan bu sorun, gelir dağılımı sorununa yol açmakta, dağılımı daha da bozmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte genel olarak istihdamın olumlu etkilendiği, istihdam olanaklarının arttığı görülmektedir. Ancak, bu olanakların genelde vasıflı işgücü gerektiren sektörlerde ortaya çıktığı görülmektedir. Vasıfsız işgücü açısından bakıldığında, küreselleşmenin bu kişilerin refahlarını son derece olumsuz etkilediği görülmektedir⁸⁶. Herşeyden önce, bunlar kendilerine uygun iş bulmakta gitgide zorlanmakta, vasıflar arasındaki ücret farkları gittikçe genişlemekte ve iş piyasalarındaki istikrarsızlık ve güvensizlik de gittikçe artmaktadır⁸⁷.

Bunun nedeni, ileri toplumların post-endüstriyel yapısından kaynaklanan, düşük vasıflı veya vasıfsız sanayi işçilerine olan talebin azalmasıdır. İleri ekonomilerde, enerji-yoğun üretim sistemleri ve hizmetlerine dayanan Fordist “tekno-ekonomik paradigma”, bilgi-yoğun üretim sistemleri ve hizmetlerine dayanan yeni bir tekno-ekonomik paradigmaya kaymıştır. Bunun sonucu, belirli kategorilerdeki işçiler için işsizlik olmuştur, ancak diğer bazı işçiler için de yeni fırsatlar sunmuştur. Sonuç olarak, çok yönlü olmayan ve yetersiz eğitim alan işçilere olan talepte kayma yaşanmıştır⁸⁸.

Bu durum da, düşük vasıflıların yaşam standartlarının gittikçe kötüleşmesine, yoksulluk ve eşitsizliğin artışına yol açmaktadır. Küreselleşme, sonuç itibariyle bu olanaktan yararlanmasını bilen⁸⁹ birçok ülke için gelir ve refah artışına yol açmaktadır. Fakat, düşük vasıflılar ve yoksul kesimin, bu artıştan diğerleri kadar yararlanamadığı görülmektedir.

⁸⁶ Küreselleşme karşıtlarının ileri sürdükleri tezlerden birisi, küreselleşmenin işçiler üzerinde olumsuz etkilerinin bulunduğu, işsizliği artırdığı iddiasıdır. Ancak, işsiz kalanların, aslında suçu küreselleşmeye atmak yerine, teknolojik değişikliklerde aramaları daha uygun olur. Aslında yapılması gereken, küreselleşmeyi frenlemek yerine, işlerini kaybedenlerin yeni iş bulmalarını kolaylaştıracak politikalar üretmektir. Guy Pfeffermann, “Küreselleşmenin Mağlupları ve Galipleri”, *Kontent Dergisi*, Sayı: 7, Mayıs-Haziran 2002, s. 24.

⁸⁷ Aktan, Vural, “Gelir Dağılımında Adalet(siz)lik ve Gelir Eşit(siz)liği”, *a.g.e.*, s. 11.

⁸⁸ Ferrera, Hemerijck, Rhodes, *a.g.e.*, p. 430.

⁸⁹ Küreselleşmenin, gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerindeki etkisine dair iki farklı görüş vardır. Küreselleşme iyi yönetildiğinde, yaratılan servet ve gelirin, milyonlarca yoksulun kurtuluşuna olanak sağlayabileceği, kötü yönetilmesi durumunda ise, yoksulluk ve gelir eşitsizliğini daha da artırabileceği ileri sürülmektedir.

Özellikle, yaşanan küreselleşme sürecinin, hem sermaye ve hem de yüksek vasıflı işçiler için uluslararası dolaşım olanakları getirdiği, bu şekilde işgücü piyasasındaki diğer işçilere nazaran vasıf düzeyi yüksek olanlar lehine avantajlar sağladığı görülmektedir. Bunlar, gelirlerini ve refahlarını artırırken, uluslararası dolaşım olanağına sahip olmayan vasıfsız ve az vasıflı işçiler ile orta düzeyli yöneticilerin refahları ise azalmaktadır. Bunun nedeni, küreselleşen ekonomilerin bu tür vasıfsız işgücünü ulusal sınırlar ötesindeki insanlarla kolay bir şekilde ikame edebilmesidir⁹⁰. Yatırımlarını daha ucuz işgücünün bulunduğu bölgelere kaydıran sermaye grupları, az vasıflı ve vasıfsız işgücü gereksinimini bu şekilde karşılayabilmektedir⁹¹.

Yeni dönemde dikkatleri çeken bir başka yön, “içeridekiler” (insiders) ve “dışarıdakiler” (outsiders) olarak tanımlanabilecek bir sorunun büyümesidir. İş piyasasında istihdam olanağı bulmuş kişiler, yani “içeridekiler”in amacı, ücretlerini daha da yükseltmek, daha fazla sosyal haklar elde etmek ve daha yüksek iş güvenliğine kavuşmak iken; işsizlerin, yani “dışarıdakiler”in amacı ise, kendilerine uygun bir iş bulabilmek ve devlet transferlerine bağımlılıktan kurtulabilmektir. Sendikaların da yardımıyla içeridekiler, kendi haklarını daha da sağlamlaştırmaya çalışmakta, bu durum da iş piyasasına yeni girecekleri engellemekte, erkeğin gelir getirdiği bağımlı aile yapılarını kuvvetlendirmekte ve refah devletinin yardımlarına olan bağımlılığı artırmaktadır⁹².

Herkes, çalışmanın ve kendi kendine yetmenin, yardıma dayalı olarak yaşamaktan daha iyi olduğu konusunda genel bir mutabakata sahiptir. Bu yüzden,

⁹⁰ Aktan, Vural, “Gelir Dağılımında Adalet(sız)lık ve Gelir Eşit(siz)liği”, a.g.e., s. 10-11.

⁹¹ Küreselleşme ile birlikte, bol miktarda düşük vasıflı insangücü kaynaklarına ve zayıf çalışma koşullarına (düşük ücretler ve diğer sosyal haklar) sahip olan az gelişmiş ülkelerin, sermaye zengini ülkelerden doğrudan yabancı yatırım ve portföy yatırımlarını çekebilmeleri kolaylaşmıştır. Dahası, yüksek vasıflı işgücüne ihtiyaç duyulması durumunda dahi, az gelişmiş ülkelerdeki yüksek vasıflı işçilerin görece ücretleri daha düşük olmaktadır.

Ancak, ilerleyen zaman içerisinde, az gelişmiş ülkeler modernizasyon sürecine devam ettikçe, genel ve mesleki eğitime yaptığı yatırımlar artacak, yüksek vasıflı kişilerin düşük vasıflılara olan oranı gittikçe artacaktır. Bu durum, yüksek ve düşük vasıflı işçiler arasındaki ücret farklarını azaltacak ve ücret dağılımını daraltacak, dolayısıyla bu ülkeler üzerinden gerçekleştirilen “kirli rekabet”i ortadan kaldıracaktır. Bkz.: Milanovic, a.g.e., p. 3.

⁹² Esping-Andersen, “After the Golden Age?”, a.g.e., pp. 17-19.

refah reformu için yapılacak en iyi şeyin, mümkün olduğu kadar çok insanı ücret ekonomisi içerisine almak olduğu genel fikrine kimse karşı çıkmamaktadır. Bir plan dahilinde bunu gerçekleştirmek için iki şeye ihtiyaç vardır:

Birincisi, ekonomi gitgide daha teknik ve bilgi ağırlıklı bir şekil kazanmakta ve düşük nitelik ve eğitim düzeylerine gereksinim duyan işlerin sayısı sürekli azalmaktadır. Bu durum böyle devam ederse, çok sayıda insan kendisine piyasa ekonomisinde bir yer bulamayacaktır. Eğer, bu insanların çalışmaları, yardım almalarına tercih ediliyorsa, o zaman bunlar için iş yaratmak devletler için bir zorunluluktur. Ancak bu durum, insanlara kendisini geçindirecek düzeyde refah yardımı yapmaktan daha maliyetlidir.

İkincisi, işin çalışmaya değer olması lazımdır. Şayet, refah olanaklarından yararlananların arzulu ve istekli bir şekilde işgücü piyasasına girmeleri isteniyorsa, onlara, gerçekten yaşayabilmelerine olanak veren bir ücret ve yardım paketinin sağlanması zorunludur. Bunun maliyeti de, şu anki yaklaşımdan daha pahalı olabilir⁹³.

5. Sosyal Yapının Değişmesinden Kaynaklanan Sorunlar

1970'li yıllarda yaşanan yaygın bir ekonomik kriz sonrasında liberal politik ve ekonomik felsefeye sahip Yeni Sağ görüşlerin yükselmesi ve diğer bazı nedenler, refah devleti ile ilgili ciddi tartışmaları başlamıştır. Değişen toplum yapısı dolayısıyla, refah devletinin, yeni ortaya çıkan gereksinim ve risklerle örtüşmemesi de tartışmanın önemli diğer sebeplerindendir. Yeni dönemde aile yapısı (boşanma oranları artmış, tek ebeveynli aileler ve 18 yaşından küçük anneler çoğalmıştır), demografik yapı (doğum oranları düşmüş, yaşam süreleri uzamış, yaşlı nüfus çoğalmış, bağımlılık oranı artmıştır) ve ekonomik koşullar (büyüme hızları düşmüş, profesyonelleşme ve kadınların işgücüne katılımı artmıştır) değişmiştir⁹⁴.

⁹³ Popple, Leighninger, a.g.e., p. 174.

⁹⁴ Esping-Andersen, "After the Golden Age?", a.g.e., pp. 6-7.

a. Geleneksel Aile Yapısının Bozulması: Boşanmaların ve Tek Ebeveynli Ailelerin Artışı

Genelde, refah devleti ile ilgili literatürde, refah devletlerinin, vatandaşlarına sağladığı olanaklar dolayısıyla özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren toplumların sosyal dokularının hızla değişmeye başladığı, başta geleneksel aile yapıları olmak üzere, nüfusun demografik yapısının nitelik (toplumun temeli olan aile yapısının bozulması) ve nicelik (harcamaları artırması) açılarından büyük sorunlara yol açacak şekilde değişime uğradığı tespitleri yapılmaktadır.

Burada, genelde ele alınageldiğinden farklı olarak, demografik değişimin anlamı, nüfusun yaşlanmasından daha fazla şeyi kavramaktadır. Aile yapısının değişimi ve işgücüne katılım bu açıdan değerlendirilebilir. Evli kadınların ücretli işe daha fazla oranda katılımı, geç yaşta çocuk doğurma, tek ebeveynli ailelerin sayısının artması, artan boşanma oranları ve ikinci aileler, birlikte yaşamının artması ve standart dışı evlilik biçimleri bunlardan bazılarıdır.

Batı toplumlarında evlilik dışı çocuk doğumu, boşanma ve yalnız ebeveynlerin sayısının artışı vb. nedenler dolayısıyla bozulan aile yapıları, çocukların ve yaşlıların bakımı ve diğer geleneksel aile sorumluluklarının ailelerden devlete kaymasına, çocuk bakımı, finansal yardım ve diğer destek hizmetleri şeklinde ek taleplerin doğmasına yol açmıştır. Bu hususun, refah devletinin bunalımına katkıda bulunduğu açıktır⁹⁵.

1940'lı yıllarda ileri sanayi ülkelerinde “üç-dört çocuklu ve tek çalışanlı aileler” (one-earner families with three or four children) oldukça yaygındı. Geniş ailelere de çok miktarda rastlanmaktaydı. Kentleşme süreci devam ettikçe, geniş aileler azalmaya ve “bir-iki çocuklu ve iki çalışanlı aileler” (two-earner families with one or two children) yaygınlaşmaya başlamıştır. Evlilikler, zorunlu eğitim bitene ve iş piyasasına girene kadar ertelenmiştir. Kadının rolü köklü bir biçimde değişmiş, evli kadınları da içerecek şekilde, daha fazla sayıda kadın iş piyasasına girmiştir. Bunların çoğu tam süreli olarak çalışmaya başlamıştır.

⁹⁵ Gilbert, a.g.e., p. 10.

Fakat, bu yapı da giderek bozulmaktadır. Bu süreçte rol oynayan birçok etken vardır: Öncelikle, nüfus yaşlanmaktadır; bunun anlamı, artan oranda hane sayısı, çocuğu olmayan yaşlı insanlardan oluşmaktadır. İkincisi, çocuk sahibi olma daha ileri yaşlara bırakılmakta, dolayısıyla çocuksuz aile sayısı artmaktadır. Üçüncüsü, yalnız ebeveynlik gittikçe daha da tercih edilir olmaktadır ve sonuncusu ise, ailenin parçalanmasıdır. Boşanma ya da çocukların erken bağımsızlıkları nedeniyle aileler ayrılmaktadır⁹⁶.

Literatürde en büyük ilgi “tek ebeveynli aileler”⁹⁷’in (single-parent families) artışı üzerinde odaklanmıştır⁹⁸. Tek ebeveynli ailelerin sayısının artması, başlıca üç faktörden kaynaklanmaktadır: Bunlardan birincisi “boşanmalar”⁹⁹’dır. Kadınlar mali ve kariyer açılarından bağımsızlıklarını kazandıkça, boşanmalar da artmıştır. İkincisi “işsizlik”tir. İşsizlik, boşanma ile ilişki halindedir, çünkü işsizliğin evlilik kurumunu zorladığı, ayrıca geleneksel erkeklerin aile reisi olduğu modeli zayıflatığı bilinmektedir. Üçüncüsü ise “beraber yaşama”dır. Bu durum da, evlilik kurumunu bozan, yalnız yaşayan ebeveynlerin sayısını artıran bir durumdur¹⁰⁰.

İngiltere’de 1971’de % 6 olan tek ebeveynli aile oranı, 1992’de % 21’e yükselmiştir. Yine, 1990’lı yıllarda bu oran ABD’de % 25 (daha önceki yıllara bakıldığında bu oranın 1950, 1960, 1970, 1980’de sırasıyla % 7, % 8, % 13, % 19 olduğu ve yavaş yavaş artış gösterdiği görülmektedir), İsveç ve Danimarka’da % 20 (1978’de % 8,6, 1981’de % 12,9, 1991’de % 17,9), Fransa, Almanya ve Hollanda’da % 15, İtalya ve İspanya’da ise % 10’un altındadır. İspanya ve Yunanistan gibi

⁹⁶ Spicker, “Welfare and Society”, a.g.e., pp. 1-2.

⁹⁷ Literatürde, “tek ebeveynli aileler” (single parents) ifadesi yerine, eşanlamlı olarak “yalnız başına yaşayan ebeveynler” ya da kısaca “yalnız ebeveynler” (alone parents) ifadesi de kullanılmaktadır. Bunların dışında daha birçok benzer kavram vardır ve aşağı yukarı benzer durumlara işaret etmektedir. Bunlardan “bekâr anneler” (single mothers) ya da “evli olmayan anneler” (unmarried mothers), hiç evlenmeden çocuk sahibi olan kadınlara işaret etmektedir. Diğer yandan, çocuk yaşta anne olanları belirtmek üzere de “teenage mothers” (yetişkin olmayan / 18 yaşından küçük anneler) ifadesi kullanılmaktadır.

⁹⁸ Bu grup içinde de daha büyük ilgi “evli olmayan anneler”in (unmarried mothers) sayısı üzerine yönelmiştir. Bu tema, Amerikan refah düzenlemeleri ile ilgili eleştirilerde en başta gelen temadır.

⁹⁹ Kadınların iş piyasalarında istihdam olanakları elde etmesi ve dolayısıyla ekonomik bağımsızlıklarını kazanması ile boşanmalar arasında yakın bir ilgi vardır. Boşanmalar nedeniyle yalnız yaşayan ebeveynlerin sayısı artmakta, bu durum da refah devletinin yükünü önemli ölçüde artırmaktadır.

¹⁰⁰ Dilnot, a.g.e., s. 12.

Akdeniz ülkelerinde bu oranın daha düşük olması, ekonomik ve kültürel faktörlerle açıklanmaktadır¹⁰¹.

Öte yandan, iş olanaklarının artması ve cinsiyet devriminin ortaya çıkması, yalnız yaşayan ebeveynlerin sayılarını artırmış, bunlara yönelik refah devleti harcamalarının hacmini büyötmüştür. Genel olarak, bu kişiler kendi gereksinimlerini iş piyasalarında çalışarak karşılarırken, çocuklarının bakımı ise refah devleti tarafından üstlenilmiştir¹⁰².

Sosyal güvenlik sistemleri, genelde boşanmaların artması ve yalnız başına yaşayan ebeveynlerin oranlarının yükselmesi dolayısıyla suçlamalara maruz kalmaktadır. Yalnız ebeveynlere yapılan ödemeler durdurulduğunda, daha az ailenin dağılacağı ve daha az sayıda yalnız ebeveyn olacağı iddia edilmektedir. Ancak, bu iddianın ne kadar doğru olduğu tartışmalıdır¹⁰³.

Yalnız ebeveynlerin, sosyal yararlar hak kazanıp kazanamayacağı konusu, son zamanların tartışma alanlarındanır. Liberal görüş sahipleri, eğer insanlar çocuk sahibi olmayı tercih ediyorlarsa, onların bakımını da üstlenmelidir görüşünü ileri sürmektedir¹⁰⁴. Kollektivistler ise (Kıta Avrupası'nda çoğunluğun görüşü), çocukların bakımı konusunun toplumdaki diğer bireylerin de görevi olduğunu ifade etmektedir¹⁰⁵.

Bir de genç yaşdaki kızların (14-18 yaş arası) anneliği (teenage mothers) sorunu vardır. Özellikle Amerika'da okul çağı yaşta ve genelde siyah renkli insanlar arasında yaygın olan bu durum, çokça eleştirilen refah devletinin anne ve çocukları

¹⁰¹ Christopher Pierson "Contemporary Challenges to Welfare State Development", a.g.e., p. 791.

¹⁰² Bilen, a.g.e., s. 255-256.

¹⁰³ Bazılarına göre, bu iddiaları fazla önemsememek gerekmektedir. Acaba, kadınlar yalnız ve sosyal güvenlik ödemelerine bağımlı olarak yaşamayı neden seçmekte? İki kişinin reisliğindeki ailenin ekonomik olarak yaşamını sürdürmesi zor olduğundan mı, yoksa birşeylerden kaçtıklarından dolayı mı? Bkz.: Dilnot, a.g.e., s. 12.

¹⁰⁴ Aslında, refah devletinin ekonomik bunalım içine girmesi ya da sosyal hizmetlerden elini çekmeye başlaması, en çok bu olanaklardan yararlanan kadın ve çocukları etkilemektedir. Çünkü, devletin bunalımdan çıkış için takip edeceği politikalar (istihdamda ve sosyal yardımlarda kısıntılar), en çok bunları etkileyecektir. Bkz.: Helga Maria Hernes, "Women and the Welfare State: The Transition from Private to Public Dependence", *Women and the State* (Ed.: Anne Showstack Sassoon), London: Hutchinson Education, 1987, pp. 80-82.

¹⁰⁵ Spicker, "Welfare and Society", a.g.e., p. 2.

yalnız bırakmayan politikaları (yetecek düzeyde gelir ve sağlık olanaklarının varlığı) ile toplumsal bir sorun haline gelmiştir. Ancak bu sorun, önceki nesilleri daha fazla ilgilendirmekteydi. Çünkü, günümüzde kadınların çocuk sahibi olmaları gittikçe uzamaya başlamıştır¹⁰⁶.

b. Demografik Yapının Krizi: Nüfusun Yaşlanması Sorunu

Gelişmiş ülkelerin birçoğunda, sosyal refah devleti anlayışına paralel olarak, sosyal güvenlik sistemlerinin yaygınlaştığı ve olgunlaştığı gözlenmiştir. Ancak, geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinde, özellikle “yaşlılık sigortası” alanında birtakım sıkıntıların yaşanmaya başlandığı, birçok ülkede eşzamanlı olarak sosyal güvenlik krizlerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Krizlerin nedeni incelendiğinde, sorunun altında demografik yapıdaki değişimin yattığı anlaşılmaktadır¹⁰⁷.

Son yıllarda doğum oranlarının düşmesi, ortalama ömrün / yaşam ümidinin uzaması, sağlık alanındaki gelişmeler, kentleşme ve sanayileşmenin yaygınlaşması ve bazı sosyo-ekonomik faktörler (genel refah düzeyinin yükselmesi vb.) nedeniyle, başta gelişmiş sanayi ülkeleri olmak üzere bütün dünya ülkelerinde yaşlı nüfusun artmaya başladığı görülmektedir¹⁰⁸. Yaşlıların ülke nüfusuna oranı, emeklilerin aktif çalışanlara oranı, 14 + 65 yaş grubu dışındakilerin çalışanlara oranı gibi demografik göstergeler gittikçe kötüleşmektedir.

Nüfusun yaşlanmasıyla birlikte, yaşlılara yönelik sosyal güvenlik faaliyetlerinden yararlananların sayısı artmış, bütün sanayi ekonomilerinde bu gruba ayrılan ödenekler, harcamaların en büyük kısmını oluşturmuştur. Zengin ülkelerde,

¹⁰⁶ Bu gecikmenin ve doğum oranlarındaki düşüşün nedenleri şu şekilde sıralanabilir: Kent yaşamının çocuk sahibi olmanın maliyeti üzerindeki etkisi, kadının değişen rolü, kadın istihdamının ekonomik etkisi (eğer kadın çocuk sahibi olmak için iş piyasasından ayrılırsa, gelir kaybı oluşacaktır), artan eğitim ve geç evlilik ve gebelikten korunma metodlarının varlığı olarak sıralanabilir. Bkz.: Spicker, “Welfare and Society”, a.g.e., p. 2.

¹⁰⁷ Myles, Quadagno, a.g.e., p. 51.

¹⁰⁸ Güloğlu, a.g.e., s. 12-13.

65 yaş üzeri nüfusun çalışma çağı nüfusa oranı yaklaşık olarak dörtte bir oranına ulaşmıştır. Bu oranın 2030 yılında daha da artacağı beklenmektedir¹⁰⁹.

Bütün sanayi ülkeleri, özellikle de AB üyesi ülkeler, gelecek onlu yıllarda toplumun yapısını önemli oranda değiştirecek bir yaşlanma sürecinin ilk safhalarını yaşamaktadır. Doğurganlık oranları, nüfusun kendisini yenileme düzeyinin altına düşmüştür. Yaşam ümidinde süregelen artışlar, nüfus içindeki yaşlı kişilerin sayısını ve yüzdesini artırmıştır¹¹⁰.

OECD'nin "2003 İnsani Gelişme Raporu"nda yer alan bilgilere göre, yaşam ümidi bakımından dünya ortalaması 66,7 yıl, gelişmiş ülkeler ortalaması 78,1 yıl¹¹¹, OECD ortalaması 77 yıl, gelişmekte olan ülkeler ortalaması 64,4 yıl, az gelişmiş ülkeler ortalaması ise 50,4 yıl, Türkiye ortalaması ise 70,1 yıldır¹¹². Artan zenginlik beraberinde artan uzun ömürlülük getirmiştir.

Yine, yaşlı nüfusa ilişkin olarak yapılan projeksiyonlarda, OECD ülkelerinde 1990 yılında nüfusun % 18'ini oluşturan 60 yaş üzeri nüfusun, 2030 yılında % 30'lara tırmanacağı, 80 yaş üzeri nüfusun ise, yine aynı dönemde % 3'den % 6'ya yükseleceği görülmektedir¹¹³.

Yapılan bir araştırmada, "yaşlı bağımlılık oranı"¹¹⁴ (60 yaşın üzerindeki insanların 20-59 yaşları arasındaki insanların sayısına oranı), Danimarka'da 1995 yılında % 35 iken, bu oranın 2035 yılında % 51 olacağı hesaplanmaktadır. Belçika,

¹⁰⁹ Assaf Razin, Efraim Sadka, Phillip Swagel, "The Aging Population and the Size of the Welfare State", *Journal of Political Economy*, Vol.: 110, Issue: 4, 2002, p. 901.

¹¹⁰ Karen Feist, "Generational Accounting As a Tool for Modelling Social Expenditure in Europe", (Çevrimiçi): <http://www.elsevier.com/locate/futures>, Issue: 35, 2003, p. 49.

¹¹¹ Çin, Hindistan, Bangladeş gibi bazı ülkelerde, 1960-1995 arasında yaşam ümidinin çok daha fazla yükseldiği (sırasıyla 21, 18,17) görülmektedir.

¹¹² World Bank, *Human Development Reports 2003*, Washington, D.C., 2003.

¹¹³ DPT, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s. 69.

¹¹⁴ AB raporlarına göre, emeklilik sisteminin sürdürülebilir olmasında önemli olan "ekonomik bağımlılık oranı"dır, yoksa üzerinde durulduğu gibi yaşlıların bağımlılık oranı değil. Günümüz itibarıyla, ekonomik bağımlılık oranı (toplam istihdam içerisinde 20 yaş ve üzeri çalışmayan nüfus) AB'de 0.86'dır. Bu çalışmayanlar grubunda her 10 kişiden 6'sı 65 yaşın altındadır ve çeşitli sosyal refah olanaklarından faydalanmaktadır. Bu kişilerin sayısının azaltılması ile, yaşlıların çalışan nüfus üzerindeki finansal yüklerini azaltmak olası olacaktır. Bkz.: European Commission, *EU Employment and Social Policy, 1999-2001*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001, p. 38.

İrlanda, Fransa, Finlandiya ve İngiltere için bu oran biraz daha yüksek olarak tahmin edilmektedir. Fakat, Hollanda, Avusturya, İsveç, Almanya, İspanya ve İtalya gibi bir grup ülke için ise, yaşlı bağımlılık oranı üçte iki oranında ya da biraz daha fazla bir oranda gerçekleşecektir.

Yaşlanma sürecinin en dikkat çekici olduğu ülke, İtalya'dır. 60 yaşın üzerindeki kişiler, 2035 yılında 20–59 yaş arası kişilerin % 80'ine ulaşacaktır. Diğer yandan, İtalya'daki yaşlıların % 40'ı 2035'te 75 yaş üzeri kişilerden oluşacaktır (1995'te % 28 idi)¹¹⁵. Benzer rakamlar, aşağıdaki tablodan da izlenebilir. Dünya Bankası'nın projeksiyonlarına göre, 2000 yılında % 5,6 olan yaşlı nüfus oranı, ülkemizde de hızla artacak, 2035 yılında toplam nüfusun % 12,6'sına ulaşacaktır¹¹⁶.

Tablo 21: Bazı AB Ülkelerinde Yaşlı Nüfusun Yapısı

	Ortalama Yaşam Ümidi		Projeksiyonlar				
			65 Yaş Üzeri Nüfusun Oranı		65 Yaş Üzeri Nüfusun Bağımlılık Oranı		
	Kadın	Erkek	2000	2020	2000	2020	2040
İtalya	81,3	74,9	18,0	23,2	28,8	39,7	63,9
Yunanistan	81,4	75,1	17,1	20,6	28,3	35,8	51,4
İspanya	81,6	74,4	16,7	19,8	27,1	33,1	55,7
Portekiz	78,7	71,4	15,3	17,9	25,1	30,3	43,1
Danimarka	78,2	73,1	14,7	18,6	24,1	33,7	44,5
Finlandiya	80,3	73,3	14,9	23,1	24,5	38,9	47,4
İsveç	81,8	76,7	17,3	22,1	29,6	37,6	46,7
AB-15	80,5	74,1	16,2	20,6	26,7	35,1	52,4

Not: Burada, yaşlıların bağımlılık oranı, 65 yaş üzeri nüfusun, çalışma çağı yaşı nüfusa oranı olarak hesaplanmıştır.

Kaynak: Jorge Garces, Francisco Rodenas, Vicente Sanjose, "Towards A New Welfare State: The Social Sustainability Principle and Health Care Strategies", **Health Policy**, Jan. 2003, pp. 6–7.'de yeralan Tablo 4–5–6'dan derlenmiştir.

¹¹⁵ Feist, a.g.e., pp. 50–59.

¹¹⁶ Güloğlu, a.g.e., s. 103.

Son zamanlara kadar, yaşlılara yönelik politika ve faaliyetler, özellikle gelişmiş refah ülkelerinde zaman içinde çeşitlenerek ve gelişerek artmıştır¹¹⁷. Genişleyen hizmetler, beraberinde artan harcamaları getirmiştir. OECD verilerine göre, İtalya’da toplam sosyal harcamaların neredeyse % 60’ı yaşlılara ayrılmaktadır. Bu oran, Almanya’da da % 45 olarak gerçekleşmektedir. İsveç (% 30) ve ABD (% 40) gibi ülkelerde ise, bu oranın daha düşük olduğu gözlenmektedir¹¹⁸.

Zamanla, sosyal refah hizmetleri ve sosyal güvenlik sistemleri içinde en büyük harcama kalemi haline gelen ve bu durumun giderek daha da kötüleşeceği anlaşılan yaşlılara yönelik sosyal harcamaların krizinden bahsetmeden önce, bu harcamaların niteliği hakkında biraz bilgi vermek uygun olacaktır.

Yaşlılık sigortası, sosyal güvenlik sistemi içindeki en önemli sigorta kolu olup, uzun dönemli sosyal sigortalar arasındadır. Çalışan bireyin, içinde yaşadığı topluma sağladığı ekonomik ve sosyal yararların bir karşılığıdır ve çok sayıda insanın geleceğini kavramaktadır. Bu sigorta dalı, sosyal güvenlik kurumlarının aktüaryel dengeleri içinde önemli bir yer işgal ettiğinden ve toplumsal refahı da çok yakından ilgilendirdiğinden, kamuoyunda geniş tartışmalara sahne olmaktadır¹¹⁹.

İlk önce, bir sosyal sigortalar çatısı altında yer alanlara, yaşlandığında yaşlılık sigortası kolundan bir yaşlılık aylığı bağlanmaktadır. Dolayısıyla bu kişilere, sosyal güvenlik sistemince bir gelir güvencesi sağlanmaktadır. Ancak, bir sosyal sigorta kurumu üyesi olmayanlar sözkonusu olduğunda ne olacaktır? O zaman da, “belirli bir yaş sınırının üzerinde olup” da “bir gelir güvencesinden yoksun olan”lara yönelik olan sosyal yardımlar devreye girebilecektir. Birçok ülkede bu yardımlar yasal düzenlemelerle garanti altına alınmıştır. Ancak, Türkiye’de halk arasında “65 yaş

¹¹⁷ Aslında, Krugman’ın ifadesiyle, refah devletinin ortaya çıkışı, bir bakıma yoksul yaşlılara yönelik sosyal güvence sağlamak amacını taşımaktadır. Refah devleti öncesinde, yoksulluk yaşlılar arasında çok yaygındı, çalışma yaşamı süresince zaten yeterli gelir elde edemeyenler, yaşlandıklarında çok büyük yoksulluk içine düşmekteydiler. Dolayısıyla, sosyal güvenlik, bu durumu gidermek için planlanmıştı. Hatta, 1970’lerde bile, yaşlıların yoksulluğu, toplumdaki yoksulluk oranının 2 katından daha fazlaydı. Bkz.: Paul Krugman, **Politika Taşeronları ve Önemizleşen Refah**, (Çev.: Neşenur Domaniç), İstanbul: Literatür Yay., 2001, s. 72’den aktaran: Çelik, a.g.e., s. 35.

¹¹⁸ Nunes, a.g.e., p. 439.

¹¹⁹ DPT, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, a.g.e., s. 25-26.

aylığı” olarak bilinen bu uygulamanın, yeterli bir gelir garantisi sağladığı söylenemez.¹²⁰

Yine, günümüzde başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, bütün toplumlarda, yaşlıların sayısında meydana gelen artış ve aile yapılarındaki değişimler, aynı zamanda yaşlılara yönelik sosyal hizmet gereksinimini de artırmıştır. Yaşlılara, gelir güvencesi yanında, sağlık hizmet ve yardımları da sunulmakta, biyolojik olarak yaşlılığın vermiş olduğu bir takım sağlık sorunlarının giderilmesine yönelik faaliyetlerde bulunmaktadır. Diğer yandan, gerekli hallerde verilen kurumsal bakım hizmeti, korunmaya ve bakıma muhtaç durumda olan yaşlıların, sağlık, sosyo-ekonomik ve psikolojik açılardan gereksinimlerini karşılayan ve onların refah ve mutluluğunu temel alan bir hizmet türüdür.

Bunlara ek olarak, son zamanlarda daha ziyade gelişmiş sosyal politikaların yürürlükte olduğu ülkelerde sunulan başka sosyal hizmetler de sözkonusudur. Bunların içinde en önemlisi “yaşlıların evde bakımı”dır. Yaşlı kimse, bulunduğu ortamdan ayrılmadan, yemek, temizlik, sağlık gibi gereksinim duyduğu hizmetler ayağına gelmektedir. Yani, daha önceleri, huzurevleri, yaşlı bakım evleri gibi kapalı alanlarda verilen hizmetler, zamanla yaşlıların yaşadıkları çevreye doğru genişletilmiştir. Diğer hizmetler arasında ise, yaşlı klüpleri, yaşlı danışma hizmeti ve yaşlılara yönelik diğer sosyal etkinlikler ve organizasyonlar yer almaktadır.¹²¹

Diğer taraftan, bütün gelişmiş ülkelerde, sosyal güvenliğin kapsamı altına giren “temel riskler” arasında, yaşlılık riski de yer almakta, ve yaşlılara sosyal koruma sağlanmaktadır. Yaşlılık tehlikesi, başta UÇÖ sözleşmeleri ve tavsiye kararları tarafından, sosyal güvenlik kapsamı içine alınmıştır. Ancak, ülkelerin yapıları ve koşulları farklı olduğundan, yaşlılara yönelik sosyal politikalar henüz evrensel bir uygulama alanına kavuşamamıştır. Yaşlıların korunması, bakılması ve gözetilmesine yönelik uluslararası normlara bakıldığında, AB hukuk sisteminin bu

¹²⁰ Ömer Zühtü Altan, Yener Şişman, “Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar”, *İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, (Prof. Dr. Kamil Turan’a Armağan), Ankara: Kamu-İş Yay., Cilt: 7, Sayı: 2, 2003, s. 35.

¹²¹ Güloğlu, a.g.e., s. 79. & Altan, Şişman, a.g.e., s. 37-39.

amaca yönelik en gelişmiş normlara sahip olduğu¹²², bu alanda BM ve UÇÖ'nün önünde olduğu görülmektedir¹²³.

Refah devletleri, temel olarak çalışan nüfustan çalışmayan genç ve yaşlılara doğru gelirin yeniden dağılımını sağlayan bir motor görevi görmektedir. Hepsinden öte, yaşlı nüfusu destekleyen kurumlardır ve emeklilik ödenekleri neredeyse her refah devleti bütçesinde en büyük kalemdir. Bu koşullar altında, yaşlanan nüfusun neden politik bir konu olarak önplanda geldiği ve çokça tartışıldığı açıktır.

Sosyal güvenlik sisteminin önemli amaçları arasında yer alan “yaşlılık” durumundaki bireylerin ekonomik güvenliğinin sağlanması, birçok yönden çeşitli ülkelerde tartışma konusu olmuş ve çeşitli reformlara maruz kalmıştır. Bir yönüyle çalışma yaşamının ardından emekli olan yaşlıların emekli maaşlarının ödenmesi, diğer yönüyle bu bireylerin sağlık giderlerinin karşılanması, sosyal güvenlik bütçesinin büyük bir kısmını oluşturmuş ve sistemin sürdürülemez hale gelmesine neden olmuştur.

Yaşlı nüfus ve bunun bir sonucu olarak bağımlılık oranındaki artış, sistemin dengesini iki şekilde etkilemektedir. Birincisi, iyice kalabalıklaşan emekli grup, sosyal refah devleti yararlarına (hizmetlerine) olan talebin¹²⁴ artmasına yol açmaktadır. İkincisi, aynı zamanda da çalışma çağı nüfusun daha yüksek vergi oranlarıyla karşışarşıya kalmasına neden oluşturmaktadır. Halihazırda çalışma yaşamı içinde olanlar, refah devletinin yükünü çeken tarafı oluşturmaktadır¹²⁵.

¹²² Türkiye'nin de üyesi bulunduğu Avrupa Konseyi'nin “Avrupa Sosyal Şartı”nda, yaşlıların korunma hakkı temel bir hak olarak kayda alınmıştır; ayrıca “Avrupa Birliği Temel Haklar Yasa Tasarısı”nın “Yaşlıların Hakları” başlıklı 25. maddesinde de, “Birlik, yaşlı insanların onurlu ve bağımsız bir yaşam sürmek ve toplumsal ve kültürel yaşama katılmak hakkını tanıır ve buna saygı gösterir” ifadesi yer almaktadır.

¹²³ Altan, Şişman, a.g.e., s. 34–35.

¹²⁴ Diğer yandan, yapılan bazı araştırmalar, yaşlılara ayrılan ödeneklerle seçim sistemi arasında bağlantı olduğunu, yaşlıların sayısının artmasıyla bunların sahip oldukları politik (oy) gücün, lehlerine olacak bir tarzda sosyal refah hizmetlerini etkilediğini ortaya koymaktadır. Demokrasilerde geniş hacimli sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı, yaşlı seçmenlerle ilgili politik faktörlere bağlıdır. Bkz.: Razin, Sadka, Swagel, a.g.e., pp. 916–917.

¹²⁵ Vincenzo Galasso, Paola Profeta, “The Political Economy of Social Security: A Survey”, *European Journal of Political Economy*, Vol.: 18, 2002, pp. 25–26.

Tablo 22: Yaşlı Nüfusa Yapılan Emeklilik Harcamalarının GSYİH'ya Oranı, (%)

Ülkeler	2000 Yılında Emeklilik Aylığı Harcamaları	2000'den 2050 Yılına Emeklilik Aylığı Harcamalarındaki Değişme	Emeklilerin Bağımlılık Oranı
ABD	4,40	1,80	2,40
Almanya	11,80	5,00	6,40
Avustralya	3,00	1,60	2,50
Danimarka	6,10	2,70	2,70
Finlandiya	8,10	4,80	5,20
Fransa	12,10	3,80	7,60
Hollanda	5,20	4,80	3,80
İngiltere	4,30	-0,70	1,70
İspanya	9,40	8,00	8,60
İsveç	9,20	1,60	3,90
İtalya	14,20	-0,30	10,10
Kanada	5,10	5,80	5,10
Norveç	4,90	8,00	3,00
Portekiz	8,00	4,50	6,10
Yeni Zelanda	4,80	5,70	4,70

Kaynak: OECD, "Health Data Service", (Çevrimiçi): <http://www.sourceoecd.com>, Eylül 2003.

Bu konu bütün gelişmiş ülkeler için endişe kaynağıdır, çünkü gelecek yıllarda sağlık ve emeklilik masrafları sürekli olarak artacak, buna paralel olarak, çalışan ve gelir vergisi ödeyen nüfus miktarı azalacaktır¹²⁶. Daha açık bir ifadeyle, demografik yaşlanma yalnızca sosyal gereksinim içerisinde olan kişilerin sayısını artırmaz, aynı zamanda işgücüne katılım oranını da düşürür, böylece sosyal harcamaların dayanağı olan vergi ve katkı tabanı erir. Bu nedenle, gelecekte sosyal sistemlerin yüzyüze gelecekleri finansal değişimin / krizlerin değerlendirilmesi yapılırken, olayın vergi ve katkı boyutlarını dikkate almak da önemlidir¹²⁷.

Artan harcamalar ya vergilerin yükseltilmesi (küreselleşme ile birlikte vergilerin artırılması neredeyse imkansız hale gelmiştir) ya da ulusal gelirin önemli bir kısmının sosyal güvenliğe ayrılması ile aşılmaya çalışılmıştır.

Yapılan değerlendirmelerde, refah devletlerinin, emeklilik maaşlarının düşük ve emekli olarak geçirilen yılların nispeten daha kısa olduğu toplumlarda başarılı

¹²⁶ Örneğin, 2025 yılında, 37 milyon 60 yaş üzeri insan daha AB'de yaşıyor olacak, yaklaşık olarak 113 milyon kişi (nüfusun üçte biri) emekli olacaktır. Bkz.: Prodi, a.g.e., p. 10.

¹²⁷ Feist, a.g.e., p. 50.

olduğu, oysa şimdilerde çok cömert emeklilik düzenlemeleri (ve daha fazla kamu sağlık hizmetleri ve yaşlılara sunulan diğer hizmetler) ve onlarca yıl süren emeklilik süreleri sözkonusu olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla, yeni yüzyılda yaşlıların bağımlılık oranı arttıkça, küçük bir çalışan nüfus daha fazla vergi ödemeye başlayacak ve bu durum da refah devletinin mali yapısını çökartacaktır. Özetle, bazılarına göre, dünya nüfusundaki yaşlanmanın anlamı en sade şekilde ifade edilirse, yeni yüzyılda var olan refah devleti sistemlerinin artık devam ettirilemeyeceğidir¹²⁸.

Özellikle sanayileşmiş Batılı ülkelerde 1970’li ve 1980’li yıllardan sonra başgösteren yoğun işsizliğe bir çare olarak uygulanan “erken emeklilik politikaları”, sosyal güvenlik sisteminin mali dengelerini daha da bozmuştur. Reform çabaları ile birlikte bu uygulamadan vazgeçilerek emeklilik yaşı yükseltilmiş, emekliliğe hak kazanma koşulları zorlaştırılmış ve sağlanan yardımlar azaltılmış, bireyi mümkün olduğu kadar işgücü piyasasında tutmaya yönelik politikalara ağırlık verilmiştir.

Emeklilik yaşı birçok ülkede kadınlar için 60, erkekler için 65 olarak tespit edilmiş, bununla da yetinilmemiş, bu sınırın bazı ülkelerde (Danimarka) 67’ye yükseltilmesi, diğer bazı ülkelerde ise (Almanya, Fransa, Hollanda) kadınlarla erkekler arasındaki 5 yıllık farkın ortadan kaldırılması gündeme gelmiştir.

Demografik gelişmelerin dışında, gelişmiş ülkelerde görülen krizin bir diğer nedeni ise, daha ileri bir refah devleti hedefi doğrultusunda emeklilere vaadedilen, sürdürülmesi olanaksız yüksek standartlardır. Başlangıçta, primlerde herhangi bir artış sözkonusu olmaksızın, emekli maaşlarının reel alımgücünü yükselten bu popülist politikalar, mali tabloları dikkatleri çekmemişti. Zamanla, emekli / çalışan dengesi bozuldukça giderler yükselmeye ve finansal açıklar başgöstermeye başlamıştır¹²⁹.

Doğal olarak, refah ülkelerindeki yapısal demografik değişim, kamu bütçeleri üzerinde önemli bir etkiye yol açacaktır. Önümüzdeki yıllarda, yaşlanma süreci, bu

¹²⁸ Christopher Pierson, “Contemporary Challenges to Welfare State Development”, a.g.e., p. 789.

¹²⁹ DPT, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yay., 2000, s. 69, 12-13.

lkelerdeki sosyal harcamalar üzerinde temel etken olacaktır. Örneğin, dağıtım sistemi (PAYG) ile finanse edilen yaşlılık programları, katkı tabanı daralırken, yararlanınların sayılarında artışla karşıkarşıya kalacaktır. Avrupa lkeleri ele alındığında, bu sorunun, Almanya'da daha da şiddetli olacak gözükmektedir. 1990'lı yılların başında kurulan ilave bir PAYG programı (uzun dönemli bakım sigortası) şimdiden açık vermeye başlamıştır bile¹³⁰.

Diğer bir önemli konu olan kamu sağlık harcamaları, son yıllarda kişi başına en yüksek düzeye çıkmıştır. Yaşam ümidinin artması, tek başına sağlık harcamaları üzerinde etkili olmamakta, bununla birlikte yaş profili içerisinde yaşlıların sayısının artması asıl etken olmaktadır. Sağlık sigortası programlarının finansal sürdürülebilirliği demografik yapıya bağlıdır. Çünkü, katkılar genelde geçe sigortalılardan sağlanırken, sağlık hizmetlerini tüketen grup ise yaşlılardır.

Refah devletinin yeniden yapılandırılması çalışmaları yapılırken, yaşlı nüfusun getirdiği ek harcama yüklerinin nasıl tahsis edileceği önemlidir. Eğer, dağıtım sistemi (PAYG) kullanılmaya devam edilecekse, ek yük çalışan nüfusun üzerine yüklenecektir. Bunun anlamı, istihdamdakilerden alınan vergilerin daha da yükseltilmesi ve bunun sonucu olarak geçerler ve düşük vasıflılar arasında daha yüksek işsizliktir. Bunun yerine, fon esasına dayalı sistem (kapitalizasyon) kullanılırsa, bu durumda da yk yaşlıların kendi omuzlarına binecektir¹³¹.

OECD ve hepsinden önemlisi Dünya Bankası (WB) gibi uluslararası örgütler, yakın bir gelecekte büyük bir sorun haline dönüşmesi olası küresel yaşlanma konusu üzerine ciddi bir şekilde eğilmektedir. Dünya Bankası'nın 1994'de bu konuda yayınladığı rapor (Averting the Old Age Crisis) son derece etkili olmuştur. Bu kitapta, mevcut sosyal güvenlik programlarının, yüksek vergi oranları gerektiren ve gittikçe artan maliyetlerle kuşatıldığı ve yine de yaşlıları korumada başarısız kalırken, özel sektörün büyümesini de engellediği anlatılmaktadır. Küresel yaşlanma, özellikle az gelişmiş ülkelerde yeni refah rejimleri geliştirilmedikçe durumun daha da kötüye gideceği anlamına gelmektedir.

¹³⁰ Feist, a.g.e., p. 50.

¹³¹ Esping-Andersen, "Towards the Good Society, Once Again?", a.g.e., p. 11.

Dünya Bankası'nın konuya ilişkin çözümü çok-ayaklı bir yaklaşımdır ve devletin yoksullukla savaşta yalnızca minimum bir emeklilik geliri sağlamasını öngörmektedir (ayrıca, başvuruda bulunanların varlık-testi'nden (araştırmasından) geçirilmesini de şart koşturmaktadır). Bu minimum oranın üzerinde bir emeklilik düzenlemesi özel sektör tarafından güvence altına alınmalıdır (yani daha fazla güvence isteyenler özel sektörden bu hizmeti satın alabilmelidir) ve emeklilik rejimi, devlet tarafından yönetilen zorunlu sigorta ile emeklilik gelirini daha fazla artırmak isteyenlerin başvurabileceği bir üçüncü ve tamamıyla gönüllü kurum arasında bölünmelidir. Bundan dolayı, Dünya Bankası'nın tercih ettiği model, katı Avrupa refah devletlerinden birisi değil, yalın ve büyük ölçüde özelleşmiş Şili modelidir¹³².

Diğer taraftan, nüfus yapıları daha genç olan gelişmekte olan ülkelerde de, önümüzdeki birkaç on yılda, gelişmiş ülkelerde görülen sorunların benzerinin yaşanacağı anlaşılmaktadır. Ekonomide, eğitimde, sağlıkta ve altyapıda daha iyi olanaklara kavuşan, ölüm oranları ve doğum oranları düşen, insan ömrü uzayan bu ülkelerde de yaşlıların genel nüfusa oranının giderek artacağı ortadadır. Bu artışın, gelişmiş ülkelere göre daha kısa zamanlarda gerçekleşeceği, örneğin, yaşlı nüfusun % 9'dan % 18'e çıkması Belçika'da 100 yıl içerisinde gerçekleşmişken, benzer gelişmenin Çin'de 34, Venezüella'da ise 22 yılda yaşanacağı ileri sürülmektedir¹³³.

Türkiye ise, henüz Avrupa ülkelerinin yaşadığı "yaşlı nüfus" sorunuyla yüzyüze gelmemiştir. Ancak, yapılan projeksiyonlarda, önümüzdeki 30 yılın sonunda benzer bir darboğazla karşılaşılacağı tahmin edilmektedir¹³⁴.

Ülkemizde, sosyo-ekonomik gelişmeye paralel gelişen sanayileşme, kentleşme ve aile yapısında ortaya çıkan değişimler, yaşlı nüfusu yavaş da olsa artırmış, bunlara yönelik bakım ve rehabilitasyon hizmetleri ihtiyacını doğurmuştur.

¹³² Christopher Pierson, "Contemporary Challenges to Welfare State Development", a.g.e., p. 790.

¹³³ Yine öne sürüldüğüne göre, bu ülkelerin kaynak birikimleri gelişmiş ülkelere oranla daha sınırlı olduğundan, gelişmiş ülkelerin yaptığı gibi, GSMH'lerinin % 10-12,5'ini emeklilik sistemine ayıramayacak, sosyal güvenlik krizlerini daha sarsıntılı bir biçimde yaşayacaklardır. Bkz.: DPT, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s. 69.

¹³⁴ A.e., s. 111.

1982 Anayasası'nın 61. maddesinde yaşlılara yönelik şu hüküm yer almaktadır: "Yaşlılar devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir." Diğer önemli bir hukuki düzenleme ise, 1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'dur. Kanun'un 3. maddesi, muhtaç yaşlıyı "sosyal ve ekonomik yönden yoksunluk içinde olup, korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç kişi" olarak tanımlamaktadır. Kanun'un 4. maddesi de, sosyal hizmet programlarının uygulanmasında, yaşlılara öncelik verilmesini düzenlemektedir.

Ülkemizde yaşlıların çoğu sosyal güvenceden yoksundur, sosyal güvencesi olanlara da verilen hizmetlerin ve yapılan ödemelerin yetersiz olduğu görülmektedir¹³⁵.

C. Refah Devletine Yönelik Bazı Eleştiriler

Refah devletine karşı her zaman eleştiriler yöneltmiştir. Ancak, özellikle 1970'lerden sonra yaşanan krizlerle birlikte sorunlar artmış, dolayısıyla refah devletine yöneltilen eleştiriler ve olumsuz değerlendirmelerde artış gözlenmiş, refah devleti düşüncesine karşı, geniş çevrelerden itiraz seslerinin yükseldiği görülmüştür. Refah devleti uygulamasına karşı bu tür itirazlar, politik yelpazenin her kanadından gelmiştir. Bu süreçte, modern çağın birçok ekonomik, sosyal ve politik sorunlarının kaynağı, doğrudan refah devletinin devam eden büyümesine bağlanmıştır¹³⁶.

Örneğin, hem Yeni Sol (Üçüncü Yol) ve hem de Yeni Sağ, işleyen bir piyasa ekonomisi ile refah amaçlı devlet önlemlerinin bağdaşmazlığı hususunda ortak bir kanaate ulaşmıştır. Sol görüş sahipleri, refah devletini, temel amacı olan tam istihdama ulaşmada başarılı olamadığı ve eşit bir toplum sağlayamadığı için eleştirmektedir. Bunlara göre, piyasayla kıyaslandığında, yeni dönemde devletin rolü çok zayıflamıştır ve devletin sosyal gelişmedeki rolünü artırmak için yeni bir formüle

¹³⁵ Altan, Şişman, a.g.e., s. 28, 51.

¹³⁶ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 2.

gereksinim vardır. Beklentilerin gerçekleşmemesi üzerine, Sol, refah devletine yönelik eleştirilerini artırmıştır.

Yeni Sağ da refah devletini bazı açılardan eleştirmektedir. Bunlara göre, devletçi yapı özel yatırımı dışlamış ve cömert işsizlik yardımları çalışmanın teşvik edilmesini azaltmıştır. Diğer yandan, bu görüş mensuplarına göre, özellikle Kamu Tercihi Teorisi¹³⁷ bağlamında, bürokrasinin ve baskı gruplarının rolü sorgulanmaktadır. Buradaki argüman, bürokrasi ve baskı gruplarının toplumun çıkarları yerine sadece kendi çıkarlarını düşündükleri ve bundan dolayı toplumun genel refahını düşürdükleridir¹³⁸.

Eleştiriler daha da sistematik bir hale getirilirse, genel olarak, refah devletine yönelik eleştirilerin kabaca dört grupta yoğunlaştığı görülmektedir:

Eleştirilerin yöneldiği birinci alan, refah politikalarının etkinliği ile ilgili olup, birçok sosyal refah programının hedefine ulaşamadığı, başarılı olamadığı iddia edilmektedir. Örneğin, birçok refah devletinin izlediği sosyal refah yönlü politikalara rağmen, yoksulluğun azaltılamadığı, sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin düzeltilemediği (ücretler, Amerika ve İngiltere başta olmak üzere, birçok Avrupa ülkesinde daha çok kutuplaşmıştır), işsizliğin düşürülemediği (bu dönemde işgücüne katılım oranı artmış, fakat işsizlik ve uzun dönemli işsizlik bundan daha da fazla artmıştır) ifade edilmektedir.

İkinci eleştiri, refah olanaklarının görülmeyen bazı olumsuzluklara yol açtığı yönündedir. Cömert refah olanaklarının aile yapısının bozulmasına yol açtığı (aile yapıları çok farklılaşmıştır, boşanmalar artmıştır, yeni aile türleri daha ziyade iki

¹³⁷ Kamu Tercihi Teorisi'ne göre, ister özel ekonomide, isterse kamu ekonomisinde olsun, karar alma süreçlerinin temelinde bireyler ve bireysel çıkarlar söz konusudur. Bireyler, toplum içindeki konumları ne olursa olsun, devamlı surette kendi çıkarlarını önplanda tutacak şekilde hareket ederler. Dolayısıyla, partilerin ve bürokrasinin içinde yer alan politikacılar ve bürokratlar da, kendi çıkarlarını düşünerek, makamlarını korumayı, terfi etmeyi, yeniden seçilmeyi vb.yi dikkate alarak hareket ederler. Bu nedenle, Kamu Tercihi Teorisi'ne göre, kamu ekonomisinin temel amacı, "kamu çıkarı"nın ya da "toplumsal çıkar"ın maksimize edilmesi değildir, asıl amaç "özel çıkarın" en çoklanmasıdır. Bu nedenle, politik iktidarlara ve bürokrasiye geniş yetkiler tanımak oldukça sakıncalıdır. Bkz.: James M. Buchanan, "Kamu Ekonomisinin Yetersizliği Teorisi ve Kamu Tercihi", (Çev.: Coşkun Can Aktan), **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat**, (Haz.: Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991, s. 118. & Bilen, a.g.e., s. 206–207.

¹³⁸ Greve, a.g.e., p. 9.

çalışanli zengin ailelerden ve hiç geliri olmayan tek ebeveynli ailelerden oluşmuştur), toplum ahlâkını bozduğu (refah devleti uygulamaları, hem bedavacılığı teşvik etmiş, hem de bireysel sorumluluğun azalmasına ve bir bağımlılık kültürünün ortaya çıkmasına yol açmıştır¹³⁹), çalışma¹⁴⁰, tasarrufta bulunma ve yatırım yapma isteğini kemirdiği ve bunların bu şekilde devam etmesine kayıtsız kaldığı vb. iddia edilmektedir¹⁴¹.

Üçüncü eleştirinin kaynağı, vergilerin yüksek olduğuna ilişkindir. Liberal ekonomik felsefe tarafından da desteklenen bu görüş sahiplerine göre, gelir ve sermayeden alınan artan oranlı vergilerin, aslında ekonomik büyümeyi frenliyerek, yoksullara daha fazla zarar verdiği ifade edilmektedir. Cömert sosyal yararların kaynağı olan vergilerin, işverenleri ilave iş yaratmaktan ve çalışanlarının sayılarını artırmaktan uzaklaştırdığı ifade edilmektedir.

Son eleştiri alanı ise, sosyal harcamalara ayrılan fonlar ile ilgilidir. Bu fonların, bu amaç dışında ekonomide üretken yatırımlarda kullanılmasının ya da azalan vergiler yoluyla özel sektör yatırımlarının artırılmasının, toplumsal faydayı daha çok artıracak ileri sürülmektedir¹⁴².

Yukarıda yer alan eleştiriler bağlamında, refah devleti sonuçlarında gözlemlenen bu değişimde, birçok sosyo-ekonomik etken faktör etken olmuştur (nüfusun dinamizmi, sosyal yapıdaki temel değişim, aile yapısındaki değişim vb.) bulunmaktadır. Bunların yanında ayrıca, bu değişim sürecinin başlamasında, refah devletinin kendisinin de artan oranda etkide bulunduğu da kaçınılmaz bir gerçektir. Örneğin, sağlık hizmetlerinin kapsam ve kalitesinin artması, nüfus dinamizmi üzerinde etkiler yapmıştır, benzer şekilde kadın istihdamının artması, çocuk ve yaşlılara yönelik bakım hizmetlerinin genişlemesi sayesinde olabilmıştır¹⁴³.

¹³⁹ Mustafa Erdoğan, “Özgürlük, Adalet, Refah”, *Sosyal ve Siyasal Teori*, (Haz.: Atilla Yayla) Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993, s. 280.

¹⁴⁰ Örneğin, ABD’deki AFDC programı, çocuklu aileleri desteklemek isterken, aile reislerinin çalışma şevklerini kırmış ve bu hizmetten yararlanan insanların sayısını artırmıştır.

¹⁴¹ Lazar, Stoyko, a.g.e., p. 26. & Çelik, a.g.e., s. 41.

¹⁴² Nathan Glazer, *The Limits of Social Policy*, Cambridge: Harvard University Press, 1990, pp. 99–102.

¹⁴³ Kuhnle, Alestalo, a.g.e., p. 5.

Cömert sosyal refah devleti önlemlerinin, bireyleri çalışmaktan caydırdığı görüşü, hem ABD’de hem de tüm Avrupa’da tartışılmaktadır. Örneğin, Hollanda’yla ilgili bir OECD raporunda, cömert sosyal yararların çalışmayı caydırdığı ve Hollanda’da yüksek bir bağımlılık oranının oluşmasına (neredeyse her çalışan bir başka kişiyi desteklemektedir) yol açtığı ifade edilmektedir. Bu yüzden, hükümet, örneğin malül sayılabilmek için gerekli olan hak sahibi olma koşullarını zorlaştırmakta, yararları düşürmekte ve çocuğu beş yaşına ulaşmış olan bekâr annelerin iş piyasasında aktif hale gelmesini şart koşmaktadır. Dolayısıyla, sosyal refah politikaları, artan oranda insanları çalışma yaşamında tutabilmeyi mümkün kılabilir ve özel sektörün faaliyetlerini genişletmek üzere dizayn edilmektedir¹⁴⁴.

Öte yandan, özellikle, işsizlere ve asgari geçim düzeyinin altında kalanlara yönelik programlarca sağlanan yardım ve ödeneklerin, bu olanaklardan yararlanmak isteyen çok sayıda kimseyi çalışmaktan kaçınmaya ittiği, insanların bilinçli bir şekilde, düşük ücret koşullarıyla çalışmaktansa işsiz kalarak işsizlik ödeneklerinden yararlanmayı tercih ettiği belirtilmektedir. Dolayısıyla bu durum, hem bir yandan refah devletlerinin varlığını tehlikeye düşürmüş, hem de toplum ahlâkının yozlaşmasına neden olmuştur¹⁴⁵.

Eğer sosyal güvenlik sistemleri, bireylere ihtiyacının üzerinde gelir sağlıyor ve bu yardımı vermeden önce iş aramasını istemiyorsa, şüphesiz bu tür bir sosyal güvenlik sistemi ekonomi için zararlı olacaktır. Yine, refah devletinin desteğindeki bir birey için, yalnız başına çocuk yetiştirmek, bir eşle birlikte çocuk yetiştirmekten daha zor değilse (yalnız ebeveynler), bu durumda sosyal güvenlik sisteminin toplumsal yapıyı çözücü bir araç olması yadırganmamalıdır. Bir başka açıdan, şayet sağlık sistemi, bireylerin herhangi bir talebi üzerine, ciddi bir kontrolden geçirmeden istenilen işlemleri yerine getiriyorsa, sağlık adına çok az şey yapılmış, ancak maliyetler çığırından çıkarılmış olur. Bu problemlere tüm refah devletlerinde rastlanmaktadır ve bunlar çözüm bekleyen en acil konular olarak görülmektedir¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Gilbert, a.g.e., p. 13.

¹⁴⁵ Bilen, a.g.e., s. 275.

¹⁴⁶ Dilnot, a.g.e., s. 8–9.

Bunun yanında, yapılan bazı araştırmalarda da, örneğin Amerika'ya ilişkin istatistiklere bakıldığında, insanların çoğunun, refah yardımlarını gerçekte nasıl olması gerekliyse o şekilde kullandığı öne sürülmektedir. Yani, insanlar refah devletinin planladığı gibi, çok kısa bir süre için yardım almakta, genelde yaşadıkları kriz şona erince, refah programlarını bırakarak kendi kendilerine yeter hale gelmektedir. Kanıtlar göstermektedir ki, boşanma, evlilik dışı doğumlar ve çalışma motivasyonunun kaybı gibi arzu edilmeyen davranışlar ile refah olanakları arasında çok az bağlantı vardır. Refah sistemi ile ilgili problemler, çoğu refah reformu düzenlemelerinin işaret ettiğinin dışındadır¹⁴⁷.

Bununla birlikte, 1970'li yıllarda ABD'deki refah devletinin gelişimine bakıldığında, bu ülkede masrafları federal devletçe karşılanan 44 temel sosyal refah programının var olduğu, 1970'li yıllar boyunca bu programlara ayrılan harcamalardaki artışın, o dönem boyunca GSMH' de gerçekleştirilen artışın iki buçuk katı olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik harcamaları dışında, sosyal refah programlarına (Bakıma Muhtaç Çocuklu Ailelere Yardım Programı-AFDC / Sağlık Yardımı Programı-MEDICAID / yiyecek kuponları-food stamps gibi) bir yılda yaklaşık olarak 200 milyar dolar ayrılmış, 50 milyon kişi kapsam içine alınmıştır. Bu tür sosyal refah ödemeleri elde eden kişi ve ailelerin gelirleri, neredeyse ortalama bir Amerikalı'nın gelirine yaklaşmıştır.

Bu durum, bazı kişilerce eleştirilere konu olmuş ve sosyal refah programlarının bireyleri çalışma yaşamından alıkoyarak, bunların bağımlılık oranlarını yükselttiğine dikkat çekilmiştir. Yoksullara yönelik bu programlar bağımlılık yaratmakta, bireylerin kendi başlarına ayakta durabilme ve girişimde bulunabilme yeteneklerini ve çalışma ahlâkını zayıflatmaktadır¹⁴⁸. Sosyal yardım

¹⁴⁷ Popple, Leighninger, a.g.e., p. 173.

¹⁴⁸ ABD'de 1960'lı yıllarda, eğitim, medeni haklar, sağlık, kentsel gelişme, istihdam programları ve gelir desteklerini içeren Büyük Toplum (Great Society) (Quadagno, Amerikan refah devletini üç aşamaya bölmüştür. (1) 1930'ların Yeni Düzeni (the New Deal), (2) 1960'ların Büyük Toplumu (the Great Society) ve (3) 1990'ların yatırımcı Refah Devleti) mevzuat ve programları uygulanarak, yoksullukla savaş başlatılmıştır. Ancak, sosyal refah devleti politikaları ve programlarının yoksulluğu önlemedeki başarısı üzerine Charles Murray öncülüğünde tartışmalar başlamıştır. Murray'ın temel argümanı, hükümetin refah devleti programlarına yaptığı harcamaların, Amerikan yoksullarının sorunlarını çözmede başarısız olduğu görüşüdür. Ona göre, bu programlar yoksulların

programlarının, en fazla siyahlar ve bekâr anneler üzerinde bu tür sorunlara yol açtığı görülmektedir. Refah devletinin cömert olanakları, Amerika'da 20–24 yaşları arasındaki genç siyahlarda¹⁴⁹ işsizliğin % 40'lara tırmanmasına yol açmış, AFDC'nin bekâr annelere sunduğu maddi olanaklar ise, aile kurumunun altını oymuştur¹⁵⁰.

Birçok OECD yayını ve OECD verilerine dayalı araştırmalar da, ulusal işsizlik oranları üzerinde işsizlik sigortasının etkisinin önemi üzerinde durmaktadır. Bu çalışmalarda, cömert işsizlik sigortası düzenlemeleri ve yüksek işsizlik oranları arasında negatif bir korelasyonun olduğu belirtilmektedir¹⁵¹. Diğer bazı yazarlar da, işsizlik oranları ve işsizlik sigortası süreleri arasında önemli etkileşim olduğu noktasında benzer sonuçlara ulaşmıştır¹⁵².

II. KRİZDEN ÇIKMA ARAYIŞLARI: REFAH DEVLETİ'NİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

1970'lerin ortalarından itibaren yaşamaya başlayan ve 80'li ve 90'lı yıllar boyunca da devam eden, iş piyasası ve aile yapısında ortaya çıkan olumsuzluklar ve yaşlı nüfusun artması gibi birtakım sosyo–ekonomik değişimler, özellikle, en ileri refah devletlerinin yer aldığı Avrupa coğrafyasında ve diğer gelişmiş refah ülkelerinde, refah devleti anlayışı ve refah devletinin sürdürülebilirliği ile ilgili birtakım sorgulamaları doğurmuştur¹⁵³.

Yukarıdaki sayfalarda üzerinde durulan ve bunalıma yol açan gelişmeler, refah devletinin bazı fonksiyonlarında radikal reformları gündeme getirmiştir.

koşullarını daha da kötüleştirmekte ve Amerikan değerlerini yoketmeye katkıda bulunmaktadır. Bundan başka, yüksek oranlı zenci işsizliği, yalnız yaşayan annelerin sayılarındaki ve evlilik dışı doğumlardaki artış ve artan suç oranları gibi konular, özellikle zenci alt sınıflar arasında, devletin gerçekleştirdiği sosyal refah programlarının bir eseri olmuştur. Bkz.: Othman, a.g.e., pp. 2–3.

¹⁴⁹ Amerikan toplumu, farklı ırklar ve azınlıklardan oluşmaktadır. Zenciler, hâlâ Amerikan toplumundaki en dezavantajlı azınlıklardan birisi olarak görülmektedir. Birçok kişiye göre, zenci alt sınıfı problemleri, devletin daha detaylı bir müdahalesine gereksinim duymaktadır.

¹⁵⁰ Barry, a.g.e., s. 180–182.

¹⁵¹ Lazar, Stoyko, a.g.e., p. 27.

¹⁵² S. Blöndel, M. Pearson, "Unemployment and Other Non-Employment Benefits", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.: 11, No: 1, pp. 162–166.

¹⁵³ Taylor–Gooby, "Zor Zamanlarda Sosyal Devleti Desteklemek", a.g.e., s. 1.

Bunların başında sosyal güvenlik gelmektedir. Aktüaryel dengelerin bozulması ve küresel rekabet ortamında sosyal güvenliğe bütçeden ayrılan payların artık ulaşabileceği en üst sınıra varmış olması, reform gereğinin birçok kesim tarafından kabul edilmesini sağlamıştır. Ancak, genelde problemler ve nedenler üzerinde bir konsensüs olmasına rağmen, çözümler konusunda uzlaşmanın yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. Yine, yaşanan sorunların yalnızca prim oranlarının artırılması ile çözüleceği de pek olası gözükmemekte, bunun yerine sistemlerin köklü bir şekilde yeniden yapılandırılması gereği doğmaktadır¹⁵⁴.

Bu konuda arayışlar uzun yıllardır devam etmekte, ulusal komisyonlar, çalışma grupları ve uzmanlar komitesi oluşturulmakta, yayınlar ve raporlar hazırlanmakta, konferanslar düzenlenmektedir¹⁵⁵. Reformla ilgili olarak daha ziyade şu konuların tartışıldığı görülmektedir: Sosyal sigorta programlarının yönetiminde devletin rolü, finansman sorunları, kazanılmış hakların durumu ve kamu emeklilik programlarının özelleştirilmesi.

Gerçekten, 1970'lerden sonraki bu dönemde, genelde refah devletinin yeniden yapılandırılması / reorganizasyonu üzerinde durulmaktadır, yoksa reformların hedefi refah devletinin ortadan kaldırılmasını gerçekleştirmek değildir¹⁵⁶. Peter Taylor-Gooby tarafından yapılan bir çalışma da, vatandaşların da refah devletlerine olan desteklerinin devam ettiğini ortaya koymaktadır. Ancak, bu destekleyici tutumda, önceki dönemlere göre az da olsa bir azalmanın olduğu da görülmektedir. Bunun yanında, vatandaşların burada ikili bir ayrım yaptığı, devletin sosyal refah hizmetlerini sunmaya devam etmesi noktasında desteklerini sürdürürken, aynı desteği, bu hizmetlerin aynı standartlarla yürütülmesi için gerekli olan ek vergi ödemeleri ve sosyal katkı payları açısından göstermedikleri

¹⁵⁴ Çelik, a.g.e., s. 40.

¹⁵⁵ Herbir refah sisteminin kendine özgü problemleri vardır ve bunların üstesinden gelebilmek için herbir ülkenin kendi koşullarına uygun çözümler üretmesi gerekmektedir. Bazı problemler ülkelerin hemen hemen hepsinde görülmektedir. Bunların başında, refah devletlerinin mali açıdan artan oranda kısıtlı hale gelmesi yer almaktadır. Bkz.: Ferrera, Hemerijck, Rhodes, a.g.e., pp. 435-436.

¹⁵⁶ Şurası da bir gerçektir ki, hemen hemen herkes refah devletine yönelik olarak yapısal reform ve yeniden yapılanma çalışmalarına gereksinim olduğuna işaret ederken, hiçbir şekilde refah devletini ortadan kaldırmaya yönelik bir arzu göstermemektedir. Bkz.: Lazar, Stoyko, a.g.e., p. 30.

görülmektedir¹⁵⁷. Yani, sosyal refah olanaklarından herkes yararlanmak istemekte, ancak kimse bunun maliyetine katlanmak istememektedir¹⁵⁸.

Ne var ki, arayış içerisindeki ülkelerde bu konuda gösterilen büyük gayretlere rağmen, sosyal harcamaların büyük oranda azaltıldığı ya da tamamen durdurulduğunu söylemek çok zordur. Yapılacak reformların maliyeti ve doğacak olumsuz tepkiler, radikal bir uygulama yerine, reformların zamana yayılmasına yol açmıştır. Ülkeler, reform programlarında emeklilik yaşlarının yükseltilmesi, aile yardımlarının kapsamının daraltılması gibi daha ılımlı politikalara yer vermiştir¹⁵⁹.

Dolayısıyla, refah devleti ile ilgili kimi araştırmalarda, ABD, Avrupa Birliği, hatta Türkiye dahil birçok ülkeye bakıldığında, çeyrek yüzyıldır süregelen negatif neo-liberal söylemlere rağmen, refah harcamalarında radikal bir tasfiyenin başlamadığı, bugün için yaşanan durumun, refah devletinin yeni koşullara uyum sağlamak üzere bir dönüşüm geçirmesi olarak adlandırılabilceği ifade edilmektedir. Sonuç olarak, iki yüzyıllık bir oluşum sürecine sahip olan refah devleti uygulaması, yeni yüzyıla girildiğinde önemli bir dönüşümle karşılaşmaya kalmıştır¹⁶⁰.

Bu noktada, refah devletindeki dönüşümün ipuçlarına kısaca değinilmelidir. Aşağıdaki sayfalarda öz olarak şu konulara yer verilmektedir. Herşeyden önce ifade edilmelidir ki, refah devletinin düştüğü krizden çıkmak için giriştiği reform çabaları ve yeniden yapılanma uğraşlarının hepsi, kamu refah harcamalarının azaltılmasının sağlanmasına yöneliktir. (Yani, mali bir kriz ortaya çıkmasaydı, büyük olasılıkla refah devletleri üzerine bu kadar tartışmanın yapılmasına da hiç gerek olmayacaktı.)

Bu amaçla, sosyal refah kurumları hem kurum olarak, hem de sağladığı hizmetler açısından reorganize edilmeye çalışılmakta, refah devletinin bazı

¹⁵⁷ Yine, bu araştırmanın sonuçlarına göre, çok farklı özelliklere sahip değişik refah devletlerinde yaşayan vatandaşların, cinsiyet, yaş düzeyi, gelir düzeyi ve çalışma statüsü gibi bağımsız değişkenler bakımından benzer tutumlara sahip oldukları görülmektedir. Örneğin, çalışma statüsü tam zamanlı olan ve gelir düzeyi yüksek olan grupların refah devletine karşı tutumlarının daha az savunmacı olduğu, kamu sektörü çalışanları ve kadınların ise, sosyal refah programlarına daha fazla bağlı oldukları ortaya çıkmıştır.

¹⁵⁸ Taylor-Gooby, "Zor Zamanlarda Sosyal Devleti Desteklemek", a.g.e., s. 2-3.

¹⁵⁹ Çelik, a.g.e., s. 40.

¹⁶⁰ Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", a.g.e., s. 28.

fonksiyonlarının ya yerel yönetimlere kaydırılması, ya devlet-kâr gütmeyen kuruluşlar işbirliğinin gerçekleştirilmesi ya da devletin bu tür sosyal işlevlerinin özelleştirilerek bu hizmetlerin sunumunun piyasaya terkedilmesi planlanmaktadır. Özellikle sonuncusu, yani sosyal refah hizmetlerinin özel sektöre devri, neo-liberal yaklaşımın en çok tercih ettiği ve günümüzde bazı ülkelerin benimsediği bir uygulama biçimidir.

Başlangıçta, merkezi devlet, sosyal görevlerini yerel yönetimlerle paylaşarak sorumluluklarını hafifletme yolunu seçmiş, hatta İsveç gibi kimi ülkelerde, yerel yönetimler bu alanda merkezi hükümetten daha yüksek bir paya sahip olmuş, ancak sonuç olarak yerel yönetimlerin de devlet aygıtının bir parçası olması, aynı verimsizlik ve etkinsizliğin bu tür yönetim şekli için de geçerli olması, bu işlevlerin daha farklı bir yolla yerine getirilmesi arayışını doğurmuştur. Bu anlamda, kâr gütmeyen kuruluşlar, hem toplumun tepkisini çekmemek, hem de özelleştirme öncesine bir hazırlık olarak en uygun sosyal refah sağlayıcılar olarak düşünülmüş ve bazı ülkelerde sosyal hizmetlerin sunulması bu kuruluşlar aracılığıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Genel olarak devletin desteğini arkasına alan bu kurumların, kendi olanaklarını da ekleyerek, sosyal hizmetleri daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirmeye çalışacakları düşünülmüştür.

KGK, hâlâ ABD (% 40) ve Kore (% 80) gibi ülkelerde çok yüksek bir düzeyde sosyal hizmet sağlama görevine devam ederken, son yıllarda, özellikle İngiltere ve ABD'nin öncülüğünde başlatılan özelleştirme akımının sosyal güvenlik ve sosyal refah hizmetlerinin de özelleştirilmesini kapsamıyla, piyasanın bu konudaki fonksiyonunun artmaya başladığı ve devletin sosyo-ekonomik yaşama müdahalesine ilişkin değişen yaklaşımı ile birlikte, özel sektörün sosyal refah sağlayıcı kurumlar olarak boy göstermeye başladıkları görülmüştür.

Dünya Bankası, OECD, IMF gibi devletlerarası kuruluşların da tavsiyeleri ve teşvikleriyle, özel sektör birçok ülkede sosyal hizmetler alanında etkinliğini artırmaya başlamıştır. Yeni dönemde, devlete biçilen yeni rol, yalnızca sağlanacak hizmetlerin yasal çerçevesini belirlemek ile sınırlı kalmıştır. Ancak, bütün bu gelişmelere rağmen, refah devletinın küçültülmesi konusunda fazla bir yol

katedilemediği, devletin hâlâ çoğu refah hizmetini sunmayı sürdürdüğü gözlenmektedir.

A. Kamu Refah Harcamalarının (Sosyal Refah Hizmetlerinin) Kısılmasına Yönelik Arayışlar

Avrupa'da II.D.Savaşı'nın enkazı üzerinde hızla yaygınlaşan birçok sosyal güvenlik sistemi, 1980'li yılların başlarından itibaren bir yeniden yapılanma ve harcamaları azaltma sürecine yönelmiştir. Çünkü, artan maliyetler, artan vergilerle karşılanamaz hale gelmiştir. Bu sürecin ortaya çıkışında, petrol fiyat şokunu izleyen parasal kriz ve müteakip ekonomik gerilemenin yanı sıra, giderek yaygınlaşan bir yeni-sağ ideoloji (piyasalaşma, özelleştirme) ve değişen bir topluma ayak uydurma hususunda refah devletleri üzerindeki baskılar etken olmuştur¹⁶¹.

Kriz, hem Avrupa ülkelerinde, hem Kuzey Amerika'da ve hem de diğer bölgelerde oldukça yaygın bir hal almıştır. Refah devletlerinin finansman sorunu, 1995 yılının sonunda Fransa'da ortaya çıkan toplu grevler ile zirveye tırmanmıştır¹⁶².

Aslında, işsizlik ve sağlık gibi hizmet alanlarında kriz başlayalı çok olmuştur. Bir de yaklaşan ve daha da tehlikeli bir hal alabilecek olan bir kriz vardır, o da emeklilik sistemlerinin doğuracağı krizdir. Yakın bir gelecekte, yaşam ümidinin ve nüfus içindeki yaşlıların oranının yükselmesi nedeniyle, emeklilik sistemlerinin aktüaryel dengelerinin tamamıyla bozulacağı hesaplanmaktadır. Demografik yapıdaki değişiklikler, yani yaşlı nüfus ve yalnız ebeveynler yanında, ekonomik değişim de yüksek işsizlik oranları ile krize destek vermektedir.

¹⁶¹ Clasen, Oorschot, a.g.e., p. 3.

¹⁶² Fransız hükümeti, yaşlılara yönelik sosyal güvenlik bütçesinde kısıntılar ve eğitim ve sağlık alanlarına yapılan harcamalarda azaltmalar yapmayı planlamaktaydı. Aynı zamanda, bütün kamu işçilerinin ücretlerini dondurmayı ve bunların sosyal güvenlik haklarını sınırlandırmayı hedeflemekteydi. Hükümetin bu politikalarına şiddetle karşı çıkan işçi kesimi, ülkedeki bütün ulaşım sistemini durdurmuş ve Fransa, tarihindeki en büyük toplu grevle karşılaşmıştır. Tüm Avrupa Topluluğu ülkelerindeki işçi sendikaları, Fransa'daki greve manevi olarak destek sağlamıştır. Bu durum, aynı türden işçi eylemlerinin kendi ülkelerinde de doğabileceğini düşünen diğer ülkeleri ürkütmüştür. Bkz.: Chatterjee, a.g.e., p. 200.

Aslında bunların kriz oluşturabilme özelliği, vergi artışlarına olan bakışa bağlıdır. Artan maliyetler oranında artırılacak vergiler, ortaya kriz çıkarmayacaktır. Ancak, günümüz rekabet ortamında, vergilerin artırılması düşüncesi tamamen reddedilmektedir¹⁶³.

Sosyal harcamalardaki artışın frenlenmesi amacıyla başlatılan girişimlerde, en belirgin başarı emeklilik sisteminde yapılan reformlar olmuştur. Yapılan projeksiyonlarda, çok yakın bir zamanda emeklilik programlarının işlemez hale geleceği anlaşıncı, 1980'li yıllardan itibaren birçok ülkede bu alanda reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu doğrultuda, emeklilik sistemi ile ilgili harcamaları kontrol altında tutabilmek için emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler artırılmış, emekliye, geliri ile emeklilik aylığı arasındaki ilişkiye göre ödeme yapılmıştır. Reformlardan sonra gerçekleştirilen projeksiyonlarda, eskilerine oranla, sistemlerin geleceği açısından daha ümitvar bir sonuca ulaşılmıştır.

İşsizler, yalnız yaşayan anneler gibi geniş sayıdaki sosyal refah hizmeti alıcılarına yönelik reformlar da, harcamaları kısma arayışlarının diğer bir konusudur. Bunların hizmetlerden yararlanabilme kriterleri ağırlaştırılmış, bu yolla yararlanan kişi sayısı düşürülmeye çalışılmıştır. Bu yaklaşım sonucunda, bu tür hizmetlerin gerçekten hakedenlere verilmesi amaçlandığından, katı bir gelir araştırması yöntemi giderek yaygınlaşmıştır.

Öte yandan, harcamaları azaltmanın başka bir yöntemi olarak, refah devletinin sunduğu hizmetlerin kalite ve standartlarının düşürülmesi de önerilmektedir. Bu şekilde refah devleti harcamalarında zamanla önemli düşüşler yaşanabilecektir.

Diğer bir yöntem, özel sektörün sosyal refah hizmeti sunumundaki rolünün artırılması ve insanların bu tür hizmetleri özel sektörden sağlamaya özendirilmesidir. Bir başka yöntem, kamuda çalışanların ücretlerinin özel sektör ücretlerine oranla düşük tutulması, bunun yanında bu kamu sektöründe çalışanların sayılarının azaltılmasıdır. Gerçekten de, 1980 sonrası dönemde birçok ülkede kamu

¹⁶³ Dilnot, a.g.e., s. 6-7.

çalışanlarının ücretleri özel kesim ücretlerine oranla düşük seyretmiş, yine bu tarihten sonra kamu kesimindeki istihdam kapasitesinin önemli düzeyde düşürüldüğü gözlenmiştir¹⁶⁴.

Refah devletleri sağlık alanında da önemli bir reform sürecinden geçmektedir. Ülkelere göre farklı sağlık sistemleri sözkonusu olduğundan, ortaya çok sayıda farklı reform uğraşları çıkmıştır. Genel olarak, hastanelerde sunulan sağlık hizmetlerinin kapsamı daraltılmış, gittikçe artmakta olan ilaç masraflarının hastalardan alınmasına karar verilmiştir.

Diğer taraftan, neo-konservatif hükümetlerin işbaşında bulunduğu ülkelerde, aşımmanın daha hızlı bir şekilde gerçekleştiği gözlenmektedir. Devletin değişen rolü hususunda, en keskin değişiklik Anglo-Sakson ülkelerde görülmektedir. Bununla birlikte, Batı Avrupa ve Japonya'da da süreç farklı değildir. Çünkü, uluslararası rekabet, Anglo-Sakson neo-liberal modelin uluslararası karar alma sürecindeki hakimiyeti, ekonomilerin daha fazla açık hale gelmesi ve sermayenin artan hareketliliği gibi faktörler, değişim için benzer baskılar yaratmaktadır. Hükümetler üzerindeki bütçe açıklarını ve borçları kapatmak ve vergileri düşürmek şeklindeki baskılar, düşük sosyal harcamalar şeklinde ortaya çıkmaktadır¹⁶⁵.

Sosyal harcamalar¹⁶⁶ ve sosyal yardımlardan bahsedilirken, bundan hem kamu sosyal harcamalarının hem de özel sosyal harcamaların kastedildiği gözden kaçırılmamalıdır¹⁶⁷. Kamu (merkezi ve yerel) ve özel arasındaki tek farklılık,

¹⁶⁴ Bilen, a.g.e., s. 277, 282-283.

¹⁶⁵ Mishra, a.g.e., p. 46.

¹⁶⁶ OECD, "sosyal harcamaları" (social expenditure) şu şekilde tarif etmektedir: "Kamu ve özel kurumların, aile ve bireylere yönelik olan ve onların refahlarını kötü bir şekilde etkileyen koşullar ortaya çıkması durumunda, onlara destek olmak amacıyla sağlanan yararlar ve verilen finansal katkılardır." Bu şekilde sağlanan yararlar ve finansal katkılar, ya belli bir mal ve hizmetin satın alınmasını karşılayacak şekilde doğrudan para verilmesi şeklinde olur, ya da kişisel sözleşme veya transfer şeklinde olur. Bu tür yararlar, aynı ya da nakdi (mal ve hizmet sağlanması) olabilir. Kamu sosyal yararları, nakit yardımları, sosyal hizmetleri (sağlık bakımı dahil) ve vergi indirimlerini içermektedir. Bkz. (OECD, "Social Expenditure", *An Interpretative Guide to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*, (Çevrimiçi): <http://cs3-hq.oecd.org/scripts/stats/glossary/detail.asp?ID=2485>, 10.07.2003, p. 10.) & Willem Adema, *Net Social Expenditure, Labour Market and Social Policy-Occasional Papers No: 52*, 2nd ed., OECD Publ., 2001, p. 7.

¹⁶⁷ OECD, sosyal harcamalarla ilgili olarak her yıl düzenli istatistikler yayınlamaktadır. Bu amaçla, "Sosyal Harcama Veritabanı" (OECD Social Expenditure Database) oluşturulmuştur. Bu tür sosyal

finansal akımların kim tarafından gerçekleştirildiği ile ilgilidir. Örneğin, zorunlu hastalık yardımı, eğer işçi ve işveren katkıları ile bir sigorta fonunda toplanırsa, kamu yardımı olarak düşünülmekte, ancak, işverenlerce doğrudan işçilere ödenirse özel yardım olarak kabul edilmektedir. Devletin kendi çalışanlarına sağladığı sosyal yararlar da kamu alanı içerisinde kalmaktadır. Devlet tarafından sağlanmayan tüm sosyal yararlar, özel kesimin gerçekleştirdiği yararlardır.

Özel sosyal harcamalar da ikiye ayrılmaktadır. Birinci grupta, “zorunlu özel sosyal yararlar” (mandatory private social benefits) yer alır ki, devlet bu tür koruma önlemlerinin alınmasını zorunlu tutmaktadır. Diğeri ise, “gönüllü özel sosyal yararlar”dır (voluntary private social benefits). Gönüllü yardımlar, kamu önlemlerinin görece düşük olduğu ABD, Kanada ve Kore gibi ülkelerde görülmektedir.

Ancak, bütün bunlara rağmen, sosyal harcamalar büyük oranda kamu tarafından sağlanmaktadır. Avrupa ülkelerinde, toplam sosyal harcamalar içerisinde kamu sosyal harcamalarının payı, Hollanda ve İngiltere hariç, % 90’ı aşmaktadır. ABD’de ise, özel sosyal harcamaların oranı, bütün sosyal harcamaların üçte birine ulaşmıştır. Bu oran Kore’de daha yüksektir (neredeyse yarıyarıyadır).

Kamu sosyal harcamaları çoğunlukla emeklilik aylıkları, nakit yardımlar, işsizlik ödenekleri ve kamu sağlık harcamalarından oluşmaktadır. Sosyal hizmetlere (sağlık dahil) ayrılan kamu harcamaları, Kore hariç bütün ülkelerde nakit yardım şeklinde yapılan harcamalardan daha küçüktür¹⁶⁸.

Avustralya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Almanya, İtalya, Norveç, İsveç gibi refah devletinin en kapsamlı şekilde ortaya çıktığı ülkelerde, toplam kamu

harcamaların şu şekilde tasnif edildiği görülmektedir: Yaşlılara para yardımı (old-age cash benefits), özürliilere para yardımı (disability cash benefits), iş kazası ve hastalıkları yardımı (occupational injury and disease), hastalık yardımı (sickness benefits), yaşlı ve özürliilere yönelik hizmetler (services for the elderly and disabled), dul ve yetimlere yardım (survivors), aile hizmetleri (family services), aktif iş piyasası politikaları (active labour market policies), işsizlik tazminatı (unemployment compensation), konut yardımı (housing benefits), kamu sağlık harcamaları (public health expenditures) ve düşük gelirliilere sağlanan para yardımları gibi diğer durumlarda yapılan ödemeler. Bkz.:

<http://www.oecdwash.org/PUBS/ELECTRONIC/SAMPLES/socxinfo.htm>

¹⁶⁸ Adema, a.g.e., pp. 8, 11.

sosyal harcamaları GSMH'nin % 25'ini aşmaktadır. Ancak, bu yüzde miktarı, ülkeden ülkeye büyük oranda farklılıklar göstermektedir. Üstelik sosyal harcamalar, toplam olarak bu oranların daha da üstündedir. Gelişmiş ülkelere bakıldığında¹⁶⁹, GSMH'nin yüzdesi olarak toplam sosyal harcamaların % 15 (ABD) ile % 30'un üzerinde (İsveç) dalgalandığı gözlenmektedir (İngiltere % 26).

Toplam kamu harcamaları içerisindeki sosyal harcamalar ise % 67 (Avustralya) ile % 90 (Danimarka ve İsveç) arasında sıralanmaktadır. Bu harcamalar, yeniden dağıtıcı nakit ya da aynı yardımlardan oluşmaktadır. İskandinav ve Kuzey Avrupa ülkeleri aynı özellikleri göstermektedir (yüksek harcama düzeyleri). Merkezi ve Güney Avrupa ile Anglo-Sakson ülkeler ise, belirgin şekilde düşük harcama düzeyleriyle, önemli oranda benzerlikler göstermektedir¹⁷⁰.

Öte yandan, sosyal refah harcamalarının ülkeler üzerine yüklediği maliyetlere bakıldığında, gerçekte refah devletinin, buna gücü yeten gelişmiş ülkeler için dahi pahalı bir sistem olduğu ifade edilmektedir. Sanayileşmiş kapitalist ülkelere (daha yakın zamana kadar sanayileşmiş sosyalist ülkeler için de geçerlidir) bakıldığında, bu ülkelerde sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarının oldukça yüksek olduğu görülmektedir¹⁷¹. Üçüncü Dünya ülkeleri bu bağlamda değerlendirildiğinde ise, bu ülkelerdeki refah harcamalarının ya düşük olduğu veya hiç olmadığı gözlenmektedir¹⁷².

Son 20-30 yıldan bu tarafa, krizde en büyük paya sahip olan sosyal güvenlik harcamalarında görülen aşırı artışlar bazı soruları gündeme getirmektedir. Acaba artışlar, emeklilik politikasıyla ilgili sosyal güvenlik harcamaları nedeniyle mi, yoksa sağlık bakımı gibi temelde yaşlıları hedef alan diğer refah programlarındaki artış

¹⁶⁹ Literatürde ülkelerin şu şekilde sınıflandırıldığı görülmektedir: İskandinav (Finlandiya, Norveç, İsveç), Kuzey Avrupa (Belçika, Danimarka, Hollanda), Merkezi ve Güney Avrupa (Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg, İspanya), Anglo-Sakson (Avustralya, İngiltere, Kanada, Amerika).

¹⁷⁰ Jonathan Schwabish, Timothy Smeeding, Lars Osberg, "Income Distribution and Social Expenditures: A Cross-National Perspective", LIST Working Paper Series, No: 350, New York: Syracuse University, May 2003, p. 2.

¹⁷¹ Yüksek refah devleti maliyeti, çoğu zaman yüksek ödenekler (ivazlar) anlamına gelmemektedir. Birçok ülkede maliyetler, yüksek toplam sağlık harcamaları ve diğer harcamalar dolayısıyla yükselmektedir.

¹⁷² Chatterjee, a.g.e., p. 196.

nedeniyle mi ya da daha zengin ülkeleri daha geniş sistemlere yönelten gelişme sürecinin doğal sonucu olarak mı ortaya çıkmıştır?

Sistemi denge içinde tutmak, finansal sürdürülebilirliğini sağlayabilmek için reforma gerek olduğu, reformun da dağıtım (PAYG) sistemini karma ya da fon sistemine dönüştüren yapısal bir değişim ile ya da emeklilik yaşını yükselten veya emeklilik ödeneklerinin hesaplanmasında kullanılan formülü değiştiren parametrik bir reformla yapılabileceği ifade edilmektedir. Ancak, yapılacak reformlarda seçmenlerin desteği, özellikle gelişmiş refah devletleri için önemlidir. Dağıtım sisteminden karma ya da fon sistemine geçilmesi, gerekli çoğunluk desteğini sağlayamayabilir, çünkü geçiş maliyetleri halihazırdaki nesil üzerine yüklenecektir. Bazı ülkelerde bu geçiş yaşanmıştır, ancak dikkat edilirse, bu ülkeler genelde sosyal güvenlik sistemleri görece olarak küçük olan ülkelerdir. ABD gibi büyük bir sisteme sahip olan ülkelerde, henüz ciddi bir reform yapılmamıştır¹⁷³.

Sonuç olarak söylenebilir ki, yukarıda belirtilen ve kamu sosyal harcamalarının kısılmasını hedefleyen reformlar sonucunda, gerçekten de özellikle 1990'lı yıllardan itibaren sosyal harcamalarda bir düşme görülmeye başlanmıştır. Ancak, bu düşme, genel olarak çok da önemsenecek bir düzeyde gerçekleşmezken, bazı ülkelerde de, tersi bir şekilde, düşük de olsa sosyal harcamalardaki yükselme seyrinin devam ettiği görülmektedir.

Aslında, refah devletinin karşıkarşıya kaldığı krizlere ve birçok refah programında görülen kesintilere ve neo-liberal politikalara rağmen, 1990'lı yılların sonuna gelindiğinde dahi, birçok refah devletinin toplam harcamalarındaki yükselişin hâlâ az da olsa devam etmesinin nedeni, cömert refah devleti artışlardan değil, yaşlanma, yüksek işsizlik gibi nedenlerle, refah devletine gereksinim duyan nüfus miktarında görülen artıştan kaynaklanmaktadır¹⁷⁴.

Dolayısıyla ifade edilebilir ki, bütün kriz ve geri çekilme iddialarına rağmen, gerçekte son yıllarda refah devletleri görece olarak çok küçük oranda değişmiştir. Örneğin, OECD'nin yaptığı ve 11 ülkeyi içeren bir araştırmada, ülkelerin hemen

¹⁷³ Galasso, Profeta, a.g.e., pp. 26-27.

¹⁷⁴ Lazar, Stoyko, a.g.e., p. 10.

hepsinde, 1980'ler ve 1990'lar boyunca GSMH'nin bir yüzdesi olarak kamu gelirlerinin arttığı görülmüştür. Aynı şekilde, kamuoyunun refah devletlerine olan desteği de hâlâ her ülkede yüksek düzeyde devam etmektedir¹⁷⁵.

B. Sosyal Refah Kurumlarının Reformuna Yönelik Arayışlar

Dünya'da, başta gelişmiş ülkeler ve ülkemiz de dahil olmak üzere, bütün ülkelerde sosyal refah kurumlarının reformu en çok üzerinde durulan konuların başında gelmektedir. Refah devletinin bunalıma girmesinden sonra, çözüm amacıyla başlayan arayışlar da, bundan böyle sosyal refah hizmetlerinin mevcut kurumsal yapıyla devam ettirilmesinin mümkün olamayacağı, kurumsal yapıda esaslı bir yeniden yapılanmanın gerekli olduğunu vurgulamaktadır.

1980'lerden itibaren, refah devletinin temel fonksiyonlarından olan sosyal sigortalar, gelirin yeniden dağıtımı, eğitim, sağlık vb. birçok alanda sorunlar yaşanmaya başlanmış, kamu sosyal harcamaları bütçenin kaldıramayacağı ölçüde yükselmiş, refah programlarından yararlanan kişilerin sayıları giderek artmış (bu kişilerin gelirleri içerisinde transfer gelirinin payı hızla artmış) ve bu programların devlet üzerindeki yükü oldukça ağırlaşmıştır. Bütün bunlar, refah devletlerinde bir reformu kaçınılmaz hale getirmiştir¹⁷⁶.

Diğer bölümlerde üzerinde durulduğu gibi, her ülkenin kendine özgü refah kurumlarına sahip olması, tek tip değil de farklı refah devleti sistemlerinin oluşmasına yol açmıştır. Fakat, sonuç itibarıyla, her ne kadar sistemler birbirinden farklı da olsa, oranlar değişse de, bütün ülkelerin benzer sorunlarla ve birçok alanda benzer yüklerle karşı karşıya kaldıkları görülmektedir. Sosyal refah kurumları üzerinde gittikçe artan bu yükler, refah devletlerinin hemen hemen hepsini bütçe baskılarına maruz bırakmaktadır.

¹⁷⁵ Ferrera, Hemerijck, Rhodes, a.g.e., p. 427.

¹⁷⁶ Nunes, a.g.e., p. 438.

1970’li yılların sonlarından günümüze kadar yaşanan gelişmeler, sosyal refah kurumlarının gerçekleştirdiği harcamalar (işsizlik yardımları, yaşlılık ödenekleri vb.) iyi dizayn edilmediğinde, yarardan çok zarar getireceğini gözler önüne sermiştir¹⁷⁷.

Ancak, reform isteklerine ve çabalarına karşı, özellikle bilim dünyası ve sendikal çevrelerden olumsuz eleştirilerin geldiği ve yeniden yapılandırma çabalarına “refah devletinden ve sosyal politikalardan vazgeçiliyor” endişesi ile yaklaşıldığı görülmektedir. Bu sürecin, sosyal devlet ilkesinden uzaklaşmayı doğuracağı, toplumsal yapıyı korumasız ve güvencesiz bırakacağı, sosyal adalet ve gelir dağılımını daha da bozacağı ileri sürülmektedir.

Sosyal refah devleti üzerinde yoğunlaşan reform baskıları ise, devletin artan harcamalarını azaltmanın veya yakın gelecekte sosyal harcamaların bütçe üzerinde çözülemeyecek boyutlarda sorunlara yol açmasının önlenmesi için, hak sahipliğinin sınırlarının yeniden çizilmesi ve bazı haklardan yararlanma koşullarının gözden geçirilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır.

Bu amaçla, emeklilik koşullarını zorlaştırma (erken emeklilik politikalarının terk edilmesi, emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi), emeklilik ve sosyal güvenlik yardımlarını kısıma, işsizlik ve sağlık yardımlarında kesintiye gitme, sosyal güvenlik, sağlıkta ve eğitimde özelleştirmeyi teşvik etme vb. uygulamalar önerilmektedir¹⁷⁸.

Bu doğrultuda, Amerika, İngiltere ve Kanada gibi ülkelerde işsizlik sigortası çok sert bir şekilde kesintilere tabi tutulmuştur. Bunun ardında yatan neden, işsizlik tazminatının, işsizliğin sebebi olarak görülmesidir. Çünkü, liberal görüşe göre, işsizlik sigortası iş aramayı “itici” kılmakta, böylece, beden sağlığı yerinde olan kişiler daha, “çalışma” yerine “işsiz kalmayı” tercih etmektedir. Onun için, sunulan yararların düzeyinin azaltılması (eğer tamamen kesilmesi mümkün değilse) ve bu haktan yararlanabilmede daha katı koşulların getirilmesi (sağlıklı olanların sosyal

¹⁷⁷ Gerçekten de, yukarıdaki sayfalarda da anlatıldığı üzere, yapılan sosyal refah yardımlarının, amaçlananın aksine işsizliği ve yoksulluğu hafifletmediği, aksine artırdığı öne sürülmektedir. Bilen, a.g.e., s. 272–274.

¹⁷⁸ Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 19, 25, 43.

yardım alabilmelerinin şartı olarak, belirli çalışma biçimlerini kabul etmesi veya eğitimden geçmesi gerekebilecektir), refah bağımlılığını azaltacaktır¹⁷⁹.

Bireylere, sosyal haklardan yararlanabilmesi ve sosyal refah hizmetleri alabilmesi için “çalışma” koşulunun getirilmesi, esasen Reagan’ın başkanlığı döneminde Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulamaya konulan bir sosyal yardım yaklaşımını (workfare state¹⁸⁰) ifade etmektedir. Clinton yönetimi bunu daha da ileriye götürmüş, sosyal yardım, sağlığı yerinde olan kişiler için bir şekilde “çalışma” koşuluna bağlanmış ve bunun süresi sıkı bir şekilde belirlenmiştir. Amerika, workfare’in ilk uygulandığı yer iken, diğer ülkeler de bir şekilde bu fikri benimsemişlerdir.

Sağlık alanında yaşanan gelişmelere göz atıldığında ise, diğer sosyal devlet olanaklarından farklı olarak, sağlıkla ilgili uygulamaların aşınmaya karşı daha dirençli durduğu gözlenmektedir¹⁸¹. Herşeyden önce, bunun böyle olmasının birinci nedeni, nüfusun büyük çoğunluğunun sağlık harcamalarının yapılmasını olumlu bulmasıdır. Diğer bir neden ise, hükümetlerin, evrensel tıbbi bakım ilkesini doğrudan hedefe alma noktasında çekingen davranmasıdır, çünkü bunu politik bakımdan tehlikeli bulmaktadırlar. Bu yüzden, hükümetler, aynı amaçlara ulaşmak için dolaylı metodlar kullanmaktadır¹⁸².

Diğer yandan, sosyal refah devleti fonksiyon ve kurumlarında yapılacak reformlar bir bakıma kaçınılmaz gözükmektedir. Ve, bu reformların mutlaka bir maliyet de getireceği şüphesizdir. Dolayısıyla, bu maliyeti toplumun bütün kesimlerine sosyal adalet ilkesini gözeterek dağıtmak ve sistemin nimetlerinden faydalanmada da aynı ilkeyi gözetmek önemlidir, buna dikkat edilmelidir¹⁸³.

¹⁷⁹ Mishra, a.g.e., p. 47.

¹⁸⁰ “Workfare State”, devlet tarafından işsiz bir kişiye yiyecek, kira vs. şeyler için para yardımı yapılmadan önce çalışmasını isteyen sistem.

¹⁸¹ Fakat, bu alanın da giderek hedef kapsamına alınacağı öne sürülmektedir. Bununla alakalı olarak; yüksek muayene ücretleri, kısıtlanmış hizmetler, hizmetlerin kalitesinde düşme ve özelleştirme sayılabilir.

¹⁸² Mishra, a.g.e., p. 47.

¹⁸³ Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 238.

C. Devletin Üzerindeki Sosyal Sorumlulukların Azaltılmasına Yönelik Arayışlar

Altın Çağ'ın cömert refah devleti üzerinde tartışmaların başlaması, refah hizmetlerinin sunumu açısından yeni yönelimlerin doğmasına yol açmış, refah gereksinimlerinin karşılanmasında kullanılan araçlar değişmiştir. Dolayısıyla, devlet – aile – piyasa olarak adlandırılan refah karmaşında, devlet, aile ve piyasa lehine geri çekilmeye başlamıştır. Ancak, bu yöndeki değişimler, benimsenen refah rejimi türlerine göre farklılaşmaktadır¹⁸⁴.

Temel olarak üç yönelimden bahsedilmektedir. Birincisi, her ne kadar yönetim aygıtının bir parçası olsa da, merkezi yönetime nazaran daha etkin ve verimli olan yerel yönetimlerin, sosyal refah hizmetlerinin sunumunda artan oranda öne çıkmaya başlamasıdır. İkinci yönelim, refahı daha yerel düzeye, hiyerarşik ve bürokratik olmayan kendi kendine yönetim biçimlerine (kâr gütmeyen kuruluşlara) aktararak devleti by-pass etme girişimleridir. Üçüncüsü ise, refah devletinin sosyal görevlerini piyasalara vererek (sosyal refah kurumlarının özelleştirilmesi) devlet müdahalesini sınırlamaya dönük neo-konzervatif stratejilerdir¹⁸⁵.

Yukarıdaki görüşleri benimseyenlere göre, sosyal refah hizmetlerinin sunumunda önemli olan hizmetin yerine getirilmesidir; yoksa, devletin bizzat bu işleri üstlenmesi değil. Devletin emeklilik sistemini kurma ve işletme gibi bir yükümlülüğü taşımasına gerek yoktur, zorunlu özel emeklilik sigortası yoluyla bu hizmet görülebilir. Yine, sağlık sigortası için gerekli maddi kaynağı olmayan bireylere devletin baktığı, zorunlu bir özel sağlık sigortası sistemi de kurulabilir. Devletin burada kontrolör görevi yapması yeterli olacaktır¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Koray, "Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği", a.g.e., s. 73.

¹⁸⁵ Özellikle sol felsefeye bağlı kişiler tarafından benimsenen görüşe göre, refah açısından, devletin küçük olması, en iyi yönetmesi anlamına gelmemektedir. Sosyal refahın sağlanması bakımından mümkün olduğunca az müdahalede bulunan bir devlet modelinin benimsenmesi, sade ve sadece belirli bir sosyal rejim türünü seçme anlamına gelecektir; dolayısıyla bu da "eldeki en iyi seçenek" olarak görülemeyecektir.

¹⁸⁶ Dilnot, a.g.e., s. 5.

Ancak, piyasacı görüşü benimseyenlere göre bile, bu tür hizmetlerin kamu tarafından yerine getirilmesinin bazı pozitif dışsallıkların olduğu da yadsınamaz. Bazı bireyler, eğer devletin üstlendiği sosyal hizmetler özel sektör tarafından yerine getirilirse, bunlardan daha az yararlanma tehlikesi ile karşıkarşıya kalabilecektir¹⁸⁷.

Aslında, sosyal refah hizmetlerini kimin yerine getirmesi gerektiğine ilişkin olarak ortaya çıkan bu gelişmelere bakıldığında, refah devletinin küçültülmediği, ancak refah ödeneklerinin devletin üzerinden başka kurumlara kaydırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, evrensel refah devleti savunucuları öne sürmektedir ki, eğer refah devletinin sürdürülmesi yönünden herhangi bir pişmanlık duyulsaydı, o zaman en azından onun hacmini ve sosyal müdahalelerinin derecesini küçültme yolları aranabilirdi. Oysa, bütün bu gelişmeler, tüm sosyal refah hizmetlerinin aşağı yukarı devam etmekte olduğunu, yalnızca sunumu açısından yeni metodların ortaya çıktığı göstermektedir¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Örneğin, eğitimde bu dışsallık çok açık bir biçimde göze çarpmaktadır. Devletin sunduğu eğitim hizmeti dolayısıyla, daha iyi eğitilmiş, daha üretken ve daha medeni bir toplum ve işgücü ortaya çıkmıştır. Bkz.: Dilnot, a.g.e., s. 4-5.

¹⁸⁸ Sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesi bağlamında son zamanlarda ortaya çıkan ve kamu ve özel kesim arasındaki işbirliğini vurgulayan “quasi-market” (piyasa-benzeri) kavramı, aşağıda açıklanan kar gütmeyen kuruluşlar ile piyasaları birlikte kavrayan bir kavramdır.

Quasi-market, genel olarak bir mal ya da hizmetin ne tam anlamıyla özel, ne de tam anlamıyla kamu tarafından sağlanmadığı bir piyasa yapısını ifade etmektedir. Bu piyasa, mal ve hizmetleri sağlarken, unsurlardan bir kısmını “normal” bir piyasadan alan ve bunları kamu sektörü müdahalesiyle birleştiren bir sistemdir.

Burada önemli olan, finansman ile hizmetin sunumunun birbirinden ayrılmasıdır. Devlet, finansmanı sağlamaya devam ederken, sunumu ise “piyasa-benzeri” terimiyle ifade edilen piyasa oluşumları yerine getirmektedir. 1990’lardan itibaren, sağlık, eğitim, konut ve sosyal güvenlik gibi sosyal refah hizmeti alanlarında quasi-marketlerin hızla yaygınlaştığı görülmektedir. Burada odak noktası, piyasa ve devlet arasındaki ilişkidir; devletle piyasa arasındaki çizgi, devletten piyasaya doğru kaymaktadır. Kavram, 1980’lerden sonra İngiltere’de başlayan “refah devletinin özelleştirilmesi” uygulamalarından sonra yoğun olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Yine, bu tür piyasanın serbest piyasadan bir diğer farkı, tedarikçilerin kâr dürtüsüne sahip olmalarının gerekli olmadığıdır. Müşteriler de her zaman için paraya sahip değildir, bunun yerine kuponlara ve işlem haklarına sahiptir.

Piyasa benzeri yapıların gelişimi, devlet müdahalesi olasılığını bütünüyle azaltmaksızın, devlet monopolünü kırmanın bir yolu olarak görülmektedir.

“Bunlar ‘piyasa’dır, çünkü monopolistik kamu hizmet sağlayıcıları, rekabet edebilen bağımsız sunucularla yer değiştirir. ‘Benzeri’dir, çünkü geleneksel piyasalardan (...) farklıdır. Farklılıklar hem arz hem de talep boyutundadır. Arz boyutunda (...) (geleneksel piyasalardan farklı olarak) sunucular ille de kârlarını maksimize etmek hedefinde olmadıkları gibi; özel mülkiyete ait olmak durumunda da değildirler. (...) Talep boyutunda, tüketicinin alıngücü (para yerine) (...) belli bir

Refah hizmetleri sunumunda alternatif yolları destekleyenler, devlet aygıtının büyük hacim kazanmış hantal kurumları vasıtasıyla sosyal önlemleri sağlamada birtakım zorluklarla karşılaştığına dikkati çekmektedirler. Bu yüzden, refah hizmetlerinin yukarıda adı geçen mekanizmalarına devredilmesinin son derece sağlıklı olacağını belirtmekte, ancak bunun refah devletine bir alternatif olarak anlaşılmaması gerektiğini ifade etmektedirler. Çünkü, burada daha ziyade devletle diğer kurumlar arasında bir işbirliği yapılmaktadır. Devletin gelir toplama gücünün veya finanse ettiği hizmetlerin birçoğunun diğer birtakım kuruluşlar tarafından tümüyle yapılabileceğinin tahayyül edilmesi bile zor bir husustur¹⁸⁹.

1. Yerel Yönetimler ve Sosyal Refah Hizmetlerinde Artan Payı

Yerel yönetimler, yerel sınırlar içinde yaşayan halkın yararlanabileceği mahalli (bölgesel) nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli olan kuruluşlardır¹⁹⁰. Bu kuruluşlar devletin, diğer bir ifadeyle kamu yönetimi aygıtının bir parçasıdır. Nitekim, yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda birlikte yaşayan bireylerin birarada bulunmalarından kaynaklanan ve en çok gereksinim duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla kurulan ve bu hizmetleri sağlamak için örgütlenen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır.

Devletler, geleneksel olarak ulusal düzeyde bölünmez faydaya sahip olan, toplumun tümünü ilgilendiren savunma, iç güvenlik ve bunlarla bağlantılı hukuk düzeninin korunması, altyapıların tesisi gibi ortak gereksinimleri karşılama

hizmetin satın alınması için kullanıcıya ya da devletin merkezi bir birimine tahsis edilmiş bir bütçe ya da 'senet' (kupon) biçimini alabilir."

Fakat, yapılan araştırma bulgularının gösterdiğine göre, "piyasa-benzeri" bir trendden ziyade, "devlet-benzeri" bir trendin geçerli olduğu görülmektedir. Hizmetlerin sunumunda devlet ile piyasa arasındaki çizgi, devletin daha önplanda olduğunu göstermektedir. Refah devletin yapısında ciddi bir değişim gözlenmemiş, örneğin, İngiltere'nin 1978'deki toplam refah harcamalarının GSYİH'ya oranı, 1996'da da değişmemiştir (sırasıyla % 23 ve % 22,8). Bkz.: Greve, a.g.e., p. 99. & Marangoz, a.g.e., s. 115-117.

¹⁸⁹ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, a.g.e., p. 202.

¹⁹⁰ TOBB, *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu*, Ankara: TOBB, ÖİK Raporu, Yayın No 303, 1996, s. 4.

fonksiyonunu yerine getirmekte, yerel yönetimler ise, yerel düzeydeki kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasında görev almaktadır¹⁹¹.

Devletin yerel düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesi görevini yerel yönetimlere bırakmasındaki temel unsur, bu kurumların merkezi idareye göre, hizmetlerin üretimi ve dağıtımını, sınırları içinde yaşayan halkın gereksinim ve isteklerine daha uygun bir düzeyde ve daha etkin olarak yerine getirebilecek olmalarıdır. Nitekim, yerel yönetimlerle ilgili neredeyse tüm geleneksel teorilerin merkezinde, yerel yönetimin, kamu hizmetlerini sağlamada daha etkin olduğu savı vardır¹⁹².

Aynı sav yerel yönetimleri, yerel düzeydeki refah devleti fonksiyonlarının (başta gelirin yeniden dağıtımı olmak üzere, eğitim, sağlık, konut, bireysel sosyal refah hizmetleri gibi) yerine getirilmesinde etkin kurumlar haline getirmiştir. Nitekim, birçok gelişmiş ülkede, refah programları başlangıçta ulusal düzeyde belirlenmesine rağmen, bu programların uygulanması ve mahalli düzeyde yorumlanması yerel yönetimlerin düzenlemelerine bağlı olarak gerçekleşmektedir¹⁹³.

Yerel yönetimlerin işlevleri ele alındığında, bu kuruluşların kamu maliyesinin üç temel işlevi olan ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev aldığı görülecektir¹⁹⁴. Bu bağlamda yerel yönetimler, piyasa ekonomisinin başarısızlığı veya yetersizliğinden dolayı ekonomiye müdahale etmek suretiyle çeşitli işlevleri yerine getiren devletin, kamusal alandaki sorumluluklarını paylaşan bir örgütlenme biçimi olarak ortaya çıkmaktadır¹⁹⁵.

¹⁹¹ Ole Borre, Michael Goldsmith, "The Scope of Government", *The Scope of Government*, (Eds.: Ole Borre, Elinor Scarbrough), New York: Oxford University Press, 1995, pp. 1-2.

¹⁹² L. J. Sharpe, "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*, Vol.: XVIII, Issue: 2, 1970, p. 155.

¹⁹³ Peter Bogason, "Capacity for Welfare: Local Government in Scandinavia and the United States", *Scandinavian Studies*, Vol.: 59, Issue: 2, 1987, p. 184.

¹⁹⁴ Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4th ed., New York: McGraw Hill Book, 1984, p. 13.

¹⁹⁵ Charles Wolf, Jr., *Piyasa veya Devlet: Mükemmel Olmayan İki Alternatif Arasından Seçim*, (Çev.: Sedef Akgüngör, Ali Rıza Karacan), İzmir: Ege Ü. İİBF Yay., 1998, s. 17.

Fakat, yerel yönetimlerin sorumlulukların yerine getirilmesindeki katkısı, devlete göre oldukça sınırlı kalmaktadır. Hemen hemen bütün ülkelerde, ekonomik istikrar ve gelirin yeniden dağılımı görevleri büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirilmekte, yerel yönetimler genellikle kamu hizmetlerinin sağlanmasında nispeten etkin konumda bulunmaktadır. Ancak, gelişen ve gelişmemiş ülkelerde yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki payı dahi yetersiz düzeyde kalmakta, bu ülkelerde yerel yönetimler temel kentsel-kamusal hizmetlerin üstesinden gelememektedir. Gelişmiş ülkelerde ise yerel yönetimlerin bu hizmetleri başarılı bir şekilde karşıladığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerin gerek ekonomik istikrar, gelir dağılımı ve gerekse kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki rolü, başta ülkelerin gelişme seviyeleri, devlet yapıları (üniter-federal devlet), yönetim biçimleri olmak üzere, yerel yönetim alanındaki yasal düzenlemelere, yerel vergi ve harcama sistemlerinin yapılarına, yerel yönetimlerin otonomi düzeyi ve milli ekonomi içindeki önemlerine bağlı olarak biçimlenmektedir¹⁹⁶.

Bundan dolayı, refah devleti statüsündeki tüm ülkelerde, yerel yönetimlerin sosyal refah fonksiyonlarının sağlanmasına katılım ve katkısı, farklı düzey ve biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Bazı refah devletleri yerel yönetimlere, merkezi idarenin yerel düzeydeki “temsilcisi veya partneri” fonksiyonunu yüklerken, bazıları ise sadece yerel düzeydeki sınırlı kamusal görevleri devretmiştir¹⁹⁷.

Aslında, başlangıçtan itibaren merkezi hükümetle birlikte sosyal refah hizmetleri alanında görev alan yerel yönetimler, son çeyrek yüzyılda ortaya çıkan liberalleşme-küçülme akımı sonucunda, devletin ilk etapta sorumluluklarını devrettiği kurumlar olarak ortaya çıkmaktadır. Devletin liberalleşmesiyle kastedilen, nihai olarak hem merkez hem de yerel yönetimlerin harcamalarının kısılması,

¹⁹⁶ Paul J. Smoke, *Local Government Finance in Developing Countries: The Case of Kenya*, Nairobi: Oxford University Press, 1994, p. 27. & Acar Örnek, *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Meram Yayın-Dağıtım, 1998, s. 71-120.

¹⁹⁷ Douglas E. Ashford, “Decentralizing Welfare States: Social Policies and Intergovernmental Politics”, *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, (Eds.: Bruno Dente, Francesco Kjellberg), London: Sage Modern Politics Series, Vol.: 19, 1988, pp. 19-38, p. 19.

faaliyetlerinin azaltılmasıdır. Fakat, devlet faaliyetlerinin özel sektöre kaydırılması biranda gerçekleşmeyeceğinden, tam bir piyasalaşma yaşanmadan önce, yerel yönetimlerin ve kâr gütmeyen kuruluşların devreye girdiği görülmektedir.

Belirtildiği gibi, liberal anlayış, hem merkez, hem de yerel yönetimlerden küçülmesini ve özel sektörün sosyal refah hizmetleri sunumundaki payının artmasını beklemektedir¹⁹⁸.

Refah devletinin kökleri 19. yüzyıla kadar gitmekle birlikte, yerel yönetimlerin sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasına yoğun katılımı, sosyal güvenlik, eğitim ve sağlık hizmetlerinde önemli gelişmelerin meydana geldiği II.D.Savaşı'ndan sonra başlamıştır. Bu dönemde refah devletinin kurumsallaşması ile sosyal hizmetler sepetinin büyümesi, yerel yönetimleri, ulusal düzeyde planlanan sosyal programların uygulanmasında temel bir araç haline getirmiştir¹⁹⁹. Gerçekten, refah devleti hizmetlerinin dağıtımının yerel düzeyli olduğu ve yerel yönetimlerin sosyal hizmetlerin karşılanmasından sorumlu olduğu anlayışı genel kabul görmektedir²⁰⁰.

Refah devletiyle ilgili yapılan çalışmalara bakıldığında, yerel yönetimlerin refah hizmetleri sağlamadaki rolü üzerinde yeterince durulmadığı görülmektedir. Literatürde, genelde refah hizmetlerinin sağlanmasında merkezi yönetimin rolü ve bunların politikaları üzerinde durulmuştur. Bu tür bir yaklaşım, merkezi ve yerel yönetimi birbirinden ayırmamakta, her ikisini devlet kavramı içinde değerlendirmektedir. Halbuki, çoğu refah devleti hizmetlerinin dağıtımı yerel düzeydedir ve bu hizmetlerin sorumluluğu merkezi idareye ait olsa bile, sunumundan yerel yönetimler de sorumlu olmaktadır. Dolayısıyla, sosyal refah hizmetleri tür ve kapsam olarak genişledikçe, yerel yönetimler de merkezi yönetimler ile birlikte sosyal programların gerçekleştirilmesinde temel bir unsur olmuştur²⁰¹.

¹⁹⁸ Ancak, uygulamaya dair istatistikler, özel sektörün daha uzun yıllar refah devletine alternatif olamayacağını göstermektedir.

¹⁹⁹ Marleen Brans, "Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation", **Public Administration**, Vol.: 70, Autumn 1992, p. 431.

²⁰⁰ Oppenheimer, a.g.e., p. 131.

²⁰¹ Ersöz, "Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler", a.g.e., s. 38, 48.

Gerçekten, yerel yönetimler tarih boyunca her dönemde katılım ve katkı düzeyi farklı olmakla birlikte, temel sosyal politika ve sosyal hizmetlerin sağlanmasında görev almışlardır. Nitekim, İngiltere’de kendi kendine bakamayan bireylerin korunması amacıyla 1601 yılında çıkarılan Yoksulluk Yasası, yoksullukla mücadelede yerel yönetimlere önemli görevler yüklemiştir²⁰².

Refah devletindeki değişime paralel olarak, yerel yönetimlerin sosyal refah alanındaki fonksiyonları farklı refah devleti tiplerinde farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. İskandinav refah devletinin en önemli temsilcisi olan İsveç refah devleti, Anglo-Sakson refah devleti sınıflaması içinde yer alan İngiliz refah devletine göre, neo-liberal politikaların sıkı sıkıya takipçisi olmamış ve bu ülkede yerel yönetimler sosyal refah hizmetlerinin karşılanmasında etkin olarak rol üstlenmeye devam etmişlerdir. Nitekim, aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, 1994 yılı itibariyle kamu sağlık harcamalarının % 99’u, eğitim harcamalarının % 79’u, sosyal güvenlik-refah harcamalarının % 92’si, konut harcamalarının ise % 82’si yerel yönetimlerce yerine getirilmiştir²⁰³. Benzer şekilde İskandinav refah devletinin diğer önemli temsilcilerinden olan Norveç ve Danimarka’da da yerel yönetimler, mahalli düzeydeki sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasında refah devletinin önemli bir partneri konumunu korumaktadır.

²⁰² Maurice Bruce, *The Rise of the Welfare State: English Social Policy, 1601–1971*, London: Cox-Wyman Publ., 1973, pp. 1–5.

²⁰³ Peter Bogason, “Changes in Local Government and Governance”, *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*, (Ed.: Peter Bogason), New York: Nova Science Publishers, 1996, p. 12.

Tablo 23: Bazı Kamu Harcamalarında Yerel Yönetimlerin Payı, (%)

	İsveç	Norveç	Danimarka
Eğitim	79	76	63
Sağlık	99	93	93
Sosyal Güvenlik-Rehah	92	83	95
Kültür-Eğlence-Dinlence	90	66	60
Ulaşım-İletişim	46	46	66
Konut-Kamusal Taşıtlar	82	—	50
Kamu Düzeni Hizmetleri	18	16	9

Kaynak: Peter Bogason, “Changes in Local Government and Governance”, *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*, (Ed.: Peter Bogason), New York: Nova Science Publishers, 1996, p. 2.

Yerel yönetimlerin sosyal rehah hizmetlerinin sağlanmasına katkı ve katılımındaki değışikliğin bütünüyle gözlemlenebildiği ÷lke ise İngiltere’dir. Bu ÷lkede yerel yönetimler, sanayileşmenin gelişmeye başladığı ve birçok bireysel, kentsel ve toplumsal problemlere yol açtığı 19. yüzyılın sonlarından itibaren sosyal rehah hizmetlerinin sağlanmasında görev almaya başlamışlardır. Öyle ki, yerel yönetimler merkezi yönetimin artan bir düzeyde önemli sorumlulukları devretmek istedikleri kurumlar haline gelmiştir. İngiltere’de rehah devleti, merkezi yönetimin kamusal hizmetlerin doğrudan sağlayıcısı konumuna yükselmesine, yerel yönetimlerin ise merkezi yönetimin partneri olarak bu hizmetlerin sağlanmasına katılımına yol açmıştır. Bu dönemde su, elektrik, gaz gibi ekonomik nitelikli kamu hizmetleri ve işsizlik, yoksullara yardım gibi sosyal rehah politikalarının sağlanmasındaki sorumluluk merkezi–yerel yönetimler tarafından birlikte paylaşılmıştır²⁰⁴. Martin Rodes, 1970 yılına kadar yerel yönetimlerin, rehah devleti fonksiyonlarının yerine getirilmesinde temel bir araç olduğunu belirtmektedir²⁰⁵.

Diğer taraftan, 1970’li yılların ortalarında başlayan yeni ekonomik kriz, İngiltere’de rehah devletinin sorgulanmaya başlamasına ve rehah devleti düzeyinde ortaya çıkan değışikliklerden yerel yönetimlerin doğrudan etkilenmesine yol

²⁰⁴ Guy Hollis, Gail Ham, Mark Ambler, *The Future Role and Structure of Local Government*, London: Longman Publ., 1992, pp. 13–15.

²⁰⁵ Alan Cochrane, *Whatever Happened to Local Government?*, Buckingham: Open University Press, 1993, pp. 11–14.

açmıştır. Yeni ekonomik konjonktürde artık, yerel yönetimlerin yerine getirmekte olduğu refah hizmetlerinin finanse edilmesi, artan vergiler ve düşük ekonomik büyüme ile mümkün değildi²⁰⁶. Bu ülkedeki yerel yönetimler, Thatcher'in başbakanlığı ile birlikte, kamu yönetim aygıtının daha az öneme sahip kurumları haline gelmiştir. Bu dönemde, yerel yönetimler tarafından sağlanan hizmetlerin bir kısmı merkezi yönetime bırakılır, merkezileştirilir iken, bir kısmı da piyasa koşullarının egemen olduğu, daha açık bir ifadeyle kamu hizmetlerinin sağlanmasında özel sektör, gönüllü kuruluşlar, sivil sektör gibi kamu kesimi dışındaki aktörlerin baskın olduğu bir yapılanma içinde sağlanır hale gelmiştir²⁰⁷.

Öyle ki, 1980 yılındaki Konut Yasası ile, kiracılara konutları indirimli olarak satın alma hakkı verilerek, yerel yönetimlerin elindeki konut stokları özelleştirilmiş²⁰⁸, yerel yönetimlerin kendi çalışanları ile yerine getirmekte olduğu hizmetlerin üretim ve dağıtımında ihale yöntemine başvurmaları zorunlu hale getirilerek, bu hizmetlerin sağlanması özel sektör ve gönüllü kuruluşların rekabetine açılmış, ailelerin okul yönetimlerine etkin bir şekilde katılımını sağlayan yasal düzenlemelerle eğitim alanındaki fonksiyonları sınırlandırılmış ve birçok kentsel ve kamusal görevleri merkezileştirilmiştir²⁰⁹.

Görüldüğü gibi, yerel yönetimlerin sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasındaki konumu bütünüyle merkezi devlet tarafından belirlenmekte ve bu kurumlar, merkezi devletin sosyal refah hizmetlerine yaklaşımındaki değişimden doğrudan etkilenmektedir. Öyle ki, 1960 yılından beri gelişmiş OECD ülkeleri yerel yönetimlerinin sosyal refah fonksiyonlarında, refah devletindeki gelişmelerle ilintili önemli değişiklikler meydana gelmiştir.

²⁰⁶ Rao, a.g.e., p. 2.

²⁰⁷ Halis Yunus Ersöz, "Thatcher Döneminde Yerel Yönetimlerde Dönüşüm: Merkezileşme ve Piyasalaşma Eğilimleri", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, (Prof. Dr. Arif Nemli'ye Armağan)*, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 37. Seri, 2001, s. 199.

²⁰⁸ Chris Pickvance, "The Difficulty of Control and The Ease of Structural Reform: British Local Government in the 1980s", *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*, (Eds.: Chriss Pikvance, Edmond Preteceille), London: Pinter Publishers, 1991, pp. 70-71.

²⁰⁹ Howard Davis, "The Fragmentation of Community Government", *Enabling or Disabling Local Government: Choices for the Future*, (Eds.: Steve Leach, Howard Davis), Buckingham: Open University Press, 1996, pp. 11-16.

Yerel yönetimler, refah devleti anlayışının zirveye ulaştığı 1945-75 ekonomik gelişme ve büyüme döneminde ulusal düzeyde belirlenen eğitim, sağlık, konut gibi diğer sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasında etkin bir rol oynamışlardır. Bu hizmetlerin üretimi ve dağıtımı doğrudan yerel yönetimler tarafından sağlanmıştır. Ancak, 1970'lerin sonlarından itibaren, yeniden gündeme gelen neo-liberal politikaların refah devletlerinin bu hizmetlere yaklaşımında değişikliklere yol açması, merkezi devlet düzeyindeki politikalardan doğrudan etkilenen bu kurumların hizmet sunma konseptlerini değiştirmelere neden olmuştur.

2. Kâr Gütmeyen Kuruluşlar (KGK) ve Sundukları Sosyal Refah Hizmetleri

Bu tür kuruluşları isimlendirme konusunda literatürde çok farklı kavramların kullanıldığı görülmektedir. Ancak, en yaygın olarak kullanılan ve en yüksek tanımlama yeteneğine sahip olan kavram “kâr gütmeyen kuruluşlar” (non-profit organizations) kavramıdır. Diğer terimler, bir yönüyle kavramı tam anlamıyla kavrayamamakta, tanımlamada yetersiz kalmaktadır. Bu terimlerden en yaygın olarak kullanılanları şu şekildedir: “Gönüllü kuruluşlar” (voluntary organizations), “kâr için olmayan kuruluşlar” (not-for-profit organizations), “hükümet-dışı kuruluşlar” (non-governmental organizations), “üçüncü sektör” (third sector), “bağımsız sektör” (independent sector), “hayırsever yardım kuruluşları” (charitable organizations), “vergiden muaf kuruluşlar” (tax-exempt organizations), sivil toplum kuruluşları vb.²¹⁰

KGK'nin tanımının en iyi şekilde, bu kurumların çok yaygın ve güçlü olduğu ülkelerin başında gelen ABD'deki yasalarda (eyalet yasalarında) yapıldığı görülmektedir. Ohio eyaleti mevzuatındaki tanıma göre, “kâr gütmeyen kuruluşlar, maddi bir gelir veya kâr elde etmek amacıyla kurulmamış olan, bundan dolayı da net gelirinin tamamı veya bir kısmı üyelerine, mütevellilerine, çalışanlarına veya

²¹⁰ Uslu, a.g.e., s. 24. & Ayrıca bkz.: Lester M. Salamon, *America's Nonprofit Sector: A Primer*, New York: The Foundation Center, p. 4.

herhangi bir özel şahsa dağıtılmayan kuruluşlardır. Fakat, kuruluşa sunulan hizmetlerin karşılığında yapılan makul ödemeler, maddi kazanç veya kârın dağıtılması olarak değerlendirilemez...²¹¹”

Diğer bir tanıma göre KGK, mal ve hizmet üretmek amacıyla kurulan yasal ya da sosyal varlıklardır. Ancak, bunların statüleri; kurdukları, kontrol ettikleri ya da finanse ettikleri kuruluşların, kendilerinin gelir, kâr ya da diğer finansal kazanç kaynağı olmasına izin vermemektedir²¹².

Günümüzde “kâr gütmeyen kuruluşlar” olarak ifade edilen ve hayırseverlik ilkesi doğrultusunda faaliyette bulunan bu tür gönüllü kuruluşlar, tarih boyunca var olan, muhtaç insanlara yardım elini uzatan kuruluşlardır. Ancak, günümüzdeki anlamıyla bu kuruma literatürde ilk defa 1973 yılında değinilmiştir. Theodore Levitt²¹³, benzer bir kavram olan “üçüncü sektör” kavramını, ilk defa bu yılda yazdığı kitabında kullanmıştır. Salamon ve Anheier²¹⁴, kâr gütmeyen kuruluşların ortaya çıkışını, “20. yüzyılın en büyük sosyal keşfi” olarak nitelemiştir.

Refah devletinin sorgulandığı bir dönemde, kâr gütmeyen kuruluşlar, sosyal politikanın sağlanmasında, devletin yanında yeni bir yöntem olarak tekrar ilgi görmeye başlamış, merkezi idare, yerel yönetimler ve KGK arasında yeni bir rol dağılımı ortaya çıkmıştır. Hem sağ kesimin, hem de sol kesimin desteklediği KGK, ülkeden ülkeye farklı olsa da gitgide büyümesini sürdürmüştür. Faaliyet alanı kamu sektörü dışı olan bu kuruluşlar, esnek yapıları, yüksek verimlilikleri ve desantralize örgütlenmesi ile 1980’lerden itibaren, özellikle ileri Batı ülkelerinde, devletin refah hizmetleri yanında kendisine gitgide artan bir şekilde yer bulabilmiştir²¹⁵.

²¹¹ Salamon, a.g.e., p. 14’den aktaran, Uslu, a.g.e., s. 27.

²¹² OECD, “Non-Profit Institutions-NPIS”, *Glossary of Statistical Terms*, (Çevrimiçi): <http://cs3-hq.oecd.org/scripts/stats/glossary/detail.asp?ID=1822>, 10.07.2003.

²¹³ Theodore Levitt, *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*, Washington, D.C.: Amacom Publ., 1973.

²¹⁴ Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, “The Civil Society Sector”, *Society*, Vol.: 34, Issue: 2, Jan./Feb. 1997.

²¹⁵ Diğer taraftan, insan hak ve özgürlükleri ve demokrasi ile kâr gütmeyen kuruluşlar arasında doğrudan bir bağlantı vardır. Bunların gelişimi, ancak demokratik rejim içerisinde mümkün olabilmektedir. Bu standartlara sahip ülkelerde, kâr gütmeyen kuruluşların sayıları yüzbinleri

Geçen son çeyrek yüzyıl boyunca, sosyal politika ve refah devletinin geleceği sorgulanırken, devletin üzerindeki sosyal yükümlülüklerin azaltılmasının bir yolu olarak sivil toplum kuruluşlarının önplana çıkartıldığı, sivil toplum söyleminin neo-liberal felsefenin bir uzantısı haline geldiği görülmektedir²¹⁶.

Bugün gelişmiş refah devleti olarak kabul edilen ülkelerde, devletin, kâr gütmeyen kuruluşlarla ileri düzeyde işbirliği yaptığı gözlenmektedir. Özellikle 1970'lerden sonra canlanmaya başlayan bu süreç, çoğu ülkede karma refah hizmetlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır²¹⁷.

Diğer yandan, aslında KGK'nın güçlenmesinde, 1970'li yıllardan sonra gözlenen kamusal hizmetlerin özel sektöre devri sürecinin etkili olduğu, bu hizmetlerin bütünüyle özel kesime devredilmesinin mümkün olmaması ve bunun toplumda sosyal huzursuzluklar doğuracağına inanılması, piyasalaşmaya daha yumuşak bir geçişin sağlanmasında KGK'ı gündeme getirmiştir²¹⁸.

KGK'nın çeşitli gelir kaynakları vardır. Gelir, özel kesimin yaptığı yardımlardan, devletten elde edilen gelirlerden ve faaliyet gelirlerinden meydana gelmektedir. Zannedildiğinin aksine, birçok KGK için özel şahıs ve kurumların yaptığı yardımlar, toplam gelir içerisinde önemli bir pay tutmak bir yana, en zayıf kalemi oluşturmaktadır. KGK'nın gelirleri düzenli bir şekilde artmakta 1994 yılı itibariyle 750 milyar \$ olarak gerçekleşmiş bulunmaktadır, yani Türkiye'nin GSMH'sının neredeyse 4 katı büyüklüğünde bir gelire sahiptir.

Devlet ve KGK arasındaki işbirliğinin nedenleri ise, şu şekilde sıralanabilir: Maliyetleri azaltmak, esneklik sağlamak, özel kesimin katkılarından yararlanmak, özel uzmanlıklardan yararlanmak, devletin büyümesini sınırlandırmak, devletin sorumluluğunu azaltmak ve adet ve gelenekler. Aynı zamanda, bu işbirliğinin sakıncaları da vardır. Onlar da şu şekilde sıralanabilir: KGK'nın özerkliklerini kaybetmesi, KGK'nın finansal dengelerinin bozulması, KGK'nın ticarileşmesi,

geçmiştir. Bkz.: Sabahaddin Zaim, "Sivil Toplum Kuruluşları", *Yeni Türkiye*, Sivil Toplum Özel Sayısı, Sayı: 18, Kasım-Aralık 1997, s. 297.

²¹⁶ Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", *a.g.e.*, s. 26.

²¹⁷ Uslu, *a.g.e.*, s. 10.

²¹⁸ Ersöz, "Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler", *a.g.e.*, s. 20.

KGK'da yapısal değişikliklere neden olma, bunların politize edilmesi, devletin müdahale alanının genişlemesi, israfa neden olması vb²¹⁹.

Bu açıdan ülkeler ele alındığında, İngiltere'nin, hem teoride hem de uygulamada, kâr gütmeyen kuruluşların önemini erken farketdiği görölmektedir. Bu konuda Lord Beveredge'nin 1940'lı yılların sonlarında yaptığı çalışmalar, o tarihlerde bile devletle KGK arasında önemli sayılacak işbirliği olduğunu ortaya koymaktadır. Bu tarihi geçmişine rağmen, İngiltere, KGK'nı sosyal refah hizmetlerinin sunumunda temel kurumlardan birisi olarak görmemekte, devlet halen sosyal politika alanında hakim özelliğini sürdürmektedir.

Almanya ise, sosyal refah hizmetlerinin sunumunda devlet-KGK işbirliğinin en yoğun biçimde kullanıldığı ülkelerin başında gelmektedir. Bu ülkede, sosyal hizmetlerin yarıya yakınının finansmanı devlet, sunumu ise KGK tarafından yerine getirilmektedir. KGK'nın olmadığı alan neredeyse yok denebilecek kadar azdır. Almanya'da hem gelişmiş bir refah devleti, hem de kâr gütmeyen büyük bir sektör vardır.

Bir diğer ülke olan Fransa da, özellikle 1983 yılında çıkarılan "Desantralizasyon Kanunu" ile, sosyal politikanın Devlet-KGK işbirliği ile sağlandığı bir ülke durumuna gelmiştir. Bu kanun ile, sosyal hizmetlerden büyük oranda yerel yönetimler sorumlu olmuş, yerel yönetimler ise, bu hizmetlerin sunumunu KGK'la işbirliği içinde yerine getirmiştir. Bu ülkelerin yanında, İsrail, Hollanda, Norveç, Kanada, İspanya gibi ülkelerde de devlet-KGK işbirliği yönünde önemli adımlar atılmıştır²²⁰.

Ancak, ABD, KGK açısından çok özel bir örneği oluşturmaktadır. Bu ülkede, KGK devletten bile daha eskidir, kolonyal dönemde henüz devlet yokken KGK'nın varlığı dikkat çekmektedir. 1930'da sosyal hizmetlerin federal düzeyde sunulmasını sağlayan Yeni Düzen (New Deal)'e geçilene kadar, bu hizmetler ya KGK'lar, ya yerel yönetimler ya da eyaletlerce yerine getirilmiştir. 1929 Büyük Krizi'nin ortaya çıkışı, özel sektöre bağımlı olan KGK'ın toplam refah harcamaları içerisindeki %

²¹⁹ Uslu, a.g.e., s. 80.

²²⁰ Ersöz, "Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler", a.g.e., s. 20. & Uslu, a.g.e., s. 10-13.

25'lik payının % 1'e düşmesine neden olmuştur. Hem KGK'nın hem de eyaletlerin sosyal sorunların üstesinden gelememesi, federal devleti harekete geçirmiştir. Kriz sonrasında, devletin KGK'nın işbirliğine gereksinim duyması, devlet-özel sektör ortaklığını başlatmıştır. Özellikle 1940 ve sonrası, devletle KGK arasındaki ilişkinin yoğunlaştığı, bu kuruluşları özendirici yasaların çıkartıldığı yıllardır²²¹.

Gerçekten, ABD, devlet-KGK işbirliğinin en yaygın olarak kullanıldığı bir ülkedir. 1963'ten sonra başlatılan Büyük Toplum (Great Society) politikaları, devlet-KGK ilişkilerini bir sosyal refah devleti modeline dönüştürmüştür. Çeşitli yasal düzenlemelerle, devletin KGK'den hizmet satın alması mümkün hale gelmiştir.

Öte yandan, ABD, KGK'i finansal olarak en çok destekleyen ülkedir. Bu kuruluşlar, gelirlerin yaklaşık üçte birini kamu kurumlarından sağlamaktadır. Dünyanın en büyük kâr gütmeyen sektörü ABD'dedir. Bu, KGK'nın hem milli gelir hem de istihdamdaki payı açısından da böyledir. 1994 yılı itibariyle KGK'lerin milli gelirdeki payı % 6,9, istihdamdaki payı ise % 11,4'tür. ABD'deki KGK, dünyanın en hızlı gelişen üçüncü sektörünü oluşturmaktadır. Bu kuruluşların faaliyet alanları da son derece geniştir.

ABD açısından en önemli özelliklerden birisi de, KGK'nın yasal olarak en iyi bu ülkede düzenlenmiş olmasıdır; terim yasada aynı şekilde geçmektedir. ABD Devlet Gelirleri İdaresi (Internal Revenue Service-IRS)'ne göre, 1994 yılı itibariyle ABD'deki KGK'nın sayısı 1,134,667'dir²²². Hatta, bu rakama, kurumsallaşmaya gerek duymayan, kurumsallaşsa da IRS'ye bildirimde bulunmayan çok sayıda yerel gönüllü gruplar dahil değildir. Dolayısıyla, yapılan tahminlere göre, toplam KGK sayısı 7 milyon civarındadır²²³.

Kâr gütmeyen özel kurumlar, sayısız refah hizmetleri sunarlar. Mesela, ABD'de bağımlılık sağlayan madde kullananların tedavi edildikleri merkezler, Salvation Army, Catholic Charities, Lutheran Social Services gibi örgütler, aktif ve

²²¹ Uslu, a.g.e., s. 39-40, 43.

²²² 1969 Vergi Reformu Kanunu ile, vergi muafiyetine sahip olmak isteyen KGK'nın IRS'ye başvuruları zorunlu tutulmuştur. Bu yolla, ilk defa ülke içinde faaliyette bulunan KGK miktarını gerçeğe yakın bir şekilde tespit edebilmek mümkün olmuştur.

²²³ Uslu, a.g.e., s. 20-22, 66.

hayati bir rol oynarlar. Bunların finansmanın büyük kısmına devlet kendi kaynaklarından takviye yapmaktadır²²⁴.

Türkiye’de kâr gütmeyen kuruluşların gelişimine göz atıldığında da, demokratik sistemin önemli öğelerinden olan bu sivil toplum kuruluşlarının, tarihten bugüne toplumun gelişmesinde önemli roller üstlendiği görülmektedir. Özellikle çeşitli sosyal hizmet alanlarında faaliyette olan bu sivil toplum örgütlerinin gönüllülük esasına dayalı olarak faaliyette bulunduğu, günümüzde en yaygın şekliyle dernek ve vakıf adı altında faaliyetlerini yürüttüğü, toplum için çok yararlı ve öncü çalışmalarda bulunduğu bilinmektedir. Bugüne kadar kurulan derneklerin çoğunun sosyal ve hayır amaçlı kurulduğu tespit edilmektedir²²⁵.

Selçuklular döneminden itibaren vakıf şeklinde örgütlenen KGK’nın, ekonomik ve sosyal yaşamta sayısız önemli görevler üstlendikleri²²⁶, daha sonra Osmanlı döneminde daha da güçlendikleri görülmektedir²²⁷. Ancak, Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinden itibaren vakıfların gerileme süreci yaşadığı, bu sürecin Cumhuriyet döneminde de uzunca bir süre devam ettiği bilinmektedir²²⁸. Ta ki 1967 yılında Medeni Kanun’da vakıflarla ilgili değişiklik yapılmaya kadar. Bu değişiklikte birlikte vakıf sayısında hızlı bir artış yaşanmıştır.

²²⁴ Popple, Leighninger, a.g.e., p. 30.

²²⁵ DPT, *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s. 36–37.

²²⁶ Osmanlı vakıfları, her seviyede eğitim ve öğretim kurumları; sağlık kurumları; yol, köprü, kanal, kuyu, bent, çeşme, sebil, deniz feneri, kervansaraylar vs. gibi bayındırlık hizmetleri veren kurumlar; şehirlerin aydınlatılması, su ihtiyacının karşılanması, park ve bahçelerin inşa edilmesi ve bakımı gibi beledi hizmetler veren kurumlar; camiler, aşevleri, imaretler, iş kurmak isteyenlere borç temini, yaşlıların bakımı, mahkumların gereksinimlerinin karşılanması, misafirhaneler, kimsesiz çocuklara, öksüz ve yetimlere, gereksinim sahiplerine yardım edilmesi, düşmana esir düşenlerin fidyelerinin ödenerek kurtarılması, evlenecek kızlara çeyiz hazırlanması gibi sosyal yardımlaşma ve dayanışma işlevi gören kurumlar tesis ederek, toplumsal yaşamın her alanında faaliyette bulunmuşlardır. Daha fazla bilgi için bkz.: İbrahim Erol Kozak, *Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf*, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi Yay., 1994, s. 15–26.

²²⁷ Osmanlı devleti zamanında bu sivil toplum kuruluşları hem sayı hem de fonksiyon bakımından altın çağını yaşamıştır. Cumhuriyet’e devreden vakıf sayısı 26,798’dir. Yine, 1530–1540 yılları arasında, Batı Anadolu sancaklarını oluşturan Anadolu eyaletinin genel gelirlerinin yüzde 17’sinin vakıfların elinde olduğu, 1527–28 yılı Osmanlı Devleti bütçesi toplam gelirlerinin yüzde 12’sinin vakıflara ait olduğu görülmektedir. Bkz.: Zaim, a.g.e., s. 298.

²²⁸ Bu sürece dair detaylı bilgi için bkz.: Adnan Ertem, “Osmanlı ve Cumhuriyet Döneminde Sosyal Bütünleşme Açısından Vakıflar”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998, s. 101–105.

Vakıflar, ülkemiz toplumsal ve ekonomik yaşamında yüzyıllarca görev yapmıştır. Vakıfların yerine getirdiği hizmetlere bakıldığında, bunların dini, ekonomik ve toplumsal amaçlı oldukları görülecektir. Bu tür kuruluşlar, bulundukları ülkelerin eğitimine, kültürüne, ekonomisine, sosyal ve siyasal yaşamlarına büyük katkılarda bulunmuşlardır. Vakıf hizmetlerinin önemli bir kısmının toplumsal hizmetlere ayrıldığı görülmektedir. Vakıflardan bir kısmı, eğitim ve sağlık işlerine yönelerek, ulusal kültürün yükseltilmesi, halk sağlığının korunması, bireylerin yaşamlarının korunması için çalışmıştır. Bir kısmı da, örneğin yoksulların karınlarının doyurulması, ağır ve yıpratıcı işlerde çalışan işçilere ikramiye bağlanması, yaşlanıp çalışamayacak eşrafa devamlı aylık bağlanarak yardım edilmesi, kimsesiz çocukların, yetimlerin, dulların ve yoksulların korunması vs. sosyal güvenlik amacına dönük olarak hizmet gerçekleştirmiştir²²⁹.

Osmanlı'nın son zamanları ve Cumhuriyet döneminde diğer bir KGK örgütlenme biçimi ise dernekler yoluyla olmuştur. Ancak, çeşitli nedenlerle derneklerin iyi bir KGK olarak görev yapması, çeşitli yasal kısıtlamalar sebebiyle mümkün olamamıştır.

Günümüze gelindiğinde ise, ülkemizde devlet-KGK ilişkisi hakkında olumlu değerlendirmelerde bulunmak ne yazık ki mümkün olamamaktadır. Çünkü, bu olumsuz tablonun temelinde, Türkiye'nin henüz yeteri kadar güçlü bir sosyal refah devleti olamaması yatmaktadır. Dolayısıyla, bu yetersizlik, KGK'ları da etkisi altına almıştır ve yakın bir gelecekte de bu alanda olumlu gelişmelerin yaşanacağına dair bir belirti yoktur. Ülkemiz, gelişmiş Batı refah devletlerinin 1970'lerden itibaren yaşadığı dönüşüm sürecini henüz yaşamaya başlamamıştır.

Devlet ile KGK arasında işbirliği zemininin oluşması bazı koşullara bağlıdır. Herşeyden önce, devletin KGK'ı teşvik etmesi ve bu kuruluşların etkin bir şekilde faaliyette bulunmalarına olanak veren yasal düzenlemeleri hazırlaması gereklidir. Çünkü, hem kurulma aşamasında, hem de daha sonraları vakıf ve derneklerin karşısına birçok zorluk ve sınırlamalar çıkartılmaktadır.

²²⁹ Hikmet Özdemir, "Vakıflar ve Sivil Toplum", *Yeni Türkiye*, Sivil Toplum Özel Sayısı, Sayı: 18, Kasım-Aralık 1997, s. 309, 312-313.

İkinci koşul ise, devletin bu kuruluşları finansal olarak desteklemesidir. Bunun iki yolu vardır. Birinci yol, dolaylı olandır ve bu kuruluşların vergiden muaf tutulmalarını ya da bu kuruluşlara bağışta bulunacak gerçek veya tüzel kişilerin, yapacakları bağışları (ülkelere göre değişik oranlar vardır) vergi matrahlarından düşebilmelerini mümkün kılmaktır. Dolaysız yöntem ise, belirli projelerde kullanılmak üzere bu kurumlara parasal yardım yapılması ya da bunlar tarafından sunulan hizmetlerin satın alınmasıdır.

Her iki açıdan da ülkemiz ne yazık ki yetersiz kalmaktadır. Herşeyden önce, KGK vergiden muaf değildir, Bakanlar Kurulu'nca sadece çok az sayıda vakıf ve derneğe bu hak tanınmıştır. Bağış yapanlara sağlanan vergi muafiyetlerine de çok sınırlı bir izin sözkonusudur. Ancak vergi muafiyeti olan vakıf veya derneğe yardım yapanlar, kurum kazancının % 5'ine kadar olan kısmı vergiden düşebilmektedir. Dolaysız yardım ise, ne yazık ki örnekleri çok az olan bir uygulamadır²³⁰.

Öte yandan, devlet-KGK ilişkisini geliştirmek amacıyla, bunlar arasında iyi örgütlenmiş, etkin ve yararlı çalışmalarda bulunanların belirlenerek, desteklenmesi ve teşvik edilmesi, bunlara SHÇEK tarafından, görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri doğrultusunda yol gösterici görüş ve tavsiyelerde bulunulması, bu tür hizmetlerin miktar ve kalitesinin artmasında yararlı olacaktır²³¹.

Görüldüğü üzere, devlet ve özel kesim her zaman birbirinin alternatifi değildir. ABD başta olmak üzere, Almanya, Hollanda, Norveç, Fransa, Kanada, İsrail gibi birçok ülkede, özel kesimin, devletin sosyal refah hizmetlerinin tamamlayıcısı, destekleyicisi ya da ortağı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, özellikle KGK örneğinde olduğu gibi, özel kesimin her zaman için kendi çıkarları için değil, toplumsal motiflerle de hareket ettiği görülmektedir. Böylece, günümüzde devlete düşen görevin, bu kuruluşları teşvik etmek ve gerektiğinde desteklemek olduğu açıktır²³².

²³⁰ Uslu, a.g.e., s. 17.

²³¹ DPT, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s. 49.

²³² Uslu, a.g.e., s. 166-168.

3. Sosyal Refah Hizmetlerinin Özel Kesime Devrine (Özelleştirilmesine) İlişkin Arayışlar

Sosyal refah hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkan farklı yöntemler arayışında en son trend, devletin sahip olduğu sosyal sorumluluğun, bazı alanlarda özel sektöre doğru kaydırılmasıdır. Kamu sektörünün sorumluluğunun özel sektöre kaydırılması, ülkeden ülkeye farklılık gösterse de, birçok ülkede başvurulan bir uygulama halini almıştır²³³.

Refah devleti ve sosyal güvenlik sistemlerinde 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren kriz belirtilerinin başgöstermesiyle birlikte, "Yeni Sağ" olarak adlandırılan liberal akımın, başta Milton Friedman olmak üzere, bazı taraftarları, devletin sosyal görevlerinin de özelleştirilmesi gerektiği üzerinde durmaya başlamışlardır. Ancak, kısa bir süre sonra, ekonomik yaşamda olduğu gibi, sosyal yaşamda ve özellikle sosyal güvenlik alanında pür bir özelleştirme uygulamasının mümkün olamayacağı anlaşılmıştır. Fakat, halihazırdaki sistemin de bu şekliyle devam ettirilemeyeceğinin anlaşılması bu tür yeni arayışları doğurmuştur²³⁴.

Bu dönemde "piyasalaşma" ve "özelleştirme", 1980'lerde muhafazakar devletlerin benimsediği ve refah devletlerinin dönüşümünde büyük rol oynayan iki anahtar kelimedir. Bu kavramlar beraberinde, ekonomik politikaların daha liberalleştirilmesini ve kamu kesiminin küçültülmesi anlayışının yerleşmesiyle devlet, piyasa ve sivil toplum arasındaki sınırların değişmesini getirmiştir²³⁵.

Refah ekonomilerinin içine girdiği kriz ortamından çıkma arayışları doğrultusunda, kamu üzerindeki finansman yükünü hafifletmek amacıyla bazı

²³³ Bu durum, toplum açısından birtakım sorunlar ortaya çıkartabilir. İnsanları kendi emeklilikleri için daha sorumlu hale getirerek, yüksek vergilerden kaçınılabılır, ancak zamanla daha az emeklilik maaşı almak zorunda kalacak veya diğer hizmetlerden mahrum kalacak bu insanların mutsuzluğu da unutulmamalıdır. Bkz.: Dilnot, a.g.e., s. 15.

²³⁴ Ellman, a.g.e., p. 2.

²³⁵ Leon Ginsberg, *Conservative Social Welfare Policy: A Description and Analysis*, Chicago: Nelson-Hall Press, 1998. pp. 16-17. & Greve, a.g.e., p. 9.

stratejiler belirlenmektedir. Mevcut sosyal güvenlik²³⁶ programlarının özelleştirilmesi stratejisi, bunların en önemlilerinden birisidir²³⁷.

Bu noktada, bütün dünyada gözlenen genel eğilim, mevcut sosyal güvenlik koşullarında bir daralmanın yaşandığı yönündedir. Dolayısıyla denilebilir ki, bir önceki kuşağa kıyasla bireyler daha düşük oranlarda emeklilik aylığına hak kazanacak, bunun sonucunda, eğer kamu sigorta sisteminde bulunanlar kendileri için ek tasarruflar yapmadıysa, bunların yaşam düzeylerinde ciddi düşüşler yaşanacak ve çalışma yaşamında iken sahip oldukları yaşam standartlarını koruyamayacaklardır²³⁸.

Artık, artan sayıda sosyal refah hizmeti de, devlet ve kâr gütmeyen kuruluşlar yanında, kâr amaçlı özel sektör (piyasa) tarafından da gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Kâr amaçlı şirketler, sosyal refah açısından gittikçe önemli hale gelmektedir. Çocuklar, özürlü yetişkinler ve yaşlılar için gündüz bakımı, evde sağlık hizmetleri, zihinsel sağlık bakımı, huzurevleri ve düşük gelirliilere konut hizmetleri, alkol ve uyuşturucu tedavi merkezleri, fobi ve yeme bozuklukları klinikleri vb. hızla büyüyen kâr amaçlı sektör tarafından sağlanan sosyal refah hizmetlerine sadece birkaç örnektir. Hem kâr amacı gütmeyen kurumlar, hem de özel sektör genelde finansmanının bir kısmını hükümet programlarından sağlamaktadır, dolayısıyla bunların gerçekleştirdiği sosyal hizmetleri tamamıyla devlet faaliyetleri dışında düşünmek de yanıltıcı olabilir²³⁹.

Görünen o ki, “sosyal refah devletinin krizi”, aslında hacim itibariyle en büyük harcama kalemini oluşturan “sosyal güvenlik sisteminde yaşanan krizin” bir yansımasıdır. Geleneksel sosyal güvenlik sistemlerinin yaşadığı bazı sorunlar, başta OECD ülkeleri, Doğu Avrupa ülkeleri, Latin Amerika ülkeleri olmak üzere, gelişmiş

²³⁶ Sosyal güvenlik; sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler üçlüsünden oluşmaktadır. Bunun yanında, özellikle son zamanlarda, özel sektörün de sosyal güvenliği tamamlayıcı bir dördüncü unsur olarak düşünüldüğü ve bazı ülkelerde uygulanmaya başlandığı görülmektedir.

²³⁷ Çelik, a.g.e., s. 37.

²³⁸ Ülkemizde de 4447 sayılı Yasa ile, emeklilik yaşının yükseltilmesi, primlerin artırılması, emeklilik aylıklarının düşürülmesi gibi emekli olma koşullarını zorlaştıran birtakım düzenlemelerle, sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına çözüm yolları aranmıştır. Bütün bu koşullar, tamamlayıcı sosyal güvenlik programlarının önemini bir kat daha artırmaktadır. Bkz.: DPT, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, a.g.e., s. 112. & Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 46.

²³⁹ Popple, Leighninger, a.g.e., p. 28.

ve az gelişmiş pekçok ülkede sosyal güvenlik sistemlerinin açıklarının giderek daha büyük boyutlara ulaşmasına yol açmıştır²⁴⁰.

Bu nedenle, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren, toplumun demografik yapısında görülen değişimler ve hükümetlerce gerçekleştirilen hatalı uygulamalar vb. nedenler sonucunda başarısız olan mevcut sosyal güvenlik sistemleri, bir yandan reforma tabi tutulmaya başlamış, bir yandan da sisteme alternatif yeni modeller için arayışlar başlamış, sosyal güvenliğin finansman krizini aşmada, bu alandaki yükümlülüklerin bireylere ve özel sektöre aktarılması ve bu şekilde bu darboğazdan çıkılması gündeme gelmiştir²⁴¹.

Bu yeni anlayışa göre, “dağıtım (PAYG) modeli²⁴²” (birinci ayak)’ne dayalı olan eski sistemi tamamlamak ya da tamamen yerine geçmek üzere “fonlama

²⁴⁰ Bu sorunlar arasında, yüksek prim oranları, sistemden kaçış, fonların yanlış kullanımı ve hatalı siyasal tercihler bulunmaktadır.

Refah devletinin sürekli gelişme içerisinde olduğu dönemde, prim ödeyen sayısı çok, emekli sayısı az olduğundan, bu az sayıdaki emekliye cömert bir emeklilik sistemi sağlanabilmiştir. Bu 30 yıllık süre içerisinde, çalışanlar ödediklerinden daha fazlasını almış, ancak daha sonra emekli sayısının giderek artması primlerin yükselmesine ve bu sefer çalışanların ödediklerinin daha azını elde edebilmelerine yol açmıştır. Sürekli yükselme eğilimi içindeki prim oranları, aksine ivazların da düşük olması nedeniyle, beraberinde sistemden kaçışı getirmiştir. Çoğu gelişmekte olan ülkede işgücünün neredeyse yarıya yakını enformel sektörde çalışmakta (Latin Amerika ülkelerinde ortalama % 40) ve prim sisteminin dışında kalmaktadır.

Erken emekliliğe olanak tanıyan düzenlemeler de, primlerin azalmasına ve sistemden para çıkışına yol açmaktadır. Örneğin, Macaristan’da ortalama emeklilik yaşı 54 olup, nüfusun yaklaşık % 25’i emekli bulunmaktadır. Çoğu ülkede, kamu sektöründe çalışanlar 55 ve daha erken yaşlarda emekli olabilmektedir. Ülkemizde de belli bir dönem 40 yaşın altındakilere emeklilik hakkı tanınmıştır. Tüm bu nedenlerle aktüaryel dengeleri bozulan sistemin, kamu tarafından desteklenmesi, fon aktarılması gerekli olmuştur. Bazı ülkelerde kamu bütçelerinin üçte birinden fazlası, sadece bu amaç için kullanılır olmuş, dolayısıyla sosyal güvenlik sistemleri günümüzde büyük bir finansal kriz içine düşmüştür. Sistemin bozulmasında ve bugün geline nokta, politik sistemin ve politikacıların da büyük payının olduğu, fonların israfına yol açtıkları ifade edilmektedir. Bkz.: Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 48-51.

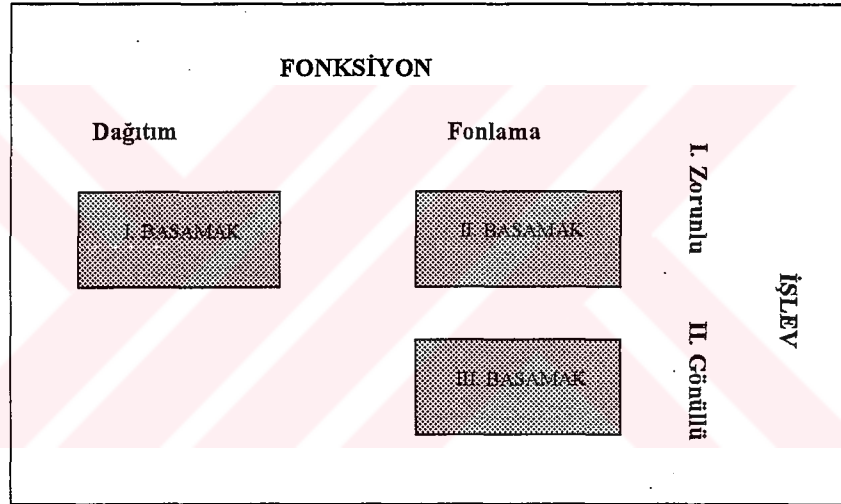
²⁴¹ Her insan emeklilikte daha iyi bir gelir, hastalıkta, işsiz kaldığında, sağlık problemleriyle karşılaştığında ve çocuklarının eğitimi için daha iyi koşulları arzulamaktadır. Özelleştirmeyi savunanlara göre, günümüz koşullarında, devletin bunu bize verebilmesi, hiç arzu edilmeyecek oranda vergilerin artırılmasını gerektirmektedir. Oysa, devletin alternatifi olarak, bu hizmetlerin sorumluluğunun özel sektöre yüklenmesi mümkündür. Liberal politika izleyen hükümetler, genelde bu iki seçenekten ikincisi lehine tavır almaktadır. Bkz.: Dilnot, a.g.e., s. 15.

²⁴² Her gelişmiş ülke, sosyal güvenlik sistemine sahiptir ve bu sistemlerin büyük çoğunluğu fon modeline değil, dağıtım modeline (PAYG) dayanmaktadır. Sistemin işleyişi, çalışan işçilerin bordro gelirleri üzerinden alınan vergilerle gerçekleştirilmekte ve emeklilere aylıkları bu gelirlerden ödenmektedir. Bu türden bir dayanışma konusunda bir “sosyal sözleşme”nin ortaya çıktığı görülmektedir. Genç ve orta yaşlı işçiler, kendi yaşlılıklarında da benzer şekilde bir gelire sahip olacaklarını düşünerek, kendi kaynaklarının emeklilere transfer edilmesine razı olmaktadır.

(capitalization) modeli” (ikinci ayak) üzerinde durulmaya başlanmıştır²⁴³. Yani, devlet herkese minimum bir düzeyde sosyal güvence (birinci ayak) sağlayacak, bunun üzerinde bir güvenceye kavuşmak özel programlarla / sigortalarla (ikinci ayak) mümkün olabilecektir²⁴⁴.

Dolayısıyla, kamu ve özel sektör birlikte sosyal koruma sağlayacaktır. Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşlar, Yaşlılık Sigortası (emeklilik sistemi) başta olmak üzere, neredeyse bütün sigorta kolları için özel programları teşvik etmektedir²⁴⁵.

Şekil 2: Fonksiyon ve İşlev İtibariyle Sosyal Güvenliğin Yapısı



Kaynak: DPT, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yay., 2001, s. 71. & Ayrıca daha detaylı benzer bir tablo için bkz.: E. James, “Averting the Old-Age Crisis”, *Finance and Development*, Vol.: 32, Issue: 2, June 1995, p. 5.

Dağıtım esasına dayalı sistemler, örneğin 1995 yılı itibariyle ABD’de GSMH’nin % 4,5’ini, İtalya’da % 13’ünü, Fransa’da % 16,5’ini, İsveç’te % 20’den fazlasını oluşturmuştur. Bkz.: Galasso, Profeta, a.g.e., pp. 1-2, 26.

²⁴³ Birtakım olumlu özellikleri dolayısıyla, fonlama modelinin kısmen veya tamamen kabul edilerek uygulanması fikri geniş çevrelerce kabul görmeye başlamıştır.

²⁴⁴ Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 235-236.

²⁴⁵ DPT, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s. 13.

Diğer yandan, ilk iki ayağın yanında, bir de “üçüncü ayak” sözkonusudur. “Tamamlayıcı sosyal güvenlik programları” olarak genel bir şekilde adlandırılabilen bu ek programlar (üçüncü ayak), genelde zorunluluk esasına dayalı olan programlara alternatif değildir ve onların yerini almak için planlanmamıştır, dolayısıyla zorunluluk esasına dayalı programlardan vazgeçilmemektedir. Buradaki temel amaç, sosyal güvenlikteki standartların yükseltilmesidir²⁴⁶.

Yukarıdaki şemadan da açık bir şekilde görüleceği üzere, sosyal güvenliğin birinci ayağında, katılımı zorunlu dağıtım sistemi yer almaktadır. Bu, sosyal refah devletinin bir gereği olarak, devletin genel vergilerden finanse ettiği bir dağıtım sistemidir. Nüfusun hemen hemen tamamını kapsamakta ve sadece temel gereksinimleri karşılayacak şekilde devletin sorumluluğunu kabul etmektedir. Birçok ülkede bu haktan yararlanabilmek için gelir testi (araştırması) uygulamasına başvurulmaktadır²⁴⁷.

İkinci ayak, yine katılımı zorunlu tutulan fonlama esasına göre oluşturulan ve çalışanların geleceklerine yönelik olarak zorunlu tasarruf yapmalarını öngören özel sigorta sistemidir. Üçüncü ayak ise, çalışanların yine özel sektördeki sigorta şirketlerine, ancak bu sefer kendi istekleriyle tasarrufta bulunmaları (gönüllü katılım bazında fonlama), böylece daha rahat bir emeklilik sonrası yaşam için hazırlık yapmalarıdır. İkinci ve üçüncü ayaklar, devletin sıkı gözetimi altında profesyonel portföy yöneticileri ve sigorta kuruluşlarının yönetimine bırakılmıştır. Bu sefer finansmana katkı, sigortadan yararlanacak birey tarafından üstlenilmektedir²⁴⁸.

Özellikle liberal görüş doğrultusunda politikalar takip eden bazı ülkelerde, özel emeklilik sistemleri yoluyla tüm sosyal güvenlik sisteminin özelleştirildiği, bazı

²⁴⁶ Bu programların en önemli faydası, bireylerin tasarruf eğilimlerinin teşvik edilmesidir. Kişiler kendi sosyal güvenlikleri için daha fazla fedakarlığa zorlanmakta veya özendirilmektedir. Bu programlar ne kadar çeşitlendirilir, çoğaltılır ve insanları kendisine çekebilirse, o kadar büyük bir kesim daha yüksek bir sosyal güvenlik garantisi elde edecektir. Bkz.: DPT, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s. 112.

²⁴⁷ Ellman, a.g.e., p. 2.

²⁴⁸ E. James, “Averting the Old-Age Crisis”, *Finance and Development*, Vol.: 32, Issue: 2, June 1995, pp. 4-8, p. 5. & Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 52-53. & DPT, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s. 71.

lkelerde ise, kamu sosyal güvenlik sistemi korunurken, destekleyici tarzda özel emeklilik sistemlerine yönelindiği, yine birtakım ülkelerde ise, özel emeklilik sistemlerinin hiç gelişmediği grlmektedir²⁴⁹. ABD, İngiltere, Hollanda gibi ülkelerde özel emeklilik fonlarına katılım isteğe bağlıdır. Ancak, şili, İsviçre, Macarıstan ve Meksika gibi ülkelerde ise, katılım zorunludur²⁵⁰.

Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesini ilk uygulayan ve fonlama modeline geçen ülke şili olmuştur. 10 yıllık bir hazırlık döneminin ardından, 1980 yılında fonlama modeline dayalı olan bireysel emeklilik hesapları bu ülkede geçerli sosyal güvenlik sistemi olmuřtur²⁵¹.

Bu ilk dünya deneyimi, Dünya Bankası, IMF, OECD ve U gibi kuruluşlarca çok yakından takip altına alınmış ve raporlar hazırlanmıştır. Dünya Bankası'nın 1994 yılında hazırladığı bir rapor²⁵², emeklilik gelirinin sadece dağıtım modeline dayalı olmaktan çıkıp, dağıtım ve fonlama modellerinin birbirini tamamlaması esasına (multi-pillar approach) dayanmasını nermektedir²⁵³.

Dağıtım sisteminden, fon sistemine geçiş, bu ülkelerdeki geçiş dönemi nesilleri üzerine fazla miktarda yk getirmiştir. Bu kişiler, geçiş dönemi boyunca, hem kendi emeklilikleri için tasarruf etmeye, yani fon sistemine katılmaya devam ederken, bir yandan da geleneksel emeklilik sistemini desteklemeyi de sürdürmektedir.

²⁴⁹ Fonlama modeline geçiş, farklı ülkelerde farklı uygulamaların doğmasına yol açmıştır. Sosyal güvenlik sistemlerini özelleştiren ülkelere göz atıldığında, bu ülkelerin başlıca iki tarzda özelleştirmeye başvurdukları anlaşılmaktadır. şili, Arjantin, Meksika gibi Latin Amerika lkeleri "doğrudan geçiş modelini" benimserken, Avustralya ve İngiltere tarafından yapılan tercih ise "kademeli geçiş modeli" olmuştur. Diğer ülkelerin, büyük oranda bu modellerden bir tanesini benimsedikleri görülmektedir.

²⁵⁰ DPT, *Sosyal Güvenlik zel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s. 120, 122.

²⁵¹ şili'nin birçok ülkeye ilham verdiği ve zelleştirme modelinin onlar tarafından kopya alındığı bilinmektedir. şili'de geleneksel emeklilik sisteminden (public pension system) bütünüyle yeni bir sistem olan özel bireysel emeklilik hesaplarına (personal retirement pension account) geçiş yapılmıştır. Yeni iş piyasasına giren işçiler yalnızca yeni sisteme dahil olabilmekte, ancak, eski işçilerden isteyenler yeni sisteme geçebilmekte, isteyenler geleneksel sistemde kalmaya devam edebilmektedirler. Bkz.: Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 47, 54.

²⁵² World Bank, *Averting the Old Age Crises: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington, D.C.: WB Publ., 1994.

²⁵³ DPT, *Sosyal Güvenlik zel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s. 71.

Diğer bir husus ise, fon sisteminin, ekonomiye getirdiği faydalardır. Hem sosyal güvenlik alanında kamu programları üzerindeki talep baskısını azaltmakta, bu şekilde, kamunun sosyal güvenliğe daha az kaynak aktarmasına yol açmaktadır²⁵⁴. Hem de bireysel emeklilik fonlarında oluşan meblağlar, özel tasarrufları artırmakta, dolayısıyla kapital birikimini artırmakta ve ekonominin üretken kapasitesini genişletmektedir. Bu yolla biriken fonlar, İsviçre gibi kimi ülkelerde GSMH'yi bile aşmakta, birçok gelişmiş ülkede ise GSMH'nin önemli bir oranına ulaşmış bulunmaktadır²⁵⁵.

Tablo 24: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Özel Emeklilik Fonlarının GSYİH'ya Oranı, (%)

Ülkeler	Fon Varlıkları (Milyar \$)	GSYİH'ya Oranı
ABD	4,303	58,2
Japonya	1,920	41,8
İngiltere	862	74,7
Hollanda	346	87,3
İsviçre	345	117,1
Kanada	249	43,0
Almanya	136	5,8
Fransa	87	5,6
İsveç	82	32,6
Belçika	11	4,1

Kaynak: Abdülhalim Çelik, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*, Ankara: Kamu-İş Yay., 2002, s. 143.

Fakat, ne yazık ki, özellikle ortalama ücretlerin düşük olduğu gelişmekte olan ülkelerde, çalışanların gelir düzeyleri düşük olduğundan, bu alanda bir talebin oluşması mümkün olamamaktadır. Aksi takdirde, zaten düşük olan gelir daha da azalmış olacaktır.

Yukarıda yer alan şema çerçevesinde bir inceleme yapıldığında, Türkiye'de yakın zamanlara kadar uzun bir süre sosyal güvenliğin ilk iki basamaktan oluştuğu,

²⁵⁴ Razin, Sadka, Swagel, a.g.e., p. 902.

²⁵⁵ Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 46.

çok yeni bir uygulama olarak da üçüncü basamağa işlerlik kazandırıldığı görülmektedir. Birinci basamak ile “yoksulluktan korunma işlevi”, ikinci basamak ile “gelir düzeyinin korunma işlevi” (emeklilik sistemleri) sözkonusudur. Üçüncü basamak ise “ek gelir işlevi” görmektedir.

Ülkemizde, Eylül 2003 itibariyle, önceden hayat ve sağlık sigortası olarak faaliyet gösteren 11 sigorta şirketi bireysel emeklilik kuruluşuna dönüşerek, Hazine’den ruhsat almış, emeklilik yatırım fonu kurmak üzere Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)’ndan izin almış, 2004 yılının Ocak ayı itibariyle ilk satışlara başlamıştır²⁵⁶. Ancak, bu zamana kadar sosyal güvenlik kuruluşları, devlet elindeki kamu monopollerini konumunda olmuş, özel sektörün rekabetine açılmamıştır²⁵⁷.

Türkiye’de, bireysel emeklilik şirketleri faaliyete geçmeden önce de, aslında çok küçük bir nüfusa hitap eden sınırlı sayıdaki kurumda, benzer tamamlayıcı sosyal güvenlik programlarının²⁵⁸ uygulanageldiği görülmektedir. Bunların içerisinde en

²⁵⁶ Bireysel Emeklilik Yasası’na göre emekli olmak isteyen kişi, sistemde en az 10 yıl kalmak ve 56 yaşını tamamlamak koşullarını yerine getirdikten sonra emekli olmaya hak kazanabilecektir. Bu şekilde birey, emeklilik döneminde, isterse mevcut sosyal güvenlik kurumundan sağladığı gelirine ek olarak bir gelir daha elde edebilecektir.

²⁵⁷ Serbest piyasa ekonomisi ilkelerine göre, piyasaya giriş ve çıkışlar serbest olmalı, hem sosyal güvenliği sağlamada özel sektöre de yer verilmeli, hem de bireyler kendi sosyal güvenlik kurumlarını serbestçe seçebilmelidir. Halbuki daha birkaç ay öncesine kadar, ülkemizde sadece devlet sosyal güvenliği sağlamadan sorumluydu ve çalışan bireyler kendi istekleri dışında, var olan bir sosyal güvenlik kurumuna istemese de katılmak durumundaydı. Bkz.: Akalın, a.g.e., s. 114.

²⁵⁸ Ülkemizde tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları üç grup içerisinde ele alınabilir. Birinci grupta, OYAK (Ordu Yardımlaşma Kurumu), İLKSA (İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı), Amele Birliği gibi munzam sosyal sigorta kuruluşları vardır. Geçmiş dönemlerde de MEYAK (Memur Yardımlaşma Kurumu) ve İYAK (İşçi Yardımlaşma Kurumu) kurulması çalışmaları olmuştur.

İkinci grupta, kamu kurumları ve özel şirketler tarafından katılımcıları yararına kurulmuş bulunan ve vakıf statüsünde bulunan munzam sandıklar yer almaktadır. Bunların da tamamlayıcı programlar arasında önemli bir yeri vardır. Yalnızca kamu kesiminde, 60’ın üzerinde munzam sandık, üyelerine emeklilik teminatı sunmaktadır. En az 200’er üyesi mevcuttur ve emeklilik aylığı bağlamakta veya toptan ödeme yapmaktadır. Yine, 506 sayılı Kanun’un Geçici 20.’nci maddesine bağlı olarak kurulan sandıklara sahip kurumlardan bir kısmı da, benzer şekilde ikinci bir sandık daha kurmuşlardır.

Üçüncü grupta ise, özel sigorta şirketleri yer almaktadır. Özel sigortacılıkta temel ilke, aynı ya da benzer rizikolarla karşı karşıya bulunan çok sayıda kimseyle sözleşme yapılarak, toplanan primlerle tazminatları karşılayabilecek bir fon oluşturulmasıdır. Dolayısıyla, kendi başına karşılanması mümkün olmayan bir zararın bu şekilde üstesinden gelinebilmektedir.

1980’lerden itibaren özel hayat ve sağlık sigortalarının, toplam sigortalar içerisindeki paylarının giderek arttığı gözlenmektedir. Ülkemizde 38 sigorta şirketi, hayat ve sağlık branşlarında faaliyet göstermekte, bunlardan 22’si hayat, hastalık ve ferdi kaza branşlarında, 16 tanesi ise hayat-dışı

dikkat çekici olanının, ordu mensupları için uygulamaya konulmuş olan Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) olduğu söylenebilir. Oldukça başarılı olduğu söylenebilecek program, hem üyelerine çok büyük bir destek sağlamakta, hem de sağlanan tasarrufların belirli boyutlara ulaşması ile ülke ekonomisine de katkıda bulunmaktadır²⁵⁹.

Son söz olarak ifade etmek gerekirse, her ne kadar, sosyal sigorta ve sosyal refah hizmetlerinin sağlanmasında alternatif arayışlara yönelinmekte ve özelleştirme politikalarıyla özel kesimin payı artırılmaya çalışılsa da, kamu yönetim birimlerinin bu alanlardaki sorumluluğunun halen yoğun bir şekilde sürdüğü açıktır. Örneğin, İngiltere’de nüfusun yalnızca % 15’i özel sağlık sigortasına sahiptir, toplam öğrencilerin % 7’si özel okullara devam etmektedir²⁶⁰.

Dolayısıyla, sosyal refah hizmetlerinin, diğer mal ve hizmetlerde olduğu gibi kolaylıkla özel sektöre devri mümkün olamamakta, bu mal ve hizmetlerin dışsallığı ve de bedava kullanıcı sorunu gibi nedenlerle, özel sektörün katılımı düşük kalmaktadır. Devlet, özel sektöre sosyal nitelikli mal ve hizmetlerin yalnızca üretim ve dağıtımını devretmekte, planlama, koordinasyon, finansman ve yerine getirme sorumluluğunu kendi üzerinde tutmaktadır. Bu nedenlerle, uygulanan bütün politikalara rağmen, gelişmiş ülkelerde devlet hâlâ hacim olarak büyüktür ve kaynakları elinde tutmaktadır²⁶¹.

Sonuç olarak, bu ve benzeri göstergeler, kanaatimize göre, özel sektörün refah devletine karşı bir alternatif olacağı iddialarının daha uzun bir süre gerçekleşemeyeceğini göstermektedir.

branşlarda faal durumda bulunmaktadır. Bkz.: DPT, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, a.g.e., s. 113–117. & Ekin, Alper, Akgeyik, a.g.e., s. 137–138. & Güloğlu, a.g.e., s. 136.

²⁵⁹ Tamamlayıcı kurumlarla ve sandıklarla ilgili daha detaylı bilgi için bkz.: Güloğlu, b.a.

²⁶⁰ Peter Taylor–Gooby, “Welfare Outside the State”, **British Social Attitudes**, (Eds.: Roger Jowell, John Curtice, Lindsay Brook), 1994, pp. 31–32.

²⁶¹ Ersöz, “Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler”, a.g.e., s. 271–272.

SONUÇ

Bu tez içerisinde, tarihsel kökeninden günümüze kadar gelişimine, fonksiyonlarına, türlerine, bunalımına ve nihayet çözüm arayışlarına değinilen “Refah Devleti”, kavram olarak, bireylere ve ailelere, minimum bir düzeyde gelir garantisi sağlayan; kişilerin, belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik vb.) üstesinden gelmelerinde onlara yardımcı olan; sosyal refah hizmetleri aracılığıyla, tüm vatandaşlara iyi yaşam standartları sağlayan bir kurumu ifade etmektedir.

Başlangıçta, kendisini yalnızca ülkeyi ve vatandaşları koruma, yani iç ve dış güvenlik ile sınırlayan devlet, daha sonra işlevlerini giderek genişletmeye başlamış; fiyat ve ücretlerin belirlenmesinden iş piyasalarının düzenlenmesine, imar ve bayındırlık işlerine, ekonomide gereksinim duyulan bazı malların üretilmesine, sosyal politika ve kurumların oluşturulmasına, kısacası her alana el uzatmıştır. Devletin sosyal yaşama yoğun müdahaleleri olmaksızın, toplum yaşamının düzgün, huzurlu ve sancısız işlemesine olanak bulunmadığı düşünülmüştür. Böylece, “seyirci devlet”, “gece bekçisi devlet”, “jandarma devlet” olarak da adlandırılan “minimal devlet” anlayışından, politik, ekonomik, sosyal, hukuki ve toplumsal açılardan çok etkin bir “müdahaleci devlet” (baba devlet) anlayışına dönüşüm yaşanmıştır.

Bu bağlamda, temeli 1880’li yıllara dayanan refah devleti, 1930’lu yıllarda Amerika’da ortaya çıkan Büyük Ekonomik Bunalımı’nın ve bunun bir yan ürünü olarak yükselen işsizlik ve yoksulluğun, diğer ülke ekonomilerine de sıçraması sonucunda, bir çözüm arayışı olarak ortaya çıkmış, giderek genişlemeye başlamış ve 1970’lerin ortalarına kadar güçlenerek devam etmiştir. Bu yeni devlet modeli, II.D.Savaşı sonrası ile 1975 arası çeyrek yüzyıllık dönem boyunca büyüyen çok başarılı modern bir devlet türü olarak bilinmekte ve “Keynezyen Refah Devleti” olarak adlandırılmaktadır.

Yine, birçok yazar tarafından belirtildiğine göre, refah devleti sistemlerinin ortaya çıkışının önemli bir diğer nedeni daha vardır. Kapitalist düzene alternatif bir “komünizm tehdidi”nin başgöstermesi ve Dünya’nın iki kutuplu hale gelişi, bu ülkelerde bir sosyalist devrim ile karşıkarşıya kalınacağı endişesinin doğmasına yol

açmıştır. Bu endişeden doğan refah devletinin temel fonksiyonu, çıkar uyumsuzluğunun törpülenmesi, işçi sınıfının kontrol altında tutulabilmesi ve sosyal devrimin engellenmesidir. Refah devleti politikalarıyla, sosyal sınıflar ve gruplar arasındaki uyumsuzluklar ve sorunlar, barışçı yollarla çözülmek suretiyle devrimin önü kesilmek istenmiştir.

Refah sistemlerinin ortaya çıkışı ve zaman içerisinde genişlemesinde, politik alanın da büyük bir katkısı vardır. Partilerarası rekabetin, refah devletinin gelişiminde çok belirgin bir role sahip olduğu bilinmektedir. Öncelikle, sosyalist-sosyal demokrat sayılan partilerin işbaşına gelmelerinden sonra uygulamaya sokulan ve geliştirilen birçok sosyal hak, daha sonra rakip olan sağ partiler tarafından da ortam elverişli olduğu sürece sürdürülmüştür.

Sosyal refah devleti görevlerinin, temel olarak altı alanda yoğunlaştığı görülmektedir. Bunlar; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı, konut ve sosyal refah hizmetleridir. Bunlar dışında da devletin izlediği sosyal politikalar vardır. Örneğin, istihdam, kent ve çevre politikaları vb. gibi. Refah devletlerinin, günümüze kadar bu görevlerini takdire şayan bir şekilde yerine getirdiği üzerinde herkes hemfikirdir.

II.D.Savaş ertesinde Keynes'in öncülüğünde kurulan ve Türkiye dahil birçok ülkede geniş bir toplumsal uzlaşmaya dayanan "Keynezyen refah devleti", aslında "Soğuk Savaş" yıllarına ve kapitalist sistemin "Altın Çağı"na özgü bir modern devlet biçimi olarak, büyük bir toplumsal uzlaşmaya sahip olmuştur. Nitekim, refah devleti modelinin, krizin başladığı yıllara değin Avrupa toplumlarının nüfus, aile ve iş piyasası yapıları ile iyi derecede bir uyum içerisinde olduğu bilinmektedir. Yüksek doğum oranı, kısa yaşam süresi, büyüyen sanayi istihdamı, düşük kadın istihdam oranı, erkeğin reis olduğu aile modeli ve geleneksel cinsiyet ilişkileriyle uyumlu sosyal refah önlemlerinin giderek geliştiği görülmektedir. Ancak, toplumsal yapı değişmeye başladıkça, refah devleti ve sosyo-ekonomik realite arasındaki bu "uyum" erimiştir.

Gerçekte, refah devleti olarak kabul edilen ülkelerin hepsi aynı düzeyde değildir. Uygulamada, birbirinden farklı bir şekilde gelişen refah devletleri,

literatürde yeralan farklı refah kategorilerine uygun olarak sınıflandırılmaktadır. Bunların içinde en fazla bilineni, Gøsta Esping-Andersen'in yapmış olduğu sınıflandırmadır ve O'nun yaptığı bu sınıflandırmaya göre, kimi ülkeler sıralamanın üstünde yer almakta (sosyal demokrat refah modeli: İsveç, Norveç, Danimarka vb.), bunları daha orta düzeyli ülkeler (muhafazakar refah modeli: İsviçre, Almanya, Fransa vb.) izlemekte, en alt sıralarda ise en zayıf ülkeler (liberal refah modeli: ABD, İngiltere, Kanada vb.) yer almaktadır. Sınıflandırmaya daha sonraları başka yazarlarca birçok yeni refah rejim türleri daha eklenmiştir. Bunlar içinde en çok atıf yapılanı "Güney Avrupa refah devleti modeli" (İtalya, Yunanistan, İspanya vb.)'dir ve gelişmekte olan refah ülkelerini temsil etmektedir. Diğer yandan, son yıllarda Asya bölgesinde hızla gelişen bazı ülkeler de yeni refah rejimleri olarak ayrı bir kategori altında sınıflandırılmaktadır.

Bu ülkelerden bir kısmı "kalıntı refah anlayışı"na sahipken (ABD), bir kısmı ise gelişmiş "kurumsal refah anlayışı"nı (İsveç) benimsemiştir. Refah devletinin gelişimine bakıldığında, son çeyrek yüzyıla gelinceye kadar bütün sanayileşmiş Batı toplumlarında, refah anlayışının kalıntı refah anlayışından, kurumsal refah anlayışına doğru evrildiği görülmektedir. (Neo-liberalizmin hakim düşünce akımı haline geldiği 1970'li yıllar sonrası yeni dönemde ise, tam tersi bir doğrultuda, kurumsal olandan kalıntı olan anlayışa doğru bir yöneliş başlamıştır.)

Krizin iyice belirginleştiği yıllara kadar, refah devletlerindeki kamu harcamalarının, kamu sosyal harcamaların, vergilerin ve de istihdam oranlarının sürekli olarak artış içerisinde olduğu görülmektedir. Öncelikle ele alırsak, refah devletindeki gelişmeye paralel olarak, ileri düzeyde sanayileşmiş ülkelerde kamu harcamalarının GSMH'ye oranının sürekli olarak arttığı gözlenmektedir. Örneğin, bu oran I. Dünya Savaşı öncesinde % 12 civarında iken, 1990'lı yıllarda % 45'lere ve daha sonraları % 50'lere fırlamıştır. İsveç gibi bazı İskandinav ülkelerinde, kamu harcamalarının bütçeye oranı çok daha fazladır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise, bu oran % 25-30 aralığında yer almaktadır.

Aynı şekilde, kamu sosyal harcamalarının GSMH'ye oranı da sürekli bir artış içerisinde olmuştur. OECD istatistiklerine göre, toplam sosyal harcamalar 1960'larda GSMH'nin % 10'u iken, 1990'lı yılların başında ikiye katlanmış, daha yakın

tariklerde de % 25'leri geçmiştir. İstatistiklerde, en yüksek harcama düzeyine İskandinav refah devletlerinin sahip olduğu (GSMH'nin % 30-33'ü), bu ölkeleri Kıta Avrupası (% 24-27) ve Anglo-Sakson refah devletlerinin (% 16-22) izlediği görölmektedir. Gelişmekte olan ölkelerde sosyal harcamaların GSMH'ye oranı çok daha düşüktür. Ölkemizde bu oran % 10'lar civarındadır. Avrupa'da refah harcamalarının en çok arttığı ölkeler, Güney Avrupa ölkeleridir. Bunlar, Kuzey Avrupa (İskandinav ölkeleri) ve Kıta Avrupası ile kıyaslandığında, düşük olan harcama düzeylerini AB düzeyine çıkartmaya çalışmaktadır.

Refah devletlerinde, harcamaların yanında ikinci artan şey vergiler olmuştur. Devlet harcamaları ile paralel bir şekilde, aynı dönemde vergi oranları da yükselmiştir. Devletler, 1945'lerden 1980'lere uzanan dönemde vergi yükünü gitgide artırmış, hem vergi gelirlerini çeşitlendirmiş, hem de vergi oranlarını artan oranlı hale getirmiştir. Sosyal demokratik (İskandinav) ölkeler yüksek oranlı vergi ölkeleridir (vergi oranlarının düzeyi % 40-50'dir); Kıta Avrupa'sının muhafazakar ölkeleri orta düzeyli vergi oranlarının görüldüğü ölkelerdir (% 30-40); liberal Anglo-Sakson ölkeler ise, düşük vergili ölkelerdir (% 30 ve daha aşağı düzeylerde vergi oranları sözkonusudur).

Bunların yanında, üçüncü olarak, istihdamda da artışlar yaşanmıştır. İstihdam artışı, hem ekonomide gerçekleşen büyüme ve yatırımlardan kaynaklanmış, hem de birçok ölkede sağlık, eğitim ve özellikle sosyal refah hizmetleri gibi alanlarda çok sayıda kişi istihdam edilerek, kamunun istihdamdaki payı artırılmıştır. İzlenen bu istihdam politikalarının amacı, kamu sektöründe üretimi artırma yanında, işsizliği de azaltmaktır. İstihdam politikalarının, kamu harcamalarındaki artışa katkısı da açıktır. Bu durum refah devletinin bunalımının başladığı yıllara kadar devam etmiştir. Daha sonra, ekonomide gözlenen resesyonlar nedeniyle işgücü talebi daralmış ve istihdam düzeyleri birçok ölkede düşme eğilimine girmiştir.

Kuzey Avrupa (İskandinav) refah devletleri, yüksek harcama ve vergi düzeylerine sahip olduğu gibi, çalışma çağı nüfusuna yüksek oranda istihdama katılma olanağı sağlamasıyla da önplana çıkmaktadır. (Bu oran erkekler için 1986 yılında % 82-86, 1998 yılında ise % 77-85 olarak gerçekleşmiştir.)

Keynezyen politikaların izlenmesinin, 1970’li yıllarda görülen Birinci ve İkinci Petrol Krizleri’nin ardından, Batı dünyasındaki ülkelerde sorunlar doğurmaya başladığı görülmüştür. Sorunların nedeni, yüksek toplam talep ve istihdam politikaları, yüksek vergi oranları, cömert sosyal refah devleti harcamaları ve artan devlet müdahaleleri olarak tespit edilmiştir. Genişlemenin güçlü olduğu yıllardan farklı olarak, 1970’lerin sonlarından itibaren devam eden bu süreçte, daha düşük ekonomik büyüme, daha yüksek işsizlik düzeyleri, artan bütçe açıkları ve de nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan emeklilik ve sağlık bütçelerinin büyümesi vb. sorunlarla karşılaşmıştır.

Bu nedenle, artık devletler, cömert sosyal refah harcamalarını sürdürübilmenin olanaksız olduğu düşüncesine sahip olmuş ve harcamalarını kısmak, gelirlerini artırmak amacıyla yeni politikalar geliştirmeye, reformlar yapmaya yönelmişlerdir. Son 20 yıldır, refah devletleri politikalarında geri dönüşler yaşanmaya ve refah kurumları reforma tabi tutulmaya başlanmıştır.

Amerikan kapitalizmi tarafından gündeme sokulan neo-liberal küreselleşme, sosyal koruma kurumlarını zayıflatırken (çünkü bunlar kâr maksimizasyonunun önüne birçok engel çıkartmaktadır), piyasa güçlerini ve ekonomik alanı güçlendirmektedir. Bu yüzden, Anglo-Sakson ülkelerinde “sosyal”ın gitgide kuvvetten düşmesine, zayıflamasına şahit olunmaktadır.

Bu durum, ilk bakışta “refah devleti geriliyor” şeklinde yorumlanabilmektedir. Ancak, ekonomik, mali ve demografik baskılara rağmen, gerçekleştirilen araştırmaların ulaştığı sonuç, refah devletlerinin önemli oranda direnç gösterdiğine işaret etmektedir.

Devletler, baskılar karşısında henüz refah devletinden geriye dönüşe yönelmemiş, ancak yaklaşımlarını değiştirmiştir. Yeni yaklaşımlar çeşitli şekillerde ifade edilmektedir. Örneğin, “yeniden ayarlamak” (recalibration), “yeniden biçimlendirmek” (recasting), “hayatta kalmak” (survive), “yeniden yapılanmak” (restructuring), “değişiklik yapmak” (modification), “gelişmek” (evolution) vb. gibi. Bütün bunlar, refah devletinin, baskılara karşı harcamaları kısma tepkisi vermekten ziyade, kendisini yeni koşullara uydurmaya çalıştığını göstermektedir.

Refah devleti anlayışında başlayan dönüşümün nedeni, özellikle 1970’li yılların sonlarından itibaren ortaya çıkan “küreselleşme” süreci ve beraberinde getirdiği diğer gelişmelerdir. Bu dönemde “piyasalaşma” ve “özelleştirme”, 1980’lerde muhafazakar devletlerin benimsediği ve refah devletlerinin dönüşümünde büyük rol oynayan iki anahtar kelimedir. Bu kavramlar beraberinde, ekonomik politikaların daha liberalleştirilmesini ve kamu kesiminin küçültülmesi anlayışının yerleşmesiyle devlet, piyasa ve sivil toplum arasındaki sınırların değişmesini getirmiştir.

Bu tarihten sonra yaşanan gelişmeler, refah devletinin ekonomik, politik ve ideolojik çerçevesini önemli bir şekilde değiştirmiştir. Bunların başında sosyalist alternatifin çöküşü, liberal felsefenin yükselişi, ekonominin küreselleşmesi ve ulus-devletin görece düşüşü vb. gelmektedir. Birbirleriyle kesişen ve ilişki içinde olan bu hususların herbiri refah devleti için birtakım anlamlara sahiptir.

Küreselleşme ve liberalleşme anlayışı, beraberinde devletin küçültülmesini getirmiştir. Yani, herşeyi kendisi üreten, müdahale eden devlet yerine, yalnızca standartlar ve kurallar koyan ve denetleyen ve kendisine verilen temel görev alanının (liberal felsefenin devlete verdiği görev üç tanedir. Bunlar; güvenlik, adalet ve altyapı hizmetleridir) dışına çıkmayan bir devlet anlayışı yaygınlaşmaya başlamıştır.

IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların himayesinde gittikçe etkinliğini artıran küreselleşmenin, refah devletlerini dönüşüme zorladığı, son yıllarda bu alanda yapılan çeşitli çalışmalarda ele alınan örneklerle ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Genelde bu örneklerin hepsi, gelişmiş Batı refah devletlerini ele almakta; küreselleşmenin daha ziyade her yönüyle ileri seviyede bir refah toplumu oluşturmuş devletleri etkisi altına aldığı ve onları sosyal anlamda geriletliği üzerinde durulmaktadır. Ancak, henüz tam anlamıyla bir refah devleti olamayan ülkemizde ve onun gibi gelişmekte olan diğer ülkelerde de bu trendin etkileri çok açık olmasa da gözlenmektedir.

Krizden çıkmanın yolu olarak, yeni bir politik ve ekonomik felsefenin benimsenmeye başladığı, öncülüğünü ise Reagan dönemi ABD’si ile Thatcher dönemi İngiltere’sinin yaptığı görülmüştür. Bu yeni düzen, serbest piyasa-

özelleştirme-küreselleşme öngörmektedir. Verilere bakıldığında, gerçekten de yeni ekonomik düzenin 1990'lı yıllardan itibaren özellikle ABD açısından meyve vermeye başladığı görülmektedir. ABD'nin, gelişmiş ülkeler içinde en yüksek büyüme hızı, en düşük işsizlik ve enflasyon oranına sahip ülke konumuna geldiği görülmektedir.

Özellikle gelişmiş ülkelerde görülen refah devletinin krizinin temel nedenleri kısaca aşağıdaki gibi özetlenebilir: Herşeyden önce, demografik yapı değişmiş, yani insan ömrü uzamış, yaşlı nüfus çoğalmış ve doğum oranları düşmüştür (dolayısıyla bu durum aktif-pasif ilişkisini bozmuş, bağımlılık oranını artırmıştır), ailenin yapısı (boşanma oranları artmış, tek ebeveynli aileler ve yetişkin olmayan anneler çoğalmıştır) ve ekonomik koşullar (büyüme hızları düşmüş, profesyonelleşme ve kadınların işgücüne katılımı artmıştır) değişmiştir, işsizlik yükselmiş, kamu harcamaları artmış, vergiler yükselmiş, mali açıklar sürekli hale gelmiştir. Bu sebeplerle hükümetlerin sosyal harcamalar için milli gelirden ayırdıkları pay sürekli büyümüş ve giderek katlanılamaz bir hacme ulaşarak, ülkelerin rekabetgüçlerini zayıflatır hale gelmiştir. Dolayısıyla kriz, sosyo-ekonomik yapıyı 40-50 yıl öncesine göre tamamen değiştirmiştir.

Yine, yaşam standartlarının gelişmesine ve yaşam sürelerinin uzamasına yol açan refah devletleri, yeni gereksinimler yaratmıştır. Artan sağlık maliyetleri ve emeklilik olanakları, büyük oranda refah bütçelerinin artmasına ve mali darboğazlara yol açmış ve bu durum özellikle Avrupa'da, refah politikalarının uyumu açısından kolayca üstesinden gelinemeyen problemler doğurmuştur.

Yukarıda sıralanan sorunlar içinde en dikkat çekici olan ve bütçeye en fazla yük getiren husus, nüfusun yaşlanması sorunudur. Refah devletinin önemli işlevlerinden birisi, yaşlılara yönelik olarak gerçekleştirdiği sosyal koruma ve gelir güvencesidir. Toplumun gittikçe artan yaşlı nüfusuna yönelik olarak, son yıllarda önemli miktarda araştırmalar yapılmaya başlanmıştır. Nitekim yapılan projeksiyonlarda özellikle Batılı toplumlarda toplam nüfus içinde yaşlı nüfusun hızla artış gösterdiği, bunun da refah devletinin bunalımına yol açacak önemli bir gelişme olduğu ifade edilmektedir. Batı toplumları için bir tehdit halini alan bu gelişmeler, ülkemiz açısından henüz ciddi anlamda bir tehlike sergilemese de, geleceğe yönelik

hazırlıklı olma açısından analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin alınması bakımından önem taşımaktadır.

Özellikle sanayileşmiş ülkeler, hızla yaşlı bir toplum niteliğine bürünmekte, doğum oranlarının düşmesi, ortalama ömrün uzaması, sağlık alanındaki gelişmeler, kentleşme ve sanayileşmenin yaygınlaşması ve bazı sosyo-ekonomik faktörler (genel refah düzeyinin yükselmesi vb.) nedenlerle, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere bütün dünya ülkelerinde yaşlı nüfusun artmaya başladığı görülmektedir. Yaşlıların ülke nüfusuna oranı, emeklilerin aktif çalışanlara oranı, 14 + 65 yaş grubu dışındakilerin çalışanlara oranı gibi demografik göstergeler gittikçe kötüleşmektedir.

Yine, yaşlı nüfusa ilişkin olarak yapılan projeksiyonlarda, OECD ülkelerinde 1990 yılında nüfusun % 18'ini oluşturan 60 yaş üzeri nüfusun, 2030 yılında % 30'lara tırmanacağı, 80 yaş üzeri nüfusun ise, yine aynı dönemde % 3'den % 6'ya yükseleceği hesaplanmaktadır. OECD üyesi İtalya, günümüzde de, geleceğe dair öngörülerde de, yaşlı nüfus oranı bakımından en yüksek yüzdeye sahiptir.

Yeni dönemde iş piyasalarına göz atıldığında, her alanda yaşanan değişim ve dönüşümün, kaçınılmaz olarak iş piyasalarına da yansıdığı görülmektedir. Değişen iş piyasası ile ilgili olarak şu tespitleri yapmak mümkündür. Herşeyden önce, 1975'lerden sonraki bu dönemin en bariz özelliği, birçok gelişmiş refah devletinde işsizliğin yükselişe geçişi ve yapısal bir nitelik kazanmasıdır. İşsizlik, refah devletlerinin hemen hemen hepsinde önemli bir toplumsal sorundur. İşsizlik oranı, ortalama olarak % 10'ların üzerinde olup, özellikle Avrupa'da büyük bir sorun olarak yaşanmaktadır (Kuzey Amerika ülkelerinin en büyük sorunu ise, işsizlikten ziyade gelir eşitsizliği ve yoksulluktur). Özellikle gençlerin işsizliği ve uzun süreli işsizlik, en çok endişe edilen alanların başında gelmektedir. Ancak, son yıllarda işsizlikle mücadelede başarı sağlanmış ve oranlar tek haneli rakamlara indirilmiştir.

Dolayısıyla, özetlemek gerekirse, refah devletine yöneltilen birçok eleştiri vardır. Bunların başında, birçok devletin izlediği sosyal refah yönlü politikalara rağmen, işsizliğin düşürülemediği (bu dönemde işgücüne katılım oranı artmış, fakat işsizlik ve uzun dönemli işsizlik bundan daha da fazla artmıştır), aile yapısının bozulduğu (aile yapıları çok farklılaşmıştır, boşanmalar artmıştır, yeni aile türleri

daha ziyade iki çalışanlı zengin ailelerden ve hiç geliri olmayan tek ebeveynli ailelerden oluşmuştur), yoksulluğun azaltılamadığı, sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin düzeltilemediği (ücretler, Amerika ve İngiltere başta olmak üzere, birçok Avrupa ülkesinde daha çok kutuplaşmıştır), toplum ahlâkının yozlaştığı (refah devleti uygulamaları, hem bedavacılığı teşvik etmiş, hem de bireysel sorumluluğun azalmasına ve bir bağımlılık kültürünün ortaya çıkmasına yol açmıştır), çalışma, tasarrufta bulunma ve yatırım yapma isteğinin kemirildiği ve devletin bunların bu şekilde devam etmesine kayıtsız kaldığı vb. iddialar yer almaktadır.

Diğer yandan, kamunun ekonomideki payının hızla artmasına yol açan sosyal refah kurumları, birçok yönden giderek amacından sapacak gelişmelere de konu olmuştur. İnsanların sefalete düşmesini engelleme amacıyla hareket eden bu tür kurumlar, giderek neden korunması gerektiği bilinmeyen geniş bir kitlenin korunmasını içerecek şekilde amacından sapmaya başlamıştır. Refah devletlerinin zannedildiğinin tersine, korunmaya muhtaç olduğu düşünülen grupların lehine değil, aksine zaten görece daha iyi durumda olan orta ve ortanın üstü sınıfların lehine işlediği, birçok araştırmada teorik ve ampirik olarak kanıtlanmıştır. Bütün bu gelişmeler refah devletinin krizini derinleştiren unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

Bugün gelinen noktada, bu masrafların nasıl karşılanacağı sorusuna cevap aranmaktadır. Harcamalar, sosyal programların bütçelerinden kesinti yapılarak mı, vergi düzeyleri artırılarak mı, yoksa özel sigorta programları getirilerek mi karşılanacaktır?

Aslında, refah devletlerinde artan maliyetler sorunu yeni bir konu değildir, her zaman için tartışılan bir konu olmuştur, ancak özellikle son 15–20 yıldır maliyet sorunu daha tartışılır hale gelmiştir. II.D.Savaşı sonrası dönemden sonraki ilk 30 yılda, hızlı ekonomik büyüme ve cömertlik felsefesi, harcamaların ve dolayısıyla vergilerin hızla artışını beraberinde getirmiş; ancak daha sonraki dönemde, ekonomilerin gitgide istikrarsız hale gelmesi ve yüksek vergi ekonomilerinin sarsılmaya başlaması, devletlerin yüksek vergilere ve harcamalara karşı isteksiz olduğu bir ortam yaratmıştır.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, refah devletleri, kamu refah harcamalarının azaltılması için reformlar başlatmış ve yeniden yapılanma çalışmalarına başvurmuştur.

Ortaya çıkan eğilimlerden ilki, refah devletinin üstlendiği bazı görevlerin, özellikle emeklilik sisteminin özelleştirilmesidir. Sosyal refah kurumlarının yaşadığı finansman sorunlarını aşabilmek için birçok ülke ya tamamen, ya da kısmen özelleştirmeye başvurmayı ve / veya emeklilik sistemlerinde ciddi reformlar yapmayı gerekli görmektedir. Aksi taktirde, 20-30 yıl sonrasına ilişkin yapılan projeksiyonların ortaya koyduğu gerçek, neredeyse tüm refah devletlerinde refah sistemlerinin kısa bir zaman sonra sürdürülemez bir duruma geleceğidir.

Bu doğrultuda, emeklilik sistemi ile ilgili harcamaları kontrol altında tutabilmek için emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler artırılmış, emekliye, geliri ile emeklilik aylığı arasındaki ilişkiye göre ödeme yapılmaya başlanmıştır. Reformlardan sonra gerçekleştirilen projeksiyonlara bakıldığında ise, varılan sonuçların eskisine oranla değiştiği görülmüş, sistemlerin geleceği açısından daha ümitvar bir öngörüye ulaşılmıştır.

Diğer yandan, işsizler, yalnız yaşayan anneler gibi geniş sayıdaki sosyal refah hizmeti alıcılarına yönelik reformlar da, harcamaları kısma arayışlarının diğer bir boyutudur. Bunların hizmetlerden yararlanabilme kriterleri ağırlaştırılmış, bu yolla yararlanan kişi sayısı azaltılmaya çalışılmıştır. Bu yaklaşım sonucunda, bu tür hizmetlerin gerçekten hakedenlere verilmesi amaçlandığından, katı bir gelir araştırması yöntemi giderek yaygınlaşmıştır.

Refah devletinin bunalıma girmesinden sonra, çözüm amacıyla başlayan arayışlar, bundan böyle sosyal refah hizmetlerinin mevcut kurumsal yapıyla devam ettirilmesinin mümkün olamayacağı, kurumsal yapıda esaslı bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi gereği üzerinde durmaktadır.

Bu amaçla, sosyal refah kurumları hem kurum olarak, hem de sağladığı hizmetler açısından reorganize edilmekte, refah devletinin birçok fonksiyonu ya yerel yönetimlere kaydırılmakta, ya devlet-kâr gütmeyen kuruluş işbirliğine

yönelinmekte ya da devletin bu tür sosyal işlevleri özelleştirilerek bu hizmetlerin sunulması piyasaya terkedilmektedir.

Böylece, Altın Çağ'ın cömert refah devleti üzerinde tartışmaların başlaması, refah hizmetlerinin sunumu açısından yeni yönelimlerin doğmasına yol açmıştır. Dolayısıyla, temel olarak üç yönelimden bahsedilmektedir. Birincisi, her ne kadar yönetim aygıtının bir parçası olsa da, merkezi yönetime nazaran daha etkin ve verimli olan “yerel yönetimlerin” sosyal refah hizmetlerinin sunumunda artan oranda öne çıkmaya başlamasıdır. İkinci yönelim, refahı daha yerel düzeye, hiyerarşik ve bürokratik olmayan kendi kendine yönetim biçimlerine (kâr gütmeyen kuruluşlara) aktararak devleti by-pass etme girişimleridir. Üçüncüsü ise, refah devletinin sosyal görevlerini “piyasalara” vererek (sosyal refah kurumlarının özelleştirilmesi) devlet müdahalesini sınırlamaya dönük neo-konzervatif stratejilerdir. Özellikle sonuncusu, yani sosyal refah hizmetlerinin özel sektöre devri, neo-liberal yaklaşımın en çok tercih ettiği ve günümüzde birçok ülkenin başvurduğu bir uygulama biçimidir.

Başlangıçta, merkezi devlet, sosyal görevlerini yerel yönetimlerle paylaşarak sorumluluklarını hafifletme yolunu seçmiş, hatta İsveç gibi kimi ülkelerde, yerel yönetimler bu alanda merkezi hükümetten daha yüksek bir paya sahip olmuş, ancak sonuç olarak yerel yönetimlerin de devlet aygıtının bir parçası olması, aynı verimsizlik ve etkinsizliğin bu tür yönetim şekli için de geçerli olması, bu işlevlerin daha farklı bir yolla yerine getirilmesi arayışını doğurmuştur.

Bu anlamda, kâr gütmeyen kuruluşlar, hem toplumun tepkisini çekmemek, hem de özelleştirme öncesine bir hazırlık olmak üzere en uygun sosyal refah sağlayıcılar olarak düşünülmüş ve sosyal hizmetlerin sunulması önemli oranda bu kuruluşlar aracılığıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Genel olarak devletin desteğini arkasına alan bu kurumlar, kendi imkanlarını da katarak, sosyal hizmetleri daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirmeye çalışmışlardır.

Son yıllarda ise, özellikle İngiltere ve ABD'nin öncülüğünde başlatılan özelleştirme akımının sosyal refah hizmetlerinin de özelleştirilmesini kapsamıyla, piyasanın bu konudaki fonksiyonunun artmaya başladığı ve devletin sosyo-ekonomik yaşama müdahalesine ilişkin değişen bakış açısı ile birlikte, özel sektörün

sosyal refah sağlayıcı kurumlar olarak boy göstermeye başladıkları görülmektedir. Kamu programlarından özel programlara geçişte İngiltere en hızlı hareket eden ülke olarak göze çarpmaktadır.

Dünya Bankası, OECD, IMF gibi devletlerarası kuruluşların da tavsiyeleri ve teşvikleriyle, özel sektör birçok ülkede sosyal hizmetler alanında etkinliğini artırmaya başlamıştır. Yeni dönemde, devlete biçilen yeni rol, yalnızca sağlanacak hizmetlerin yasal çerçevesini belirlemektir.

Ancak, sosyal refah hizmetlerinin, diğer mal ve hizmetlerde olduğu gibi kolaylıkla özel sektöre devri mümkün olamamakta, bu mal ve hizmetlerin dışsallığı ve de bedava kullanıcı sorunu gibi nedenlerle, özel sektörün katılımı düşük kalmaktadır. Devlet, özel sektöre sosyal nitelikli mal ve hizmetlerin yalnızca üretim ve dağıtımını devretmekte, planlama, koordinasyon, finansman ve yerine getirme sorumluluğunu kendi üzerinde tutmaktadır. Bu nedenlerle, uygulanan bütün politikalara rağmen, gelişmiş ülkelerde devlet hâlâ hacim olarak büyüktür ve kaynakları elinde tutmaktadır.

Üzerinde durulması gereken bir başka konu ise, refah devletinin 1970'lerden itibaren tıkanmasının, geleceğe yönelik olarak yeni arayışların ortaya çıkmasına yol açmasıdır. Refah devletinin gelecekte nasıl bir şekil alacağına dair yapılan değerlendirmeler ve tartışmalar, bir nevi herkesin ideolojik yaklaşımına göre farklılıklar göstermektedir. Bazı görüş sahiplerinin ayaklarının yerden tamamen kesik olduğu görülmektedir. Yani, yelpazenin bir ucunda anarşizme kadar uzanan ve devletin gelecekte yok olacağını veya minimum bir hale geleceğini iddia edenler varken, diğer ucunda da geleceğin devlet biçiminin, II.D.Savaşı sonrası görülen refah devletlerinden bile daha fonksiyonel olacağını ileri sürenler bulunmaktadır. Diğer yandan, daha ölçülü ve olası öngörüler ise şu şekilde özetlenebilir.

Kabaca ifade etmek gerekirse, sağ görüşe sahip olan kişiler, refah devletinin geleceğini pek de parlak görmemekte, artık bu türden cömert bir devlet anlayışının yeni döneme uygunluk gösteremeyeceğini, dolayısıyla neo-liberal ilkeler doğrultusunda değişmek zorunda olduğunu ileri sürmektedir.

Bunlara göre, refah devletinin geçirmekte olduğu değişim ve dönüşüm sürecini şu şekilde değerlendirmek daha gerçekçi olacaktır. Nasıl ki 19. yüzyılın sonunda ortaya çıkan Sanayi Devrimi, dünyayı o güne kadar hiç olmadık bir biçimde değiştirdiyse ve ortaya tamamen farklı bir üretim süreci, çalışma ilişkileri, sosyo-ekonomik yapı vb.'nin çıkmasına yol açmışsa ve refah devleti bu Sanayi Çağı'nın bir devlet modeli olarak ortaya çıkmışsa; 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren yeni bir çağa (Bilgi Çağı) girilmesi de, elbette ki kendine uygun bir üretim ve çalışma koşullarına yol açacak, sosyo-ekonomik yaşamı yeni koşullara göre yeniden şekillendirecek ve dolayısıyla eski çağın bir ürünü olan refah devleti modelini de değiştirerek farklı bir devlet modelinin ortaya çıkmasına zemin hazırlayabilecektir.

Dolayısıyla bunlar, küreselleşmenin, refah devletlerini zayıflatmakta ve yok etmekte olduğunu, yakın bir gelecekte, asıl tartışma konusunun, refah devletini devam ettirmek veya ettirmemek noktasında değil, bunun yerine ne çeşit bir uygulamaya yönelme gereği hususunda olacağını ifade etmektedir. Onlara göre, ulusal refah devletlerinin sosyal politika fonksiyonları, zamanla küresel düzeyde oluşturulacak ulus-üstü kuruluşlarca yerine getirilmelidir.

Sosyal politikanın ve refah devletinin geleceğine dair bu tür görüşler, önceki yüzyılda ulus-devletlerin himayesinde gelişen sosyal korumanın, ulus-devletlerin zayıflaması nedeniyle uluslararası düzeyde ele alınmaya başlanacağı yönündedir. Bu nedenle, gelecek dönemde sosyal koruma, "Uluslararası Sosyal Politika" veya "Uluslararası Refah Devleti" olarak adlandırılabilir ulus-üstü (supranasyonel) bir boyut tarafından sağlanmaya başlayacaktır.

Zaten, küreselleşmenin etkisini artırmasıyla birlikte, sosyal standartların korunması için ulus-ötesi (transnasyonel) bir sosyal politikanın oluşturulması yönünde birtakım çabalar da ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, bu görüş sahiplerine göre yapılması gereken şey, ulus-ötesi düzeyde sosyal standartlar tesis etmek ve korumak için harekete geçmek, bu yönde oluşmaya başlayan cılız gayretleri takviye etmek, desteklemektir.

Sosyalist görüşe mensup olanlar ise, refah devletinin değişen koşullar altında gerçekten bir çıkmaz içine girdiğini görmekte, ancak, yine de bu durumun geçici

olduğuna, birtakım reform ve yeniden yapılanma çalışmaları sonucunda, refah devletinin tekrar fonksiyonel ve işlevsel hale gelebileceğine inanmaktadır. Zaten, refah devletleri çeyrek yüzyıldır içinde bulundukları değişim sürecinde, değişen koşullara nasıl uyum sağlayabileceklerini öğrenmiş, bu konuda yeni stratejiler geliştirmiş, dolayısıyla değişen koşullara uyum kapasitesini artırmıştır.

Bunlardan bazılarına göre, küreselleşme ve neo-liberalizmin günümüze kadar olan seyrine bakıldığında, küresel ekonominin bu şekilde gidemeyeceği, değişmek zorunda olduğu, bu değişimin en kısa zamanda gerçekleşeceği görölecektir. Değişimin yönü ise, katılımcı demokrasinin ve refah devletinin yeniden güçlenmesine doğru ve neo-keynezyen iktisat politikalarının kabulü yönünde olacaktır. Neo-liberal politikalar başarısız olduğu için, yakın bir zamanda neo-keynezyen politikaların uygulanması gerekli olacak, güçlü refah devletine yeniden gereksinim duyulacaktır.

Bu doğrultuda, neo-liberaller ile muhafazakarların “Yeni Sağ” olarak ifade edilen bir zeminde buluşmasına cevap olarak, sosyal demokratlar ve sosyal liberallerin de “Üçüncü Yol” olarak adlandırılan bir yeni yol arayışına girdikleri görölmektedir.

Kanaatimizce ise, refah devletinin halihazırdaki durumu ve geleceğine ilişkin olarak şu değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

Bugün görünen odur ki, çok hızlı büyüyen refah devletlerinin gerçekten de genel olarak bir bunalım içirisinde oldukları söylenebilir. Ancak, bu genelleme, her ülke ve her refah rejimi için aynı derecede doğru değildir. Bazı gelişmiş ölkelerde, refah devleti daha fazla sorgulanır ve küültölmesi yönünde daha çok önlem alınır iken, bazılarında ise, küreselleşme süreci ile birlikte devletin geleceğine yönelik bir kuşku oluşsa da, bu endişenin refah devleti fonksiyonlarında dikkate değer bir değişimi beraberinde getirmediği gözlenmektedir.

Devlet, yine de her ölkede hâlâ sosyal refah politikalarının en büyük üreticisi ve uygulayıcısıdır. Refah devletleri ve sosyal koruma sistemleri, neredeyse tüm ölkelerde güçlü bir şekilde ayakta durmaktadır. Bunalım, çok konuşulduğu gibi,

devletleri sosyal standartlarda ve hizmetlerde minimuma doğru bir yarışa itmemiş, sanıldığı gibi refah devleti kimliğinin altını oymamıştır.

Yukarıda belirtilen ve kamu sosyal harcamalarının kısılmasını hedefleyen reformlar sonucunda, gerçekten de özellikle 1990'lı yıllardan itibaren sosyal harcamalarda bir düşme görülmeye başlanmıştır. Ancak, bu düşme, genel olarak çok da önemsenecek bir düzeyde gerçekleşmezken, her ülkede de aynı düzeyde olmamış, bazı ülkelerde tersi bir şekilde, düşük de olsa sosyal harcamalardaki yükselme seyrinin devam ettiği, refah devleti harcamalarının azaltılması bir yana, görece olarak arttığı gözlenmiştir.

Diğer bir ifadeyle, refah devletinin karşı karşıya kaldığı krizlere ve birçok refah programında görülen kesintilere ve neo-liberal politikalara rağmen, 1990'lı yılların sonuna gelindiğinde dahi, harcamaları mümkün olduğunca kısma isteği bir türlü gerçekleştirilememiş, aksine bazı ülkelerde artmaya devam etmiştir. Bunun bazı nedenleri vardır. Ancak, harcamalardaki artışın devam etmesinin nedeni, cömert refah devleti anlayışının sürdürülmesi değildir. Nedenlerin başında, bir kısmı yukarıda açıklanan, birçok gelişmiş ülkede yüksek oranlı işsizliğin bir türlü düşürülememesi, demografik değişimler sonucu nüfusun yaşlanması, yalnız yaşayan annelerin artışı, artan sosyal refah hizmetleri, vatandaşların daha iyi kamu hizmeti beklentisi vb. gibi maliyetleri artırıcı hususlar gelmektedir.

Yaşanan son gelişmeler doğrultusunda, gelecekte refah devletinin rolünün ne olacağı, refah devletinin ne yönde gelişeceğini önceden sezinlemek de pek mümkün gözükmemektedir. Ancak, konu ile ilgili birçok kişinin beklentisi, refah devletlerinin gelecekte de varlıklarını sürdürmeye devam edecekleri yönündedir. Ancak bu, refah devletlerinin geçmişteki gibi aynı yapıyı sürdüreceği anlamına da gelmemektedir. Küreselleşmenin doğurduğu yeni koşullara uygun birtakım dönüşümler söz konusu olabilir. Fakat, bu dönüşüm yine refah devletinin etrafında gerçekleşecektir. Yoksa, refah devletlerinin zayıfladığı, onların yerini küresel düzeyde sosyal politika kurumlarının almak üzere olduğu iddiası, çok da gerçekçi gözükmemektedir.

Acaba, genelde gelişmiş sanayi ülkeleri için söz konusu olan yukarıdaki bilgiler ve değerlendirmeler, Türkiye ve onun gibi gelişmekte olan ülkeler söz konusu

olduğunda da geçerli olmakta mıdır? Refah devletinin geri çekilmesinden söz edilirken, bu durumun Batı’lı gelişmiş ülkeler için sözkonusu olduğu, gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerin zaten refah devleti kuracak olanaklara sahip olamadığı, ancak hiç olmazsa Türkiye, Hindistan gibi bir kısım gelişmekte olan ülke için refah devletinin daima bir “hedef” olarak gündemde kaldığı ve demokrasinin vazgeçilmez bir tamamlayıcısı olarak düşünüldüğü görülmektedir.

Türkiye, refah devleti açısından bir incelemeye tabi tutulduğunda, gelişmiş Batı’lı ülkelerle kıyaslandığında, çok zayıf bir refah devleti varlığının sözkonusu olduğu, refah devletinin etkinliği açısından bakıldığında tam anlamıyla bir refah devleti olamadığı görülmektedir. Bunun nedeni, Türkiye’nin, kendisi gibi geç sanayileşmiş ülkelerde olduğu gibi, oldukça gelişmiş bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmasına rağmen, sosyal güvenliğin diğer ayakları olan sosyal yardım ve sosyal refah hizmetlerine gereken önemi verememesidir.

Türkiye, 40 yılı aşkın bir süredir, refah devleti (sosyal devlet) olduğunu anayasalarda ilan etmiş ve bu ilkenin değiştirilemez olduğunu hükme bağlamıştır. Ancak, ne yazık ki, başta ekonomik olmak üzere bazı nedenlerden dolayı, ülkemiz gerçek anlamda refah devleti haline gelememiş, sosyal politika gereksinimi bir türlü giderilememiştir. Bir akademisyenin deyişiyle, Türkiye ancak bir “vaatler devleti” olabilmektedir.

Bu anlamda, Türkiye’de IMF politikaları ile uyumlu bir ekonomi politikasının varlığı da, zaten güçsüz olan sosyal refah devletinin daha fazla güçlendirilmesi arzu ve düşüncesini olumsuz olarak etkilemekte, devletin özelleştirme, ücretler, istihdam, sosyal reformlar gibi politikalarına bakıldığında, IMF’in takip ettiği politikaların etkileri açık bir biçimde tespit edilebilmektedir.

Batılı refah devletlerinin, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağılımı, konut ve kişisel sosyal hizmetler gibi temel refah hizmetlerini sağlamada görece olarak belirli bir seviyeyi tutturdıkları görülmektedir. Ancak, Türkiye’de Tanzimat’tan günümüze birçok reformlar gerçekleştirildiği ve son iki Anayasa’da sosyal refah devleti anlayışı yer aldığı halde, Türk kamu yönetiminin en temel hizmetleri bile yeteri düzeyde sağlayamadığı görülmektedir. Sosyal güvenlik

alanında, kapsamın darlığı ve emeklilik maaşlarının yetersizliği, eğitim alanında okulların ve eğitimin yetersizliği, sağlık alanında altyapının ve sağlık hizmetlerinin kalitesi ve yetersizliği, konut alanında plansız şehirleşme ve gecekondulaşma, kişisel sosyal hizmetler alanında, yaşlılara ve kimsesiz çocuklara sunulan hizmetlerin yetersizliği vb. bunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Aslında, gelişmekte olan ülkelerde ve tabii ki Türkiye’de, gelişmiş ülkelerin refah seviyelerine ulaşmak bir amaçtır, ancak bu amaca ulaşmada bu ülkelerin önlerinde büyük bir engel vardır. Bu engel, bu ülkelerin kısıtlı bir bütçeye sahip olmaları ve yapılacak çok şeyin olmasıdır. Dolayısıyla, eldeki mevcut kaynakların çok akıllıca ve rantabl kullanımı zorunlu olmakta, bu ülkeler, bir yandan ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirirken, diğer yandan da sosyal gelişmelerini de sağlamaya çalışmaktadır.

Türkiye’de hükümetlerin genelde kısıtlı kaynaklarına paralel olarak bir refah politikası izlediği görülmektedir. Türkiye’deki sosyo-ekonomik politikalara genel olarak bakıldığında, bunları şu şekilde özetlemek mümkün olmaktadır: Ekonomik kalkınma ve refah devleti açısından dengeli bir politika izlendiği, ne ekonomik kalkınmadan ne de refah devletinden vazgeçildiği; ekonomik kalkınmanın gerekli olduğu, hatta daha güçlü bir refah devleti için bunun şart olduğu, fakat bunu gerçekleştirirken de refah devletinin gereklerinden de taviz verilemeyeceğinin ve refah devletinin zayıflatılmayacağını vurgulandığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

A. KİTAPLAR

- Adema, Willem: **Net Social Expenditure**, Labour Market and Social Policy—Occasional Papers No: 52, 2nd ed., OECD Publ., 2001.
- Akalın, Güneri: **Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz**, Ankara: TISK Yay., 2002.
- Aktan, Coşkun Can (Haz.): **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yay., 2002.
- Aktan, Coşkun Can: **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yay., 1995.
- Aktan, Coşkun Can: **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, İzmir: Takav Matbaası, 1994.
- Aktan, Coşkun Can: **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**, Ankara: Yeni Türkiye Yay., 1999.
- Aldemir, Şansel: “Küreselleşme Aşamasında Yoksulluk ve Refah Politikaları”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2003.
- Al_Othman, Husein: “Americans’ Attitudes Toward Government Spending on Social Welfare State Programs: The Role of Social Class and Race”, (Ph.D. Dissertation), Mississippi: State University, Department of Sociology, 2000.
- Andersson, Ake E., Björn Harsman, John M. Quigley (Eds.): **Government for the Future**, Amsterdam: Elsevier Publ., 1997.
- Ay, M. Nihat: **Cumhuriyet Türkiye’si’nde Sosyal Devletin Gelişmesi**, Cumhuriyetin 50. Yıl Dönümü Anı Eserlerinden Ayrı Bası, İzmir: EÜ, İTBF Yay., 1973.
- Baldwin, Peter: **The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975**, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Barry, Norman: **Yeni Sağ**, (Çev.: Cevdet Aykan), Ankara: Tisamat Yay., 1989.

- Bilen, Mahmut: "Piyasa Ekonomisinde Devletin Değişen Rolü", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2002.
- Bogason, Peter (Ed.): **New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia**, New York: Nova Science Publishers, 1996.
- Bruce, Maurice: **The Rise of the Welfare State: English Social Policy, 1601–1971**, London: Cox–Wyman Publ., 1973.
- Burden, Tom: **Social Policy and Welfare: A Clear Guide**, London: Pluto Press, 1998.
- Castles, F.: **Comparative Public Policy**, Cheltenham: Edward Elgar Publ., 1998.
- Chatterjee, Pranab: **Approaches to the Welfare State**, Washington D.C.: Nasw Press, 1996.
- Cochrane, Alan: **Whatever Happened to Local Government?**, Buckingham: Open University Press, 1993.
- Coşkun, İsmail: **Modern Devletin Doğuşu**, İstanbul: Der Yay., 1997.
- Çalışkan, Abdülkerim: "Sosyal Refahın Sağlanması Devletin Etkinliği ve Türkiye Örneği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2001.
- Çelik, Abdülhalim: **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**, Ankara: Kamu–İş Yay., 2002.
- DPT: **8. BYKP (2001–2005)**, Ankara: Haziran 2000.
- DPT: **Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yay., 2001.
- DPT: **Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yay., 2000.
- DPT: **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yay., 2001.
- DPT: **Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yay., 2001.
- Eisenstadt, S. N.: **The Political Systems of Empires**, Glencoe: Free Press, 1963.

- Eker, Aytaç, Coşkun Can Aktan (Haz.): **Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme**, İzmir: Takav Matbaası, 1993.
- Eker, Aytaç, Coşkun Can Aktan (Haz.): **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat**, İzmir, 1991.
- Ekin, Nusret, Yusuf Alper, Tekin Akgeyik: **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul: İTO Yay., 1999.
- Ekin, Nusret: **Endüstri İlişkileri**, 5. bs., İstanbul: İÜ İşletme Fakültesi Yay., 1989.
- Eroğul, Cem: **Devlet Nedir?**, 2. bs., Ankara: İmge Kitabevi, 1999.
- Ersöz, Halis Yunus: "Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2000.
- Ertem, Adnan: "Osmanlı ve Cumhuriyet Döneminde Sosyal Bütünleşme Açısından Vakıflar", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998.
- Esping-Andersen, Gøsta (Ed.): **Why We Need a New Welfare State?**, New York: Oxford University Press, 2002.
- Esping-Andersen, Gøsta: **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**, London, Sage Publ., 1996.
- Esping-Andersen, Gøsta: **Social Foundations of Postindustrial Economies**, New York, Oxford University Press, 1999.
- Esping-Andersen, Gøsta: **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- European Commission: **EU Employment and Social Policy, 1999-2001**, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
- Eurostat: **The Social Situation of the European Union 2001**, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
- Fouarge, Didier: **Costs of Non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies – and the Costs of Not Having Them**, Report for the Employment and Social Affairs DG, January 2003, pp. 1-49.

- Freeman, Richard B. (Ed.): **Working Under Different Rules**, New York: Russell Sage Foundation Publ., 1994.
- Furniss, N., T. Tilton: **The Case for the Welfare State**, Bloomington: Indiana University Press, 1977.
- Garret, Geoffrey: **Partisan Politics in the Global Economy**, New York: Cambridge University Press, 1998.
- Giddens, Anthony (Ed.): **The Global Third Way Debate**, Cambridge: Polity Press, 2001.
- Giddens, Anthony, **Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives**, Routledge Publ, April 2000.
- Giddens, Anthony: **The Third Way: The Renewal of Social Democracy**, Cambridge: Polity Press, 1998.
- Gilbert, Neil, Paul Terrell: **Dimensions of Social Welfare Policy**, 4th ed., Massachusetts: Allyn-Bacon Publ., 1998.
- Ginsberg, Leon: **Conservative Social Welfare Policy: A Description and Analysis**, Chicago: Nelson-Hall Press, 1998.
- Glazer, Nathan: **The Limits of Social Policy**, Cambridge: Harvard University Press, 1990, pp. 99-102.
- Glyn, Andrew (Ed.): **Social Democracy in Neo-Liberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980**, New York: Oxford University Press, 2001.
- Goodin, Robert E., Bruce Headey, Ruud Muffels, Henk-Jan Dirven: **The Real Worlds of Welfare Capitalism**, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Göze, Ayferi: **Libereral, Marxiste, Faşist ve Sosyal Devlet**, 3. bs., İstanbul: Beta Yay., 1995.
- Greve, Bent: **Historical Dictionary of the Welfare State**, London: The Scarecrow Press, 1998.
- Güloğlu, Tuncay: **"Genel Olarak ve Türkiye'de Yaşlı Nüfusun Sosyal Güvenliği"**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ, SBE, 1998.
- Güzel, Ali, Ali Rıza Okur: **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 2. bs., İstanbul: Beta Yay., 1990.

- Habermas, J. **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti** (Çev.: M. Beyaztaş), İstanbul: Bakış Yay., 2002.
- Hall, S., B. Gieben (Eds.): **Formations of Modernity**, Cambridge: Polity Press, 1992.
- Hayek, Friedrich A.: **Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük: Kurallar ve Düzen (Adaletin ve Politik İktisadın Liberal İlkelerinin Yeni Bir İfadesi, Cilt: I, (Çev.: Atilla Yayla), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 1993.**
- Hayek, Friedrich A.: **Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük: Sosyal Adalet Serabı, Cilt: II, (Çev.: Mustafa Erdoğan), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 1993.**
- Hayek, Friedrich A.: **Kölelik Yolu, (Çev.: Turhan Feyzioğlu, Yıldırım Arslan), Ankara: Liberal Düşünce Topluluğu Yay., 1995.**
- Hicks, Alexander: **Social Democracy and Welfare Capitalism**, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1999.
- Hicks, Alexander, Lane Kenworthy: **Varieties of Welfare Capitalism**, LIST Working Paper Series, No: 316, New York: Syracuse University, August 2002, pp. 1-39.
- Hirst, Paul, Grahame Thompson: **Globalization in Question**, London: Blackwell Publ., 1996.
- Hirst, Paul, Grahame Thompson: **Küreselleşme Sorgulanıyor**, 2. bs., Ankara: Dost Kitabevi, 2000.
- Hollis, Guy, Gail Ham, Mark Ambler: **The Future Role and Structure of Local Government**, London: Longman Publ., 1992.
- Huascar, Javier, Eguino Lijeron: **Decentralization, Local Government and Markets: A Comparative Study of Recent Trends in Selected Countries**, Institute of Social Studies, Working Paper Series, No: 218, The Hague, May 1996.
- Hughes, Gordon (Ed.): **Social Policy: Welfare, Power and Diversity (Imagining Welfare Futures)**, New York: Open University Press, 1998.
- Jones, C., (Ed.): **New Perspectives on the Welfare State in Europe**, London: Routledge Press, 1993.
- Jordan, Grant, Nigel Ashford (Eds.): **Public Policy and the Impact of the New Right**, London: Pinter Publ., 1993.

- Kazgan, Gülten: **Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, 2. bs., İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yay., 2002.
- Keynes, Maynard: **The General Theory of Employment, Interest and Money**, London: Macmillan Publ., 1973.
- Koray, Meryem: **Avrupa Toplum Modeli**, İstanbul: TÜSES Yay., 2002.
- Kozak, İbrahim Erol: **Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf**, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi Yay., 1994.
- Krugman, Paul: **Politika Taşeronları ve Önemsizleşen Refah**, (Çev.: Neşenur Domaniç), İstanbul: Literatür Yay., 2001.
- Leach, Steve, Howard Davis (Eds.): **Enabling or Disabling Local Government: Choices for the Future**, Buckingham: Open University Press, 1996.
- Leibfried, Stephan, Paul Pierson (eds.): **European Social Policy**, Washington, DC, The Brookings Institution Publ., 1995.
- Levitt, Theodore: **The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society**, Washington, D.C.: Amacom Publ., 1973.
- Marangoz, Şermin: "Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler", (Yayınlanmamış Yük. Lis. Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2001.
- Marshall, Thomas H.: **Sociology at the Crossroads**, London: Heinemann Publ., 1963.
- Mishra, Ramesh: **Globalization and the Welfare State**, Massachusetts: Edward Elgar Publ. Lmt., 1999.
- Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave: **Public Finance in Theory and Practice**, 4th ed., New York: McGraw Hill Book, 1984.
- Nozick, Robert: **Anarch, State and Utopia**, New York: Basic Books Inc., 1974.
- OECD: **Economic Outlook 2002**, Vol.: 2, Paris, 2002.
- Oppenheimer, Franz: **Devlet**, (Çev.: Alaeddin Şenel, Yavuz Sabuncu), İstanbul: Engin Yay., 1997.
- Orrloff, Ann: **The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada, and the US, 1900s-1930s**, Madison: University of Wisconsin Press, 1993.

- Örnek, Acar: **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayın-Dağıtım, 1998.
- Özbek, Nadir: **Osmanlı İmparatorluğunda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet, 1876 – 1914**, 1. bs., İstanbul: İletişim Yay., 2002.
- Özdemir, Süleyman (Haz.): **İktisat Fakültesi 2003–2004 Katalogu**, “İktisat Fakültesi Tarihçesi”, İstanbul: İÜ İktisat Fak. Yay., 2003.
- Özgüven, Ali: **İktisadi Büyüme, İktisadi Kalkınma, Sosyal Kalkınma, Planlama ve Japon Kalkınması**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988.
- Pierson, Christopher: **Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare**, 2nd ed., Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1998.
- Pierson, Christopher: **Modern Devlet**, (Çev.: Dilek Hattatoğlu), İstanbul: Çiviyazıları, 2001.
- Pierson, Paul (Ed.): **The New Politics of the Welfare State**, London: Oxford University Press, 2001.
- Pierson, Paul (Ed.): **The New Politics of the Welfare State**, New York: Oxford University Press, 2001.
- Pierson, Paul: **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment**, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Pinch, Steven: **Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision**, London: Routledge Press, 1997.
- Popple, Philip R., Leslie Leighninger: **The Policy-Based Profession: An Introduction to Social Welfare Policy for Social Workers**, Boston: Allyn and Bacon Publ., 1998.
- Preteceille, Edmond, Chris Pickvance (Eds.): **State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective**, London: Pinter Publishers, 1991.
- Rao, Nirmala: **Towards Welfare Pluralism**, Aldershot: Dartmouth Publ., 1996.
- Rawls, John: **A Theory of Justice**, Cambridge: Harvard University Press, 1971.

- Rawls, John: **Political Liberalism**, New York: Columbia Uni. Press, 1993.
- Salamon, Lester M.: **America's Nonprofit Sector: A Primer**, New York: The Foundation Center.
- Sallan, Songül: "Yeni Liberalizmde Piyasa-Refaah Devleti Anlayışı: İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye Örnekleri", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Ankara Ü. SBE, 1999.
- Schut, J. Wildeboer, J. Vrooman, P. Beer: **On Worlds of Welfare**, The Hague: Social and Cultural Planning Office Publ., 2001.
- Serter, Nur: **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1994.
- Serter, Nur: **Türkiye'nin Sosyal Yapısı**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1994.
- Seyyar, Ali: **Sosyal Siyaset Açısından Kadın ve Aile Politikaları**, İstanbul: Birey Yay., 1999.
- Showstack, Anne Sassoon (Ed.): **Women and the State** London: Hutchinson Education, 1987.
- Smoke, Paul J.: **Local Government Finance in Developing Countries: The Case of Kenya**, Nairobi: Oxford University Press, 1994.
- Sözer, Ali Nazım: **Sosyal Devlet Uygulamaları**, Ankara: Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yay., 1997.
- Sözer, Ali Nazım: **Türkiye'de Sosyal Hukuk**, Ankara: Kamu-İş Yay., 1994.
- Şahin, Fatih: "Sosyal Hizmet Uzmanlarının Sosyal Refaah Politikası Süreçlerine Katılımı", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi, SBE, 1999.
- Şaylan, Gencay: **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Kitabevi, 1994.
- T.C. Maliye Bakanlığı: **Yıllık Ekonomik Rapor-2002**, Ankara, Ocak 2003.
- Timmins, N.: **The Five Giants: A Biography of the Welfare State**, London: Harper Collins Publ., 1995, pp. 15-17.
- Titmuss, Richard: **Essays on the Welfare State**, London: Allen and Unwin Publ, 1958.
- Titmuss, Richard: **Social Policy**, London: Allen and Unwin Publ., 1974.

- TOBB: **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu**, Ankara: TOBB, ÖİK Raporu, Yayın No 303, 1996.
- Tuna, Orhan, Nevzat Yalçıntaş: **Sosyal Siyaset**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988.
- TÜSİAD: **Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yay., Şubat 1995.
- Ulutürk, Süleyman: **Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü**, Ankara: Akçağ Yay., 1998.
- Uslu, İbrahim: “Bir Sosyal Siyaset Vasıtası Olarak Kar Gütmeyen Kuruluşlar: ABD Örneği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 1999, s. 8–10.
- Vic, George, Peter Taylor–Gooby (Eds.): **European Welfare Policy**, New York: St. Martin’s Press, 1996.
- Wilensky, Harold: **The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure**, Berkeley: University of California Press, 1975.
- Wolf, Charles, Jr.: **Piyasa veya Devlet: Mükemmel Olmayan İki Alternatif Arasından Seçim**, (Çev.: Sedef Akgüngör, Ali Rıza Karacan), İzmir: Ege Ü. İİBF Yay., 1998.
- World Bank: **Entering the 21st Century, World Development Report 1999/2000**, Oxford University Press, 1999.
- World Bank: **Averting the Old Age Crises: Policies to Protect the Old and Promote Growth**, Washington, D.C.: WB Publ., 1994.
- World Bank: **World Development Indicators 2003**, Washington, DC, 2003.
- Wormer, Katherine van: **Social Welfare: A World View**, Chicago: Nelson–Hall Publishers, 1997.
- Yayla, Atilla: **Liberal Bakışlar**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993.
- Yayla, Atilla: **Liberalizm**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1992.
- Yayla, Atilla: **Özgürlük Yolu: Hayek’in Sosyal Teorisi**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1993.
- Yazgan, Turan: **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yay., 1992.

B. MAKALELER

- Abrahamson, P., "The Welfare Modelling Business", **Social Policy & Administration**, Vol.: 33, pp. 394-415.
- Aktan, Coşkun Can, İsmail Yaşar Vural: "Gelir Dağılımında Adalet(sız)lık ve Gelir Eşit(sız)lığı: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri", **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, (Haz.: Coşkun Can Aktan), Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yay., 2002, (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-vural-gelir-dagilimi.pdf>, 16.08.2003, s. 1-21.
- Aktan, Coşkun Can: "Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları", **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, (Haz.: Coşkun Can Aktan), Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yay., 2002, (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-piyasa-basarisiz.pdf>, 16.08.2003, s. 1-22.
- Aktan, Coşkun Can: "Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığı", **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete** (Haz.: Coşkun Can Aktan), Ankara: Yeni Türkiye Yay., 1999, s. 48-58.
- Aktan, Coşkun Can: "Liberal Demokrasi ve Piyasa Ekonomisi", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı: 3, Mart 1994, s. 5-30.
- Aktan, Coşkun Can: "Optimal Devlet", **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yay., 1995, s. 97-121.
- Aktan, Coşkun Can, Özlem Özkıvrak: "Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi", (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelism.htm>, 14.03.2004, s. 1-15.
- Altan, Ömer Zühtü, Yener Şişman: "Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar", **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, (Prof. Dr. Kamil Turan'a Armağan), Ankara: Kamu-İş Yay., Cilt: 7, Sayı: 2, 2003, s. 19-53.
- Andersson, Ake E., Björn Harsman: "Notes on the Historical Background of European Government", **Government for the Future**, (Eds.: Ake E. Endersson, Björn Harsman, John M. Quigley), Amsterdam: Elsevier Publ., 1997, pp. 25-52.

- Arın, Tülay: "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", **Türkiye'de Bütçe Harcamaları**, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1996, s. 55-74.
- Arın, Tülay: "Sosyal Hakların Emekgücünün Meta Niteliği Üzerindeki Etkileri", **Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi, Bugünü ve Geleceği**, İstanbul: TMMOB Yay., 6-7-8 Ekim 1997, s. 191-209.
- Ashford, Douglas E.: "Decentralizing Welfare States: Social Policies and Intergovernmental Politics", **The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies**, (Eds.: Bruno Dente, Francesco Kjellberg), London: Sage Modern Politics Series, Vol.: 19, 1988, pp. 19-38.
- Aydın, M. Kemal: "Refah Artışı Öngören Bir Politika Tedbiri Olarak Özelleştirme", **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı: 5, 1999, s. 1-12
- Barna, Murat: "Sosyal Devlet ve Eşitlik", (Çevrimiçi): <http://www.turkhukuksitesi.com/faq/sosyaldevletveesitlik.shtm>, Temmuz 2002, s. 1-6.
- Blank, Rebecca: "Does A Larger Social Safety Net Mean Less Economic Flexibility?", **Working Under Different Rules**, (Ed.: Richard B. Freeman), New York: Russell Sage Foundation Publ., 1994, pp. 157-188.
- Blöndel, S., M. Pearson: "Unemployment and Other Non-Employment Benefits", **Oxford Review of Economic Policy**, Vol.: 11, No: 1, pp. 136-169.
- Bogason, Peter: "Capacity for Welfare: Local Government in Scandinavia and the United States", **Scandinavian Studies**, Vol.: 59, Issue: 2, 1987, pp. 184-202.
- Bogason, Peter: "Changes in Local Government and Governance", **New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia**, (Ed.: Peter Bogason), New York: Nova Science Publishers, 1996, pp. 184-202.
- Bonoli, Giuliano, Martin Powell: "Third Ways in Europe?", **Social Policy & Society**, Vol.: 1, Issue: 1, 2002, pp. 59-66.
- Borre, Ole, Michael Goldsmith: "The Scope of Government", **The Scope of Government**, (Eds.: Ole Borre, Elinor Scarbrough), New York: Oxford University Press, 1995, pp. 1-22.

- Boyne, George A.: "Local Government: From Monopoly to Competition", **Public Policy and the Impact of the New Right**, (Eds.: Grant Jordan, Nigel Ashford), London: Pinter Publ., 1993, pp. 165-192.
- Brans, Marleen: "Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation", **Public Administration**, Vol.: 70, Autumn 1992, pp. 429-451.
- Briggs, Asa: "The Welfare State at Historical Perspective", **Archives Europeennes de Sociologie**, Vol.: 2, Issue: 2, 1999, pp. 221-259.
- Buchanan, James M.: "Kamu Ekonomisinin Yetersizliği Teorisi ve Kamu Tercih", (Çev.: Coşkun Can Aktan), **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, (Haz.: Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991.
- Buğra, Ayşe: "Kriz ve Geleneksel Refah Rejimi", **Boğaziçi Üniversitesi VI. Araştırma Zirvesi**, İstanbul, 19-20 Nisan 2001, (Çevrimiçi): <http://www.bianet.org/diger/tartisma1916.htm>, 29.03.2003, s. 1-9.
- Bulut, Nihat: "Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı", (Çevrimiçi): <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/Nbulut2.html>, 02.03.2003. s. 1-15.
- Cameron, David R.: "Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Karşılaştırmalı Bir Analiz", (Çev.: Asuman Altay), **Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme**, (Haz.: Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir: Takav Matbaası, 1993, s. 63-102.
- Castles, F., D. Mitchell: "Identifying Welfare State Regimes", **Governance**, Vol.: 5, Issue: 1, 1992, pp. 1-26.
- Castles, F., D. Mitchell: "Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?", ANU, Graduate Programme in Social Policy, Paper No: 21, 1990.
- Cemal, Hasan: - "Le Pen Hayaleti ve Solun Kimlik Krizi...", **Milliyet**, 24.04.2002.
- Chernick, Howard, Andrew Reschovsky: "State Fiscal Responses to Welfare Reform during Recessions: Lessons for the Future", **Public Budgeting & Finance**, Fall 2003, pp. 3-21.
- Clarke, John, Gordan Hughes, Gail Lewis, Gerry Money: "Introduction: The Meaning of the Welfare State", **Social Policy: Welfare, Power and Diversity (Imagining Welfare Futures)**, (Ed.: Gordon Hughes), New York: Open University Press, 1998, pp. 1-11.

- Clasen, Jochen, Wim van Oorschot: "Changing Principles in European Social Security", Paper presented at the 2nd COST 15 Conference on **Welfare Reforms for the 21st Century**, Oslo, 5–6 April 2002, pp. 1–24.
- Clasen, Jochen: "Modern Social Democracy and European Welfare State Reform", **Social Policy & Society**, Vol.: 1, Issue: 1, 2002, pp. 67–76.
- Çengelci, Ethem: "Cumhuriyet Döneminde Sosyal Hizmetlerin Gelişimi Üzerine Bir Yorum", **Sosyal Hizmetler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 8, Ekim 1998, s. 1–3.
- Davis, Howard: "The Fragmentation of Community Government", **Enabling or Disabling Local Government: Choices for the Future**, (Eds.: Steve Leach, Howard Davis), Buckingham: Open University Press, 1996, pp. 9–24.
- DeLong, Brad: (Çevrimiçi): <http://www.j-bradford-delong.net>, 05.02.2002;
- Dereli, Toker: "Introduction to Social Policy", (Ders Notları), İstanbul, 2002.
- Demirbilek, Sevda: **Sosyal Güvenlik Sosyolojisi**, (Yayınlanmamış Doçentlik Çalışması), İzmir, 2003.
- Dictionary of Contemporary English**: "Welfare State", Essex–England: Longman Publ., 1995, p. 1624.
- Dilnot, Andrew: "Refah Devletinin Geleceği", (Çev.: Zeynel Bakıcı), (Çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah.devleti.pdf, 29.03.2003, s. 1–16.
- Duran, Burhanettin: "Siyasette Değişen Parametreler", **Sivil Toplum**, Sayı: 4, Ekim–Aralık 2003, s. 85–104.
- Ebbinghaus, Bernhard, Philip Manow: "Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism", **Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA**, London: Routledge, 2001, pp. 1–22.
- Ekonomi Ansiklopedisi**: "Refah", Cilt: III, İstanbul: Paymaş Yay., 1984, s. 1124.
- Ellman, Michael: "Don't Eliminate the Welfare State, Redesign It: Social Policy Lessons for Transition Economies", **Transition Newsletter**, (Çevrimiçi):

<http://www.worldbank.org/transitionnewsletter/marapr00/pgs29-30.htm>, 25.03.2003, pp. 1-2.

- Erdoğan, Mustafa: “Özgürlük, Adalet, Refah”, **Sosyal ve Siyasal Te**, (Haz.: Atilla Yayla) Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993, s. 270-284.
- Ersöz, Halis Yunus: “Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 52 de yayınlanmak üzere teslim edilmiştir.
- Ersöz, Halis Yunus: “Thatcher Döneminde Yerel Yönetimlerde Dönüşüm: Merkezileşme ve Piyasalaşma Eğilimleri”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, (Prof. Dr. Arif Nemli’ye Armağan), İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 37. Seri, 2001, s. 181-205.
- ESCAP: (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) Statistics Division, **Asia-Pacific in Figures 2002**, p. 52.
- Esping-Andersen, Gøsta: “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), London: Sage Publ.s, 1996, pp. 1-31.
- Esping-Andersen, Gøsta: “Towards the Good Society, Once Again?”, **Why We Need a New Welfare State?**, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), New York: Oxford University Press, 2002, pp. 1-25.
- Esping-Andersen, Gøsta: “Welfare State without Work: The Impasses of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy”, **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), London: Sage Publ.s, 1996, pp. 66-87.
- Feist, Karen: “Generational Accounting As a Tool for Modelling Social Expenditure in Europe”, (Çevrimiçi): <http://www.elsevier.com/locate/futures>, Issue: 35, 2003, pp. 49-59.
- Fer, Muslih: “Türkiye’de Sosyal Hizmetler”, **Sosyal Hizmetler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 3, Aralık 1968, s. 3-6.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck, Martin Rhodes: “Recasting European Welfare States for the 21st Century”, **European Review**, (Special Issue on “The Future of the Welfare State”), (Ed. Stephan Leibfried), 2000, pp. 427-446.

- Fişek, Gürhan: “Sosyal Devletsiz Bir Sosyal Güvenlik...”, (Çevrimiçi): <http://www.fisek.org/108.php>, 29.01.2003.
- Galasso, Vincenzo, Paola Profeta: “The Political Economy of Social Security: A Survey”, **European Journal of Political Economy**, Vol.: 18, 2002, pp. 1–29.
- Garces, Jorge, Francisco Rodenas, Vicente Sanjose: “Towards A New Welfare State: The Social Sustainability Principle and Health Care Strategies”, **Health Policy**, Jan. 2003, pp. 1–15.
- Garret, Geoffrey Deborah Mitchell: “Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD”, **European Journal of Political Research**, Issue: 39, 2001, pp. 157–158.
- Garrett, Geoffrey: “Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?”, **International Organization**, Issue: 52, 1998, pp. 787–824.
- Gilbert, Neil: “Remodeling Social Welfare”, **Society**, Vol.: 35, Issue: 5, July/August 1998, pp. 8–14.
- Glyn, Andrew: “Aspirations, Constraints, and Outcomes”, **Social Democracy in Neo-Liberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980**, (Ed.: Andrew Glyn), New York: Oxford University Press, 2001, pp. 1–20.
- Gough, Ian: “Refah Devleti”, (Çev.: Kamil Güngör), **New Palgrave Dictionary of Economics**, Vol.: 4, (Çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, 29.03.2003, s. 895–897.
- Gough, Ian: “Welfare Regimes in East Asia and Europe: Comparisons and Lessons”, Presented at World Bank Conference on **Towards the New Social Policy Agenda in East Asia**, Paris, 27 June 2000, pp. 1–39.
- Güneş, Hurşit: “Sosyal Devlet Ekonomiye Ayak Bağı Değil”, **Milliyet**, (Çevrimiçi): <http://www.milliyet.com.tr/2003/12/11/yazar/gunes.html>.
- Haşlak, İrfan, Burhanettin Duran: “Liberal Demokrasinin Etiğini Tartışmak: Toplulukçu Eleştiriler”, **Siyasette ve Yönetimde Etik**, Adapazarı: Sakarya Ü. İİBF & Adapazarı Tic. ve San. Odası Yay., 1998.
- Hayek, Friedrich A.: “Liberal Bir Sosyal Düzenin İlkeleri”, (Çev.: Atilla Yayla), **Yeni Forum**, Cilt: 2, No: 263, 1991.

- Held, D.: "Development of Modern State", **Formations of Modernity**, (Eds.: S. Hall, B. Gieben), Cambridge: Polity Press, 1992.
- Huber, Evelyne, John D. Stephens: "Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment", **The New Politics of the Welfare State**, (Ed.: Paul Pierson), London: Oxford University Press, 2001, pp. 1-40.
- ILO: "Dünyada Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Ekonomi", (Dünya Çalışma Raporu-2000'den Çev.: Alev Özkazanç), **Sendikal Notlar**, Sayı: 6, 2000, s. 110-132.
- Işıklı, Alpaslan: "Küresel Saldırı Karşısında Devlet ve Sendikalar" **Emek Platformu Emek Politikaları Sempozyumu**, 24-25 Mart 2001, (Çevrimiçi): <http://www.ankara.edu.tr/faculties/political/cekonomi/isikli1.htm>, 14.02.2003, s. 1-17.
- Işıklı, Alpaslan: "Cumhuriyetin Sosyal Politikaları Üzerine", (Çevrimiçi): <http://www.aydinlanma1923.org/sayi/22/22-02.htm>, s. 1-4.
- İşveren Dergisi**: "Brüksel'den Haberler", Cilt: 41, Sayı: 10, Temmuz 2003, s. 32.
- İşveren Dergisi**: **Rakamlarla Türkiye Eki**, Cilt: 41, Sayı: 10, Temmuz 2003.
- James, E.: "Averting the Old-Age Crisis", **Finance and Development**, Vol.: 32, Issue: 2, June 1995, pp. 4-8.
- King, Mary C.: "Strong Families or Patriarchal Economies? Southern European Labor Markets and Welfare in Comparative Perspective", EUI Working Papers, RSC No: 14, 2002, pp. 1-26.
- Kirmanoğlu, Hülya: "Türkiye'de Gelir Bölüşümünün Yapısı ve Gelir Bölüşümü Politikaları", **Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz**, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildirileri, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1998, s. 77-100.
- Koçdemir, Kadir: "Küreselleşme ve Türkiye", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 418, Mart 1998, s. 57-81.
- Kohl, Jürgen: "Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America", **The Development of Welfare States in Europe and America**, (Eds.: Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer), 4th ed., New Jersey: Transaction Publishers, 1990, pp. 307-344.
- Kontent XXI**: "Küreselleşme ve Refah", Sayı: 5, Ocak-Şubat 2002, s. 30.

- Koray, Meryem: “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, **Görüş Dergisi**, Tüsiad Yay., Sayı: 57, Aralık 2003, s. 64–74.
- Koray, Meryem: “Dünya’nın Geleceğinde Avrupa’nın Rolü: Liderlik Değil Modellik mi?”, Kalder 12. Ulusal Kalite Kongresi, Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikaları Oturumu, 14 Ekim 2003, (Çevrimiçi): <http://www.kalder.org/genel/meryem-koray-konusma%20metni.doc>, 12.03.2004, s. 10, s. 1–27.
- Koray, Meryem: “Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi İçin Kaygı Kaynağı”, **Sosyal Demokrat Yaklaşımlar**, İstanbul: SODEV–TÜSES Yay., 2003, s. 93–113.
- Koray, Meryem: “Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni bir Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı”, **2000–2003 Petrol–İş Yıllığı**, İstanbul: Petrol – İş Yay., 2003, s. 47–89.
- Koray, Meryem: “Küreselleşme Süreci ve Ulus–Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları”, **Küreselleşme ve Ulus – Devlet**, İstanbul: Yıldız Teknik Üni., Stratejik Araştırmalar Merkezi Yay., 2001, (Çevrimiçi): <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale1.htm>, 23.01.2004, s. 1–12.
- Kuhnle, Stein, Matti Alestalo: “Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States”, **Survival of the European Welfare State**, y.y.: Routledge Publ., 2000, pp. 3–18.
- Kutal, Gülten: “Çokuluslu Şirketlerin Ulusal Devletler ve Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Sosyal Politika Alanında Denetimi Sorunu”, **Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan**, Ankara: TÜHİS Yay., 2000, s. 71–90.
- Kutal, Gülten: “Küreselleşmenin Emek Piyasalarına Etkileri”, **Çalışma Hayatında Esneklik ve İş Piyasalarına Etkileri**, İstanbul: İstanbul Barosu Yay., 2002, s. 21–40.
- Lahelma, Eero, Katarina Kivela, Eva Roos vd.: “Analysing Changes of Health Inequalities in the Nordic Welfare States”, **Social Science & Medicine**, Issue: 55, 2002, pp. 609–625.
- Lavalette, Michael, Alan Pratt: “Introduction”, **Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction**, (Eds.: Michael Lavalette, Alan Pratt), London: Sage Publ., 1997, pp. 1–8.
- Lazar, Harvey, Peter Stoyko: “The Future of the Welfare State”, **International Social Security Review**, Vol.: 51, March 1998, pp. 3–36.

- Leibfried, Stephan: "National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century", **Social Policy & Administration**, Vol.: 34, No. 1, March 2000, pp. 44–63.
- Leibfried, Stephan: "Towards a European Welfare State", **New Perspectives on the Welfare State in Europe**, (Ed.: C. Jones), London: Routledge Press, 1993, pp. 133–156.
- Leibfried, Stephan, Paul Pierson: "Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe", **European Social Policy**, Stephan Leibfried, Paul Pierson (eds.), Washington, DC, The Brookings Institution Publ., 1995.
- Lewis, Jane: "Gender and the Development of Welfare Regimes", **Journal of European Social Policy**, Vol.: 2, Issue: 3, 1992, pp. 159–173.
- Maria, Helga Hernes: "Women and the Welfare State: The Transition from Private to Public Dependence", **Women and the State** (Ed.: Anne Showstack Sassoon), London: Hutchinson Education, 1987, pp. 72–92.
- Merkel, Wolfgang: "Social Justice and the Three Worlds of Welfare Capitalism", DFG Forschungsprojekt, (Çevrimiçi): <http://www.dritte-wege.uni-hd.de/texte/SocialJustice.pdf>, 20.06.2003, pp. 1–24.
- Müftüoğlu, Aydın: "Liberal Kamusal Alan: Rawls'un Uzlaşımçı Liberal Kültürü", **Sivil Toplum**, Sayı: 2, Nisan–Haziran 2003, s. 31–43.
- Myles, John, Jill Quadagno: "Political Theories of the Welfare State", **Social Service Review**, March 2002, pp. 46–47.
- Nunes, Sofo Ferraz: "The Limits of the Welfare State", **International Advance in Economic Research**, Vol.: 2, Issue: 4, November 1996, pp. 434–444.
- ODI (Overseas Development Institute): "Can There Be A Global Standard for Social Policy? The 'Social Policy Principles' as a Test Case", Briefing Paper, 02 May 2000, pp. 1–9.
- OECD: "Health Data Service", (Çevrimiçi): <http://www.sourceoecd.com>, Eylül 2003.
- OECD: "Non-Profit Institutions–NPIS", **Glossary of Statistical Terms**, (Çevrimiçi): <http://cs3-hq.oecd.org/scripts/stats/glossary/detail.asp?ID=1822>, 10.07.2003.

- OECD: "Public Management Service", (Çevrimiçi): <http://www.sourceoecd.com>, Eylül 2003.
- OECD: "Social Expenditure", **An Interpretative Guide to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)**, (Çevrimiçi): <http://cs3-hq.oecd.org/scripts/stats/glossary/detail.asp?ID=2485,0> .07.2003.
- Orrloff, Ann: "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", **American Sociological Review**, Issue: 58, 1993, pp. 303-328.
- Orrloff, Ann: "Gender Equality, Women's Employment and Welfare States", paper presented at the annual meetings of the American Sociological Association, Washington, D.C., August 2000.
- Oxford English Dictionary**: "Welfare State", Oxford: Oxford University Publ., 1994.
- Özateşler, Mustafa: "İktisadi Açıdan Liberal Devlet, Sosyalist Devlet ve Sosyal Devlet-I", **E.Ü. İktisat Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1, Nisan 1980, Sayı: 1.
- Özbek, Nadir: "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 92, Bahar 2002, s. 7-33.
- Özdemir, Hikmet: "Vakıflar ve Sivil Toplum", **Yeni Türkiye**, Sivil Toplum Özel Sayısı, Sayı: 18, Kasım-Aralık 1997, s. 309-313.
- Özdemir, Süleyman: "Yüksek Öğretim'de Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri", **Prof. Dr. Metin Kutsal'a Armağan**, Ankara: TÜHİS Yay., 1998, s. 727-735.
- Özdemir, Süleyman (Çev.): "Avrupa Sosyal Güvenliğinde Değişen İlkeler", (Jochen Clasen, Wim van Oorschot), **Sosyal Siyaset Konferansları**, 48. Kitap, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 2004, s. 1-37, (Baskıda).
- Özkazanç, Alev: "Dünyada Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Ekonomi", (Çeviri), **Sendikal Notlar**, Sayı: 6, Aralık 2000, s. 110-132.
- Özsuca, Şerife Türkan: "Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti", **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, (Prof. Dr. Kamil Turan'a Armağan), Ankara: Kamu-İş Yay., Cilt: 7, Sayı: 2, 2003, s. 227-237.

- Palier, Bruno: "How Can We Analyse the Process of Welfare State Reforms in Continental Europe?", Paper presented at the 2nd COST 15 Conference on **Welfare Reforms for the 21st Century**, Oslo, 5–6 April 2002, pp. 1–24.
- Pfeffermann, Guy: "Küreselleşmenin Mağlupları ve Galipleri", **Kontent Dergisi**, Sayı: 7, Mayıs–Haziran 2002, s. 22–25.
- Pickvance, Chris: "The Difficulty of Control and The Ease of Structural Reform: British Local Government in the 1980s", **State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective**, (Eds.: Chriss Pickvance, Edmond Preteceille), London: Pinter Publishers, 1991, pp. 48–88.
- Pierson, Christopher: "Contemporary Challenges to Welfare State Development", **Political Studies**, 1998, Issue: XLVI, pp. 777–794.
- Pierson, Paul: "The New Politics of the Welfare State", **World Politics**, Vol.: 48, Issue: 2, 1996, pp. 143–179.
- Pierson, Paul: "Three Worlds of Welfare Research", **Comparative Political Studies**, Vol.: 33, Issue: 6–7, Aug/Sept. 2000, pp. 791–822.
- Piyal, Bülent: "Sosyal Güvenlik Reformu ve SSK Gerçeği", **Sendikal Notlar**, Sayı: 6, Aralık 2000, s. 87–109.
- Powell, Martin, Armando Barrientos: "Theory and Method in the Welfare Modelling Business", Paper presented at the 2nd COST 15 Conference on **Welfare Reforms for the 21st Century**, Oslo, 5–6 April 2002, pp. 1–18.
- Pringle, Keith: "Europe and Social Welfare", Chapter 1 in **Children and Social Welfare in Europe**, Buckingham: Open University Press, 1998, pp. 1–19.
- Prodi, Romano: "A New Economy and a New Policy: the Role of the European Union", Conference on **Progressive Governance in the 21st Century**, Florence, 20 November 1999, pp. 1–13.
- Przeworski, Adam: "How Many Ways Can Be Third?", **Social Democracy in Neo-Liberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980**, (Ed.: Andrew Glyn), New York: Oxford University Press, 2001, pp. 312–333.
- Razin, Assaf, Efraim Sadka, Phillip Swagel: "The Aging Population and the Size of the Welfare State", **Journal of Political Economy**, Vol.: 110, Issue: 4, 2002, pp. 900–918.

- Salamon, Lester M.,
Helmut K. Anheier: "The Civil Society Sector", **Society**, Vol.: 34, Issue: 2,
Jan./Feb. 1997.
- Schwabish, Jonathan,
Timothy Smeeding,
Lars Osberg: "Income Distribution and Social Expenditures: A Cross-
National Perspective", LIST Working Paper Series, No: 350,
New York: Syracuse University, May 2003, pp. 1-61.
- Scharpf, Fritz W.: "Economic Integration, Democracy and the Welfare State",
Max Planck Institute for the Studies of Societies, Working
Paper No: 96/2, (Çevrimiçi): <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp96-2/wp-96-2.html>,
19.02.2003, pp. 1-19.
- Scharpf, Fritz W.: "The Viability of Advanced Welfare States in the International
Economy: Vulnerabilities and Options", Max-Planck-Institute
for the Studies of Societies (MPIfG) Working Paper No: 99/9,
pp. 1-39.
- Seyyar, Ali: "Sosyal Siyaset Nedir?", (Çevrimiçi):
<http://www.sosyalsiyaset.com/documents/ss.htm>, 11.06.2003.
- Sharpe, L. J.: "Theories and Values of Local Government", **Political
Studies**, Vol.: XVIII, Issue: 2, 1970, pp. 153-174.
- Snower, Dennis J.: "Refah Devletin Geleceği", (Çev.: Şebnem Sayılğan),
Maliye Yazıları, Sayı: 51, Nisan-Haziran 1996, s. 69-91.
- Spicker, Paul: "Social Policy in the UK", **An Introduction to Social Policy**,
(Çevrimiçi):
<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm>,
13.03.2003, pp. 1-5.
- Spicker, Paul: "Social Policy", **An Introduction to Social Policy**,
(Çevrimiçi):
<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socpolf.htm>,
13.03.2003, pp. 1-7.
- Spicker, Paul: "The Politics of Welfare", **An Introduction to Social Policy**,
(Çevrimiçi):
<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/politics.htm>
13.03.2003, pp. 1-5.
- Spicker, Paul: "The Welfare State", **An Introduction to Social Policy**,
(Çevrimiçi):
<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/wstate.htm>,
13.03.2003, pp. 1-5.

- Spicker, Paul: "Welfare and Society", **An Introduction to Social Policy**, (Çevrimiçi): <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/welfsocf.htm>, 13.03.2003, pp. 1-8.
- Stephens, John D.: "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects", **Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies**, (Ed.: Gøsta Esping-Andersen), London: Sage Publ., 1996, pp. 32-65.
- Svallfors, S.: "Worlds of Welfare and Attitudes to the Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations", **European Sociological Review**, Vol.: 13, Issue: 3, 1997, pp. 283-304.
- Swank, Duane: "Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in Advanced Market Economies", **Political Studies**, Vol.: 46, Issue: 4, pp. 671-92.
- Taylor-Gooby, Peter: "Open Markets and Welfare Values: Welfare Values, Inequality and Social Change in the Silver Age of the Welfare State", Annual Conference of the European Social Policy Research Network on **Social Values and Social Policies**, Tilburg University, 29-31 August 2002, pp. 1-32.
- Taylor-Gooby, Peter: "The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience", COST A 15 Second Conference On **Welfare Reforms For The 21st Century**, (Çevrimiçi): <http://www.isaf.no/nova/nyheter/kalender/COSTa15/Papers/Taylor-Gooby.pdf>, 6 April 2002, pp. 1-27.
- Taylor-Gooby, Peter: "Welfare Outside the State", **British Social Attitudes**, (Eds.: Roger Jowell, John Curtice, Lindsay Brook), 1994, pp. 27-35.
- Taylor-Gooby, Peter: "Zor Zamanlarda Sosyal Devleti Desteklemek: Hesabı Kim Ödeyecek?", (Çev.: Şenay Gökbayrak), **Journal of European Social Policy**, Vol.: 11, No: 2, May 2001, (Çevrimiçi): <http://www.fisek.org/birliktelikler-yerelstk-gorusler-gokbayrak2.php>, 29.03.2003, s. 1-3.
- Terzi, Harun: "Kamu Harcamaları ve Ekonomik Kalkınma İlişkisi Üzerine Ekonometrik Bir İnceleme", **İktisat, İşletme ve Finans**, Ocak 1998, s. 67-78.
- Townsend, Peter: "The Restoration of "Universalism": The Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development Policies", (in the UNRISD Programme on **Social Policy and Development**), Geneva: UNRISD Publ., November 2002, pp. 1-29.

- UNESCO: Institute for Statistics, Correspondence on **Education Expenditure**, Montreal, February 2003.
- Vic, George: "The Future of the Welfare State", **European Welfare Policy**, (Eds.: George Vic, Peter Taylor-Gooby), New York: St. Martin's Press, 1996, pp. 1-30.
- Voorhis, Rebecca A. Van: "Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research", **Journal of Sociology and Social Welfare**, Vol.: XXIX, No: 4, December 2002, pp. 3-18.
- Walliser, J., S. Becker: "Social Security Privatization: Experiences Abroad", (Çevrimiçi): <http://www.cbo.gov>, January 1999.
- Wolf, Holger: "Globalization and the Convergence of Social Expenditure in the European Union", Occasional Paper Series, The George Washington Center for the Study of Globalization (GWCSG), October 2002, pp. 1-17.
- World Bank: "Economic Performance", **Human Development Reports 2003**, Washington, D.C., 2003.
- World Bank: "Inequality in Income or Consumption", **Human Development Reports 2003**, Washington, D.C., 2003.
- World Bank: World Bank, **World Development Indicators 2003**, Washington, D.C., 2003.
- Yayla, Atilla: "Liberalizme Bir Bakış" **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 17, Kış 1991, s. 32-63.
- Yayla, Atilla, Mehmet Seyitdanlıoğlu: "Türkiye'de Liberalizm", **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı: 10-11, 1999.
- Yıldırım, Engin, Mehmet Duman: "Kapitalizm, Piyasa ve Ahlâk", **Siyasette ve Yönetimde Etik**, Adapazarı: Sakarya Ü., İİBF ve Adapazarı Tic. ve San. Odası Yay., 1998, s. 285-296.
- Yıldırım, Refia: "Türkiye'de Gayri Safi Milli Hasıla İle Kamu Harcamaları Arasında Nedensellik İlişkisi", **Dokuz Eylül Ü., İİBF Dergisi**, Cilt: IX, Sayı: 1, 1994, s. 25-40.
- Zaim, Sabahaddin: "Sivil Toplum Kuruluşları", **Yeni Türkiye**, Sivil Toplum Özel Sayısı, Sayı: 18, Kasım-Aralık 1997, s. 296-302.

EKLER

EK 1: REFAH DEVLETİ KRONOLOJİSİ

EK 2: TABLOLAR VE ŞEKİLLER

EK 1: REFAH DEVLETİ KRONOLOJİSİ

Refah devletinin gelişimi her bir ülke için farklı bir süreçten geçmiştir. Bundan dolayı, tarihsel olarak heterojen bir gelişmeden söz edilebilir ve bundan sonra da böyle olması beklenmelidir. Bu kronoloji, sadece tarihsel açıdan bellibaşlı tarihleri ve refah devleti oluşumunun başını çeken gelişmiş ülkelerdeki yasaların çıkış tarihlerini içermektedir.

M.Ö. 6. Yüzyıl:	Atina'da askerlere yönelik dar kapsamlı bir sosyal yardım başladı. Bu, bir sosyal probleme yönelik ilk yasama teşebbüsü olarak görülmektedir.
1388:	İşgücü kıtlığını gidermek amacıyla İngiltere'de Yoksulluk Yasası (Poor Law Act) çıkartıldı.
1601:	Yoksullar için yörel bölgelerin sorumluluğu esasını getiren Elizabeth Yoksulluk Yasası (Elizabethan Poor Law) İngiltere'de uygulamaya konuldu. Bu yasa, belirli ihtiyaçlara sahip belirli gruplara yönelik kamu desteğinin verildiği ilk yasadır.
1698:	Dünyanın ilk yaşam sigortası şirketi İngiltere'de başladı.
1730:	Çoğu yoksulun artık kilise tarafından desteklenmemesi üzerine, Kuzey ülkelerinin çoğunda reform yapıldı. Bu durum, daha sonra ortaya çıkacak çeşitli refah devletleri üzerinde etkili oldu.
1776:	Adam Smith'in Ulusların Zenginliği (The Wealth of Nations) isimli kitabı basıldı. Bu kitap, refah devletiyle ilgili olarak çoğu liberal aydın ve politikacıların düşünme biçimini etkiledi.
1791:	Fransa Anayasası, vatandaşların sosyal yardıma hakkı olduğunu deklare etti. Aynı yıl, yine Fransa'da, gemiadamları için özel bir emeklilik sistemi tesis edildi.
1798:	Danimarka'da, yoksullara yardım yasaları çıkartıldı.
1834:	İngiltere'deki Yoksulluk Yasası, daha genel bir yardım düzeyi getiren bir yasa ile değiştirildi.
1838:	Almanya'da, demiryolu işkolunda işverenler işçilerinden sorumlu tutuldu.
1852:	Fransa'da, belirli gruplar için, hastalık ve malûllüğü içine alan ortak fonlar oluşturuldu.
1854:	Almanya'da, maden işçileri için zorunlu sigorta getirildi.
1883:	Almanya'da, yeni bir yasama dizisinin ilk parçası olarak hastalık sigortası yürürlüğe konuldu. Bismark Yasası olarak da tanınan bu meşhur yasa, refah devletinin modern anlamda başlangıcı sayılabilir. Almanya'daki Bismark reformları, 1884'de iş kazası, 1889'da ise malûllükle ilgili yasalarla devam etti.
1883:	Almanya'da, işyeri kazası ile ilgili ilk düzenleme yasalaştı.
1887:	Çek Cumhuriyeti ve Avusturya-Macaristan'da malûllük yasası tesis edildi. Bu yasa,

	Avusturya–Macaristan’da sosyal güvenlik alanındaki ilk düzenlemedir.
1888:	Danimarka’da çocukların korunması ile ilgili ilk sosyal güvenlik yasası oluşturuldu.
1889:	Polonya’da, ilk iş kazası sigortası yasalaştı. Bu yıl içinde, Almanya’da da emeklilik ile ilgili bir yasa tesis edildi.
1891:	İsveç, hastalık sigortası sistemine geçti.
1894:	Belçika’da, hastalık ve analık sigortasını kapsayan ortak sigortaya geçildi.
1895:	Finlandiya ve Norveç’te iş kazası alanında ilk sosyal güvenlik yasası oluşturuldu.
1897:	İngiltere’de ve henüz bağımsız bir ülke olmayan İrlanda’da, iş kazasını kapsayan bir sistem getirildi.
1898:	Fransa’da, iş kazası alanında ilk sosyal güvenlik sistemi tesis edildi. İtalya’da da yine aynı alanda bir yasa çıkartıldı. Yeni Zelanda ise yaşlılık aylığı ile ilgili bir yasayı benimsedi.
1900:	İspanya’da iş kazası ile ilgili bir yasa tesis edildi.
1901:	Hollanda, iş kazası ile ilgili bir yasayı kabul etti. Bu yıl, yoksullukla ilgili ilk çalışma yapıldı. 1899 yılında York şehrindeki yoksulluğun analizini yapan bu kitap, Rowntree tarafından hazırlandı.
1902:	Avustralya’da, iş kazaları alanında, sosyal güvenliğe ilk adım atıldı.
1905:	İlk işsizlik sigortası İngiltere’de takdim edildi.
1908:	Kanada’nın Quebec eyaletinde iş kazası sigortası başlatıldı, ardından diğer eyaletlerde harekete geçti.
1911:	Japonya’da ve İsviçre’de ilk sosyal güvenlik sistemi (iş kazaları ile ilgili olarak) tesis edildi.
1913:	Portekiz’de, iş kazası sigortasını kapsayan ilk sosyal güvenlik yasası yasalaştı.
1914:	Yunanistan ve Güney Afrika’da, iş kazaları ile ilgili kanunlar oluşturuldu.
1914:	Arjantin’de de, iş kazası sigortası ile sosyal güvenliğe geçildi. Bu yıl, sigorta kapsamına alınan Amerikan işgücü miktarı, toplam işgücünün % 30’una ulaştı.
1915:	Şili de iş kazaları ile ilgili bir yasayı kabul etti.
1919:	Brezilya, iş kazalarını kapsama alan ilk yasayı kabul etti. Aynı yıl Almanya’da, vatandaşlara belirli haklar sağlayan “Weimar Cumhuriyeti” kuruldu.
1930:	Belçika’da aile yardımları ile ilgili ilk yasa kabul edildi. İlk defa bu ülkede kabul edilen sosyal güvenliğin bu türü, daha sonra yavaş yavaş diğer refah devletlerinin çoğunda benimsenmiştir.
1931:	Meksika, iş kazası sigortasını kabul ederek, ilk sosyal düzenlemesini yaptı.
1933:	Franklin D. Roosevelt, Amerika Birleşik Devletleri’nde “Yeni Düzen”i (New Deal) başlattı. Sosyal güvenliğe ilişkin çeşitli yasalar kabul edildi. Yapılan reformların hedefi iş yaratmaktır.
1936:	John Maynard Keynes meşhur kitabı “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi”ni (The

	Theory of Employment, Interest and Money) yayınladı. Bu kitap, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomi politik üzerinde ve ekonomi politik tartışmalarda ve de refah devletlerinin gelişimi üzerinde derin bir etkiye sahip oldu.
1941:	İngiltere Başpiskoposu Temple, "refah devleti" kavramını ortaya attı.
1942:	İngiltere'de Lord William Beveridge "Sosyal Sigorta ve Birleşik Hizmet" (Social Insurance and Allied Service) adlı raporu yazdı. Rapordan sonra oluşturulan ve refahın evrensel olarak sağlanmasıyla karakterize olan düzene, "Beveridge Modeli" denildi.
1951:	Çin, yaşlılık, malûllük, hastalık, analık ve iş kazası sigortalarından oluşan sosyal güvenlik yasalarını kabul etti.
1952:	UÇÖ'nün, sosyal güvenlikle ilgili 102 numaralı sözleşmesi kabul edildi.
1957:	Almanya, Fransa, İtalya ve Benelüks ülkeleri (Belçika, Hollanda, Lüksemburg) tarafından Avrupa Ekonomik Topluluğu (şimdi Avrupa Birliği) (The European Economic Community) kuruldu. Antlaşma, göçmen işçiler için işgücü dolaşımı ve sosyal güvenliği de kapsamaktadır.
1989:	Avrupa Birliği'nde, "Topluluk Temel Sosyal Haklar Şartı" (Community Charter of Fundamental Social Rights) kabul edildi.
1991:	AB Maastricht Antlaşması (The Maastricht Treaty Agreement), beraberinde "Ekonomik ve Sosyal Bütünleşme Protokolü" (Protocol on Economic and Social Integration) ve "Sosyal Boyut"u (Social Dimension) getirdi. İngiltere "Sosyal Boyut"a katılmadı.
1997:	Avrupa Birliği'ndeki devletlerin başkanları tarafından Amsterdam Antlaşması yapıldı (Amsterdam Treaty). Sosyal bütünleşme antlaşmanın bir parçası olan bu düzenleme, bütün üye ülkeler tarafından onaylandı. Bu antlaşma, AB'nin ilgi alanı içinde olan iş piyasası ve sosyal politikaya, daha öncekinden daha fazla oranda vurgu yapmaktadır.

Kaynak: Bent Greve, *Historical Dictionary of the Welfare State*, London: The Scarecrow Press, 1998, pp. xi–xiv.

EK 2: TABLOLAR

Tablo 25: Hakların Evrimi

	Medeni Haklar	Politik Haklar	Sosyal Haklar
Başlangıç Dönemi	18. Yüzyıl	19. Yüzyıl	20. Yüzyıl
Temel İlkesi	Bireysel Özgürlük	Politik Özgürlük	Sosyal Refah
Kriterler	Adil yargılanma hakkı, konuşma, düşünme, propaganda, ve inanç özgürlüğü, sözleşme özgürlüğü	Oy kullanma hakkı, seçilme hakkı, parlamento reformu	Ücretsiz eğitim, sağlık hakkı, emeklilik- işsizlik-hastalık ödenekleri (refah devleti)

Kaynak: Thomas. H. Marshall, *Sociology at the Crossroads*, London, Heinemann Publishing, 1963, pp. 70-74'den aktaran: Christopher Pierson, a.g.e., p. 21. & Thomas H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development: Essays*, New York: Doubleday Publ., 1964'den aktaran: Şermin Marangoz, "Refah Devleti: Gelişimi, Oluşumu, Modelleri ve Güncel Değişimler", (Yayınlanmamış Yük. Lis. Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2001, s. 20.

Tablo 26: Sosyal Politika'nın Amaçları ve Araçları

Üç Farklı Sosyal Politika Modeli ve Amacı			
Titmuss'a Göre	Endüstriyel Başarı-Performans Modeli	Kalıntı Modeli	Kurumsal-Yeniden Bölüşümcü Model
Esping-Andersen'e Göre (1990)	Muhafazakar-Korporatist Model	Liberal Model	Sosyal Demokrat Model
Leibfried'e Göre (1993)	Kurumsal Model	Kalıntı Modeli	Modern Model
Amaç	Gelirin Korunması	Yoksulluk ve İşsizliğin Giderilmesi	Eşitlik, Herkese Gelir, Eşitlikçi Yeniden Dağıtım
İlke	Katkıya Dayalı	Seçici	Evrensel
Teknik	Sosyal Sigorta	Hedefleme	Yeniden Dağıtım
Dört Farklı Araç Türü			
Erişme Yolu	Statu İş	Gereksinim Yoksulluk	Vatandaşlık İkamet
Yararların Yapısı	Kısmi (katkıya bağlı, kazançla ilişkili)	Gelir Araştırmasına Dayalı	Düz Oranlı
Finansman Biçimi	İstihdama Dayalı Katkılar	Vergi	Vergi
Yönetim, Kontrol, Karar Mekanizması	Sosyal Taraflar	Merkezi Devlet	Merkezi ve Yerel Devlet

Kaynak: Bruno Palier, "How Can We Analyse the Process of Welfare State Reforms in Continental Europe?", Paper presented at the 2nd COST 15 Conference on **Welfare Reforms for the 21st Century**, Oslo, 5-6 April 2002, p. 24.

Tablo 27: 1970'li Yıllarda ve Sonrasında Sosyal Refah Devleti Uygulamalarında Değişim

Fayda Türü	Değişim	Örnekler
Yaşlılara Bağlanan Aylıklar	Yükselen Emeklilik Yaşı Tam Emekliliğe Hak Kazanmak İçin Gerekli Çalışma Süresinde Artış Fayda Artışlarında Enflasyona Parelel Yükselmelerde Azalan Tabanlar. Emekli Aylığı İçin Gelir Testi Uygulaması	İngiltere, Yeni Zelanda, İtalya, Japonya Fransa, Portekiz, İrlanda, Finlandiya İngiltere, Fransa, İspanya Avusturya, Danimarka, Avusturalya
Sakatlık	Daha Katı Hakediş Testi Yeni Süre Sınırları, Azaltılan Faydalar	İngiltere, ABD, Norveç, Hollanda İngiltere, ABD, Hollanda
İşsizlik	Fayda Sağlama Süresinde Düşme Faydaların Düzeyinde Düşme Hakedebilme Koşullarının Sıkılaştırılması	Belçika, Danimarka, ABD, İngiltere Almanya, İrlanda, İsviçre, Yeni Zelanda İngiltere, Belçika, Hollanda
Aile Ödenekleri	Reel Değerlerde Azalma ya da Seçilebilirlik Koşullarının Sıkılaştırılması	İngiltere, İspanya, Hollanda

Kaynak: Coşkun Can Aktan, Özlem Özkıvrak, “Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi”, (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelism.htm>, 14.03.2004, s. 15.

Tablo 28: GSMH'ya Göre Sosyal Harcamalardaki Artış, 1984-1997, (%)

	Toplam Devlet Harcamaları			Sosyal Harcamalar			Emeklilik Ayhkları		
	1984	1997	Artış	1984	1997	Artış	1984	1997	Artış
Liberal Refah Rejimi Ülkeleri									
Avustralya	36.40	33.20	-3.20	13.8	18.1	4.3	3.28	4.38	1.10
Kanada	45.30	42.40	-2.90	16.2	16.9	0.7	3.35	4.40	1.05
İrlanda	47.70	33.20	-14.50	17.9	17.9	0.0	4.50	2.89	-1.61
İngiltere	47.10	40.90	-6.20	21.1	21.6	0.5	5.74	6.43	.69
ABD	33.10	31.40	-1.70	14.1	16.0	1.9	5.75	5.60	-.15
Ortalama	41.9	36.2	-5.7	16.6	18.1	1.5	4.5	4.7	.2
Sosyal Demokrat Refah Rejimi Ülkeleri									
Danimarka	62.60	56.80	-5.80	28.9	30.5	1.6	5.85	6.92	1.07
Finlandiya	40.20	51.80	11.60	22.3	29.3	7.0	6.42	7.55	1.13
Norveç	42.10	44.10	2.00	19.7	25.4	5.7	4.77	5.58	.81
İsveç	59.20	59.00	-.20	30.0	33.3	3.3	7.20	8.05	.85
Ortalama	51.0	52.9	1.9	25.2	29.6	4.4	6.1	7.0	1.0
Korporatist Refah Rejimi Ülkeleri									
Avusturya	49.30	49.80	.50	24.3	25.4	1.1	9.47	10.11	.64
Belçika	60.70	51.40	-9.30	26.7	23.6	-3.1	6.84	7.44	.60
Fransa	51.50	52.60	1.10	26.4	29.6	3.2	8.66	10.73	2.07
Almanya	47.40	48.10	.70	23.6	26.6	3.0	10.18	10.49	.31
Hollanda	49.40	50.00	.60	30.2	25.1	-5.1	6.81	6.58	-.23
Ortalama	52.5	49.3	-3.2	26.2	26.4	-.2	8.4	9.1	.7
Güney Refah Rejimi Ülkeleri									
Yunanistan	53.80	44.60	-9.20	16.9	22.2	5.3	7.70	9.39	1.69
İtalya	43.10	50.40	7.30	21.0	26.8	5.8	8.90	13.24	4.34
Portekiz	41.10	43.50	2.40	11.4	18.7	7.3	3.78	6.54	2.76
İspanya	35.20	39.90	4.70	17.8	20.9	3.1	5.81	8.60	2.79
Ortalama	42.2	46.0	3.8	16.8	22.2	5.4	6.5	9.4	2.9
Toplam	46.2	45.2	-1.00	20.7	23.3	2.6	6.2	7.4	1.1

Not: Ülkeler, geleneksel rejim sınıflandırmasına uygun olarak bölünmüştür. Ancak, bazı ülkeler her zaman için düzgün bir şekilde bir rejim türüne uymayabilir. Örneğin, İtalya bir miktar korporatist, Hollanda ise sosyal demokrat özellikler göstermektedir.

Kaynak: Peter Taylor-Gooby, "The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience", COST A 15 Second Conference On Welfare Reforms For The 21st Century, (Çevrimiçi): <http://www.isaf.no/nova/nyheter/kalender/COSTa15/Papers/Taylor-Gooby.pdf>, 6 April 2002, p. 24.

Tablo 29: Brüt Toplam Sosyal Harcamalar (GSMH'nin Yüzdesi Olarak) , 1997

	Almanya	Amerika	Avustralya	Avusturya	Belçika	Çek Cümh.	Danimarka	Finlandiya	Hollanda	İngiltere	İsviç	İtalya	Japonya	Kanada	Kore	Norveç	Yeni Zelanda
Brüt Toplam Kamu Sosyal Harcamaları	26,4	21,2	17,4	23,4	27,2	19,4	30,7	28,7	24,2	14,7	17,6	26,4	14,0	17,9	4,3	26,1	20,7
Emeklilik Ayıkları (Yaşlılık & Malullük)	10,9	7,0	4,4	13,0	10,0	7,3	7,0	8,5	7,3	6,0	3,8	15,8	6,4	5,6	1,3	5,9	5,6
Özürtilere Yapılan Harcamalar	1,4	2,6	2,1	1,6	1,8	1,6	2,0	3,4	3,4	0,9	0,8	1,4	0,5	0,9	0,4	2,6	1,8
Hastalık Yardımları	0,3	0,2	0,0	0,2	0,4	1,1	0,7	0,4	1,2	0,2	0,7	0,7	0,1	0,1	0,0	1,3	1,2
İşsizlik	1,5	0,6	1,1	0,9	2,7	0,2	3,8	3,1	3,2	0,3	2,2	2,1	0,8	1,0	0,0	0,7	1,5
Kamu Sağlık Harcamaları	8,2	5,6	5,7	5,8	7,7	6,5	6,8	0,0	6,0	5,9	5,1	6,8	5,6	6,3	2,1	6,7	6,3
Diğer (1)	4,1	5,2	4,1	3,9	4,6	2,8	10,4	13,3	3,3	1,4	5,0	11,0	2,0	1,0	5,0	8,9	4,3
Brüt Zorunlu Özel sosyal Harcamalar	1,2	0,4	1,1	0,8	1,5	0,0	0,4	0,1	0,7	0,4	0,0	0,4	1,3	0,5	2,4	1,1	0,0
Brüt Gönüllü Özel Sosyal Harcamalar	1,0	3,4	3,2	0,8	0,9	0,0	0,9	1,1	4,2	7,8	1,6	2,6	0,1	4,2	1,8	0,0	0,5
Emeklilik Maaşları	0,9	3,1	2,4	0,2	0,3	0,0	0,8	0,9	3,2	3,6	1,1	2,1	0,0	3,1	0,0	0,0	0,0
Sağlık	0,1	0,2	0,8	0,6	0,5	—	0,1	0,2	1,0	4,2	0,6	0,1	—	1,1	0,3	—	0,5
Diğer (2)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0
Brüt Toplam Sosyal Harcamalar	28,6	24,9	21,7	27,0	29,5	19,4	32,0	30,0	29,1	22,9	19,2	34,8	14,9	22,1	8,4	27,2	21,3
Kamu'nun BTSH'daki Payı, %	92,3	85,0	80,2	94,1	92,0	100,0	96,0	95,8	83,1	64,3	91,6	91,4	94,8	81,1	50,7	96,1	97,6
Özel Sektörün BTSH'daki Payı, %	7,7	15,0	19,8	5,9	8,0	0,0	4,0	4,2	16,9	35,7	8,4	8,6	5,2	18,9	49,3	3,9	2,4
Hizmet/Nakit Yardım Oranı, %																	
Kamu Sosyal Harcamaları	65,5	51,9	70,4	40,6	51,3	60,1	69,3	48,6	40,6	77,3	55,9	78,2	31,3	79,5	132,7	96,7	46,2
Toplam Sosyal Harcamalar	58,7	42,8	58,1	41,7	49,8	60,1	65,8	47,0	37,7	88,7	55,6	71,2	29,8	71,3	100,4	89,5	49,8

Kaynak: Willem Adema, "Net Social Expenditure", Labour Market and Social Policy-Occasional Papers No: 52, 2nd Edition, OECD Publ., 2001, p. 12.

BTSH: Brüt Toplam Sosyal Harcamalar

(1) Aşağıda belirtilen sosyal politika alanlarında yapılan kamu harcamalarını içermektedir: Yaşlılar ve özürtilere yönelik hizmetler, aile yardımı, aile hizmetleri, aktif iş piyasası politikaları ve düşük gelirliye yönelik para yardımları vb. tehlükeler.

(2) Çocuk sahibi ücretlere yapılan ek ödemeler (Almanya), özel işsizlik sigortası (ABD), özel sosyal hizmetler (Belçika Kore ve İsveç) vs.

Tablo 30: AB Ülkelerinde GSMH'den Sosyal Harcamalara Ayrılan Pay, (%)

Ülkeler	1980	1990	1997
Almanya	28,8	25,4	29,9
Avusturya	-	26,7	28,8
Belçika	28,0	26,7	28,5
Danimarka	28,7	29,7	31,4
Finlandiya	-	25,5	29,9
Fransa	25,4	27,7	30,8
Hollanda	30,1	32,5	30,3
İngiltere	21,5	23,2	26,8
İrlanda	20,6	19,1	17,5
İspanya	18,1	19,9	21,4
İsveç	-	33,1	33,7
İtalya	19,4	24,1	25,9
Lüksemburg	26,5	22,6	24,8
Portekiz	12,8	15,6	22,5
Yunanistan	9,7	23,2	23,6
AB 15	24,3	25,4	28,2

Kaynak: Meryem Koray, Avrupa Toplum Modeli, İstanbul: TÜSES Yay., 2002, s. 190.

Tablo 31: Toplam Vergi Gelirlerinin (Sosyal Güvenlik Primleri Dahil) GSYİH İçindeki Payı, 1999

ABD	28,9	İtalya	43,3
Almanya	37,7	İzlanda	36,3
Avustralya	30,6	Japonya	26,2
Avusturya	43,9	Kanada	38,2
Belçika	45,7	Kore	23,6
Çek Cum.	40,4	Lüksemburg	41,8
Danimarka	50,4	Macaristan	39,2
Finlandiya	46,2	Meksika	16,8
Fransa	45,8	Norveç	41,6
Hollanda	42,1	Polonya	35,2
İngiltere	36,3	Portekiz	34,3
İrlanda	32,3	Slovak Cum.	35,3
İspanya	35,1	Yeni Zelanda	35,6
İsveç	52,2	TÜRKİYE	31,3
Yunanistan	37,1	AB 15	41,6
İsviçre	34,4	TOPLAM OECD	37,3

Not: Tablo'da, Türkiye'ye ilişkin olarak yer alan toplam vergi gelirlerine, mahalli idareler payı ve fonlardan elde edilen gelirler dahil değildir.

Kaynak: OECD Revenue Statistics of OECD Member Countries, Paris, 2001, (Tablo 1).

Tablo 32: Bazı Ülkelerde Toplam İstihdam İçerisinde Kamu İstihdamının Payı, (%)

	1985	1990	1997	1998	1999
ABD	14,8	14,9	14,6	14,5	14,6
Almanya	15,5	15,1	12,9	12,6	12,3
Çek Cumh.	-	-	15,3	15,3	15,4
Finlandiya	25,3	23,2	25,0	24,3	-
Fransa	20,5	20,4	21,3	-	-
Hollanda	15,1	12,9	12,6	12,4	12,2
İngiltere	21,6	19,5	12,9	12,7	12,6
İrlanda	20,2	17,4	15,9	14,6	-
İspanya	13,8	14,0	15,7	15,5	15,2
İtalya	-	-	15,5	15,4	15,2
İzlanda	-	14,6	-	-	-
Kanada	20,2	20,3	18,5	17,9	17,5
Kore	4,5	4,5	4,4	4,5	-
Lüksemburg	-	8,0	-	-	-
Macaristan	-	-	22,8	22,7	21,4
Portekiz	12,1	-	15,5	15,2	-
Yunanistan	-	-	7,2	6,9	-
TÜRKİYE	7,7	7,9	9,3	9,1	-

Kaynak: OECD, "Public Management Service", (Çevrimiçi):
<http://www.sourceoecd.com>, Eylül 2003.

Tablo 33: Aktif Nüfusun Bağımlı Nüfusa Oranı, (%)

	Bir Yaşlıya Düşen Çalışma Çağı Nüfus			Bir Bağımlıya Düşen Çalışma Çağı Nüfus			Çalışmayan Nüfus Başına Çalışan Nüfus		
	1960	1990	2020	1960	1990	2020	1960	1980	1989
Sosyal Demokrat Refah Devletleri									
<i>Danimarka</i>	6.0	4.3	3.3	1.8	2.1	1.8	.81	.95	1.06
<i>Finlandiya</i>	8.5	5.0	2.9	1.7	2.1	1.7	.92	.97	1.01
<i>İsveç</i>	5.5	3.6	3.0	1.9	1.8	1.6	.92	1.04	1.11
<i>Norveç</i>	5.7	4.0	3.6	1.7	1.8	1.7	.67	.88	.94
<i>Ortalama</i>	6.4	4.2	3.2	1.8	2.0	1.7	.83	.96	1.03
Muhafazakar Refah Devletleri									
<i>Avusturya</i>	5.4	4.5	3.3	1.9	2.1	2.0	.87	.69	.78
<i>Almanya</i>	5.8	4.6	3.3	2.1	2.2	2.0	.89	.78	.81
<i>Belçika</i>	5.2	4.5	3.1	1.8	2.0	1.8	.64	.61	.61
<i>Fransa</i>	5.3	4.7	3.0	1.6	1.9	1.7	.76	.68	.65
<i>Hollanda</i>	6.8	5.4	3.2	1.6	2.2	1.8	.57	.56	.71
<i>İsviçre</i>	6.2	4.5	3.2	1.8	2.0	1.8	1.00	.98	1.10
<i>İtalya</i>	7.0	4.7	2.7	1.9	2.2	1.8	.74	.60	.60
<i>Ortalama</i>	6.0	4.7	3.1	1.8	2.1	1.8	.78	.70	.75
Liberal Refah Devletleri									
<i>ABD</i>	6.5	5.3	3.6	1.5	1.9	1.8	.61	.80	.93
<i>İngiltere</i>	5.5	4.2	3.5	1.9	1.8	1.8	.86	.82	.88
<i>İrlanda</i>	5.2	5.4	4.0	1.4	1.6	1.8	.59	.51	.45
<i>Kanada</i>	7.7	5.9	3.1	1.4	2.1	1.8	.53	.81	.92
<i>Ortalama</i>	6.2	5.2	3.6	1.6	1.9	1.8	.65	.74	.80
Diğerleri									
<i>Avustralya</i>	7.2	6.0	3.7	1.6	2.0	1.9	.66	.76	.86
<i>Japonya</i>	11.2	5.8		1.8	2.3		.91	.90	.99
<i>Yeni Zelanda</i>	9	5.8	4.1	1.4	1.9	1.9	.58	.68	.78

Kaynak: Evelyne Huber, John D. Stephens, "Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment", *The New Politics of the Welfare State*, (Ed. by: Paul Pierson), London: Oxford University Press, 2001, p. 39.

Tablo 34: OECD Ülkelerinde Sağlık Harcamaları

	Kamu Sağlık Harcamaları'nın GSMH'ye Oranı	Özel Sağlık Harcamalarının GSMH'ye Oranı	Kişi Başına Sağlık Harcamaları (Satınalma Gücü Paritesine Göre, \$)
	2000	2000	2000
ABD	5.8	7.3	4,499
Almanya	8.0	2.6	2,768
Avustralya	6.0	2.3	2,213
Avusturya	5.6	2.4	2,245
Belçika	6.2	2.5	2,306
Çek Cumh.	6.5	0.6	1,031
Danimarka	6.8	1.5	2,434
Finlandiya	5.0	1.7	1,698
Fransa	7.2	2.3	2,380
Hollanda	5.5	2.6	2,216
İngiltere	5.9	1.4	1,804
İrlanda	5.1	1.6	1,908
İspanya	5.4	2.3	1,547
İsveç	6.2	1.8	2,108
İsviçre	6.0	4.7	3,161
İtalya	5.9	2.1	2,028
İzlanda	7.6	1.4	2,642
Japonya	5.9	1.8	2,009
Kanada	6.5	2.5	2,534
Kore	2.6	3.3	899
Lüksemburg	5.3	0.5	2,785
Macaristan	5.1	1.6	838
Meksika	2.5	2.8	477
Norveç	6.5	1.1	2,769
Polonya	4.2	1.8	575
Portekiz	5.8	2.4	1,397
Slovakya	5.2	0.6	653
Yeni Zelanda	6.2	1.8	1,646
Yunanistan	4.6	3.7	1,349
TÜRKİYE	3.6	1.4	315

Kaynak: UNESCO, Institute for Statistics, Correspondence on Education Expenditure, Montreal, February 2003. & World Bank, "Economic Performance", Human Development Reports 2003, Washington, D.C., 2003.

Tablo 35: İnsanî Gelişme Raporu'na Göre Gelir Dağılımı Eşitsizliği

		Araştırmanın Yapıldığı Yıl	En Yoksul % 10	En Yoksul % 20	En Zengin % 10	En Zengin % 20	Zengin % 10 ile Yoksul % 10 Arasındaki Eşitsizlik	Zengin % 20 ile Yoksul % 20 Arasındaki Eşitsizlik	Gini Katsayısı
1	Norveç	1995	4.1	9.7	21.8	35.8	5.3	3.7	25.8
2	İzlanda	..	..	..	..	..	..	..	..
3	İsveç	1995	3.4	9.1	20.1	34.5	5.9	3.8	25.0
4	Avustralya	1994	2.0	5.9	25.4	41.3	12.5	7.0	35.2
5	Hollanda	1994	2.8	7.3	25.1	40.1	9.0	5.5	32.6
6	Belçika	1996	2.9	8.3	22.6	37.3	7.8	4.5	25.0
7	ABD	1997	1.8	5.2	30.5	46.4	16.6	9.0	40.8
8	Kanada	1997	2.7	7.3	23.9	39.3	9.0	5.4	31.5
9	Japonya	1993	4.8	10.6	21.7	35.7	4.5	3.4	24.9
10	İsviçre	1992	2.6	6.9	25.2	40.3	9.9	5.8	33.1
11	Danimarka	1997	2.6	8.3	21.3	35.8	8.1	4.3	24.7
12	İrlanda	1987	2.5	6.7	27.4	42.9	11.0	6.4	35.9
13	İngiltere	1995	2.1	6.1	27.5	43.2	13.4	7.1	36.0
14	Finlandiya	1995	4.1	10.1	20.9	35.0	5.1	3.5	25.6
15	Lüksemburg	1998	3.2	8.0	24.7	39.7	7.7	4.9	30.8
16	Avusturya	1995	2.3	7.0	22.4	37.9	9.8	5.5	0
17	Fransa	1995	2.8	7.2	25.1	40.2	9.1	5.6	32.7
18	Almanya	1998	2.0	5.7	28.0	44.7	14.2	7.9	38.2
19	İspanya	1990	2.8	7.5	25.2	40.3	9.0	5.4	32.5
20	Yeni Zelanda	1997	2.2	6.4	27.8	43.8	12.5	6.8	36.2
21	İtalya	1998	1.9	6.0	27.4	42.6	14.5	7.1	36.0
22	İsrail	1997	2.4	6.9	28.2	44.3	11.7	6.4	35.5
23	Portekiz	1997	2.0	5.8	29.8	45.9	15.0	8.0	38.5
24	Yunanistan	1998	2.9	7.1	28.5	43.6	10.0	6.2	35.4
30	Kore	1998	2.9	7.9	22.5	37.5	7.8	4.7	31.6
32	Çek Cumh.	1996	4.3	10.3	22.4	35.9	5.2	3.5	25.4
35	Polonya	1998	3.2	7.8	24.7	39.7	7.8	5.1	31.6
38	Macaristan	1998	4.1	10.0	20.5	34.4	5.0	3.5	24.4
39	Slovakya	1996	3.1	8.8	20.9	34.8	6.7	4.0	25.8
55	Meksika	1998	1.2	3.4	41.6	57.6	34.6	17.0	51.9
96	TÜRKİYE	2000	2.3	6.1	30.7	46.7	13.3	7.7	40.0
166	Gine-Bisav	1993	2.1	5.2	39.3	53.4	19.0	10.3	47.0
167	Demokratik Kongo	..	..	..	..	..	..	..	..
168	Merkezi Afrika C.	1993	0.7	2.0	47.7	65.0	69.2	32.7	61.3
169	Etiyopya	2000	0.7	2.4	43.8	60.8	59.7	24.8	48.6
170	Mozambik	1996-97	2.5	6.5	31.7	46.5	12.5	7.2	39.6
171	Burundi	1998	1.7	5.1	32.8	48.0	19.3	9.5	33.3
172	Mali	1994	1.8	4.6	40.4	56.2	23.1	12.2	50.5
173	Burkina Faso	1998	1.8	4.5	46.3	60.7	26.2	13.6	48.2
174	Nijer	1995	0.8	2.6	35.4	53.3	46.0	20.7	50.5
175	Sierra Leone	1989	0.5	1.1	43.6	63.4	87.2	57.6	62.9

* "Gini Katsayısı"na göre, 0 değeri mükemmel eşitliği, 100 değeri ise en yüksek eşitsizliği temsil etmektedir.

Not: Araştırma, "Yüksek İnsanî Gelişme Düzeyi"ne sahip ilk 25 ülkede gelir dikkate alınarak, Türkiye ve "Düşük İnsanî Gelişme Düzeyi"ne sahip diğer ülkelerde ise, tüketim dikkate alınarak yapılmıştır.

Kaynak: World Bank, "Inequality in Income or Consumption", **Human Development Reports 2003**, Washington, D.C., 2003. & World Bank, **World Development Indicators 2003**, Washington, D.C., 2003'den derlenmiştir.

Tablo 36: Kişi Başına Düşen GSMH Bakımından Dünyanın En Yoksul ve En Zengin 10 Ülkesi ve Gelir Dağılımının En Bozuk ve En Düzgün Olduğu 10 Ülke, 2001

En Yoksul 10 Ülke (\$)			
Kişi Başına GSMH'ye Göre		Satınalma Gücü Paritesi'ne Göre	
Etiyopya	95	Sierra Leone	470
Demokratik Kongo Cum.	99	Tanzanya	520
Burundi	99	Malawi	570
Sierra Leone	146	Demokratik Kongo Cum.	680
Gine-Bisav	162	Burundi	690
Eritre	164	Zambiya	780
Malawi	166	Yemen	790
Tacikistan	169	Etiyopya	810
Nijer	175	Mali	810
Ruanda	196	Madagaskar	830
En Zengin 10 Ülke (\$)			
Kişi Başına GSMH'ye Göre		Satınalma Gücü Paritesi'ne Göre	
İngiltere	42,041	Lüksemburg	53,780
İrlanda	36,815	ABD	34,320
İzlanda	35,277	İrlanda	32,410
Katar	34,171	İzlanda	29,990
Danimarka	32,601	Norveç	29,620
Japonya	30,144	Danimarka	29,000
İsviçre	28,132	İsviçre	28,100
ABD	27,312	Hollanda	27,190
Norveç	26,908	Kanada	27,130
Lüksemburg	24,219	Avusturya	26,730
TÜRKİYE	2,230	TÜRKİYE	5,890
Gelir Dağılımı En Düzgün / En Bozuk 10 Ülke (\$)			
En Düzgün 10 Ülke	Gini Katsayısı	En Bozuk 10 Ülke	Gini Katsayısı
Macaristan	24.4	Paraguay	57.7
Danimarka	24.7	Honduras	59.0
Japonya	24.9	Güney Afrika	59.3
İsveç	25.0	Nikaragua	60.3
Belçika	25.0	Brezilya	60.7
Çek Cumh.	25.4	Swaziland	60.9
Finlandiya	25.6	Merkezi Afrika Cumh.	61.3
Norveç	25.8	Sierra Leone	62.9
Slovakya	25.8	Botswana	63.0
Özbekistan	26.8	Namibya	70.7
		TÜRKİYE	40.0

Kaynak: World Bank, "Economic Performance", Human Development Reports 2003, Washington, D.C., 2003. & World Bank, World Development Indicators 2003, Washington, D.C., 2003'den derlenmiştir.

Tablo 37: Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Reformu

	ABD	Şili	İngiltere	Avustralya	Meksika	Arjantin
ESKİ SİSTEMİN ÖZELLİKLERİ						
<i>Finansman</i>	Primler	Primler	Prim ve Vergiler	Genel Vergiler	Primler	Prim ve Vergiler
<i>İvazlar</i>	Kazançla Bağlantılı	Kazançla Bağlantılı	Genel ve Kazançla Bağlantılı	Kazançla Bağlantılı	Kazançla Bağlantılı	Kazançla Bağlantılı
<i>Emeklilik Geliri Oranı</i>	%43	Mesleklere Göre Değişmektedir	Kazançla Bağlantılı	%25	Yaklaşık %60	Yaklaşık %70
<i>Diğer Hükümler</i>	İvazları Genişletme Olanağı	n.a	İşçiler Kazançla Bağlı Sistemden Çıkabilirler	n.a	Hükümetin katkısı Bordro Vergisi'nin 0.425'i Düzeyindedir	n.a
YENİ SİSTEMİN ÖZELLİKLERİ						
<i>Reform Yılı</i>		1981	1986, 1995	1992	1992, 1997	1994
<i>Değişiklikler</i>	n.a	Kişisel Hesaplar Eski Sistemin Yerini Almıştır.	Çalışanlar Gelirle Bağlantılı Sistemi Terk Edip Kişisel Hesap Sistemine Geçebilirler.	İşverenlerin Katkı Yapması Zorunludur.	Kişisel Hesaplar Eski Sistemin Yerini Almıştır.	Kişisel Hesaplar Eski Sistemin Yerini Almıştır.
<i>Eski ve Yeni Sistem Arasında Tercih</i>	n.a	Yeni Çalışan Yeni Sisteme Girmek Zorundadır; Mevcut Çalışanlar Diledikleri Sistemi Tercih Edebilirler.	Mümkündür	Mümkün Değildir	Tüm Çalışanlar Yeni Sisteme dahil Olmak Zorundadırlar	Bireysel Hesap Sistemi ile Dağıtım Sistemi Bir Arada İşlemektedir
<i>Geçiş Finansmanı</i>	n.a	Genel Vergiler ve Yeni Borçlanma	Genel Vergiler	İşverenler Ödemektedir	Genel Vergiler ve Borçlanma	Genel Vergiler ve Yeni Borçlanma
<i>Hak edilmiş İvazların Durumu</i>	n.a	Eski Sisteme Katkı Yapan Çalışanlar Açısından Saklı	Emeklilikte Ödenmektedir	-	Emekliliğe Yeni İle Eski Sistem Arasında Bir Tercih Yapılmaktadır.	Eski Sisteme Katılım yılına Bağlı Olarak Değişmektedir.
<i>Asgari Yararlanma Miktarı</i>	n.a	Kişisel Hesapların Getirisi Ortalama Ücretin %25'ine Eşit Olduğunda	Eski Sistemde Genel Yararlanma Düzeyi	Eski Sistemdeki ile Aynı	Kişisel Hesapların Getirisi Ortalama Ücretin %40'ına Eşit Olduğunda	Kişisel Hesapların Getirisi Ortalama Ücretin %28'ine Eşit Olduğunda
<i>Düzenleme</i>	n.a	Asgari Gelir, Portföy Sınırlamaları, Sigortalı Başına Bir Fon, Denetim	Denetim	Denetim	Portföy Sınırlamaları, Denetim	Asgari Gelir, Portföy Sınırlamaları, Sigortalı Başına Bir Fon, Denetim

n.a: Bilinmiyor (Veri Yok)

Kaynak: J. Walliser, S. Becker, "Social Security Privatization: Experiences Abroad", (Çevrimiçi):<http://www.cbo.gov>, January 1999, p. 4'den aktaran: Nusret Ekin, **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde****Araştırmalar:** Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, İstanbul: İTO Yayını, 1999, s. 114.

Tablo 38: Türkiye'nin Sosyo-Ekonomik Yapısına İlişkin Bazı Göstergeler

Yaşam Beklentisi (Yıl), 2001	70,1
Erkeklerde Yaşam Beklentisi (Yıl), 2001	67,6
Kadınlarda Yaşam Beklentisi (Yıl), 2001	72,8
Yetişkinlerde Okur-Yazarlık Oranı (%) (15 yaş ve üzeri), 2001	85,5
Kent Nüfusu (%), 2001	66,2
Nüfus Artış Hızı (%), 2002	1,59
Nüfusun Büyüme Hızı (%), 2000-2015	1,2
15 Yaş Altı Nüfus (%), 2001	31,2
65 Yaş Üzeri Nüfus (%), 2001	5,6
65 Yaş Üzeri Nüfus (%), 2015	6,7
GSMH (ABD \$, Milyar), 2001	147,7
GSMH (Satınalma Gücü Paritesi'ne Göre, ABD \$, Milyar), 2001	390,3
Kişi Başına GSMH (ABD \$), 2001	2,230
Kişi Başına GSMH (Satınalma Gücü P.'ne Göre, ABD \$), 2001	5,890
Kişi Başına GSMH Büyüme Hızı (%), 1990-2001	1,7
Kamu Eğitim Harcamaları (GSMH'nin Yüzdesi Olarak), 1998-2000	3,5
Devlet Harcamalarından Eğitim Hizmetlerine Ayrılan Pay, 2001	8,71
Kamu Sağlık Harcamaları (GSMH'nin Yüzdesi Olarak), 2000	3,6
Özel Sağlık Harcamaları (GSMH'nin Yüzdesi Olarak), 2000	1,4
Devlet Harcamalarından Sağlık Hizmetlerine Ayrılan Pay, 2002	9,09
Sağlık Kapsamındaki Nüfus Oranı (%), 2000	83,0
Sigorta Kapsamındaki Nüfus Oranı (%), 2002	88,1
Toplam Sigortalı Nüfus (Bin Kişi), 2002	61,832
En Yoksul % 10'a Göre Gelir Dağılımı	2,3
En Yoksul % 20'ye Göre Gelir Dağılımı	6,1
En Zengin % 10'a Göre Gelir Dağılımı	30,7
En Zengin % 20'ye Göre Gelir Dağılımı	46,7
Gelir Dağılımı Eşitsizliği-En Zengin % 10'un En Yoksul % 10'a Oranı	13,3
Gelir Dağılımı Eşitsizliği-En Zengin % 20'nin En Yoksul % 20'ye Oranı	7,7
Gini İndeksi'ne Göre Gelir Eşitsizliği, 2000	40,0
İşsiz Sayısı (Bin), 2002	2,412,0
İşsizlik Oranı (%), 2002	10,6
Genç İşsizlik Oranı (%) (15-24 yaş arası), 2001	19,9
Uzun Süreli İşsizlik Oranı (%), 2001	26,2
İşgücüne Katılma Oranı (%), 2002	48,7
Erkeklerde İşgücüne Katılma Oranı (%), 2002	70,5
Kadınlarda İşgücüne Katılma Oranı (%), 2002	26,9

Kaynak: ESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) Statistics Division, *Asia-Pacific in Figures 2002*, p. 52. & World Bank, *Human Development Reports 2003*, Washington, D.C., 2003. & İşveren Dergisi, *Rakamlarla Türkiye Eki*, Cilt: 41, Sayı: 10, Temmuz 2003. & T.C. Maliye Bakanlığı, *Yıllık Ekonomik Rapor-2002*, Ankara, Ocak 2003, s. 66.

Tablo 39: Sosyal Güvenlik Kapsamında Çalışanlar ve Aylık Alanlar

	2000	%	2001	%	2002*	%
1) T.C. Emekli Sandığı						
A– Aktif İştirakçiler	2,163,698	2,2	2,236,050	3,3	2,320,040	3,8
B– Aylık Alanlar	1,296,935	4,6	1,355,558	4,5	1,407,162	3,8
A / B	1,67	-2,4	1,65	-1,1	1,65	0,0
2) Sosyal Sigortalar Kurumu						
A– Aktif İştirakçiler	5,254,125	5,0	4,886,881	-7,0	5,083,912	4,0
B– Aylık Alanlar	3,339,327	6,0	3,560,638	6,6	3,735,698	4,9
A / B	1,57	-1,0	1,37	-12,8	1,36	-0,8
3) Bağ-Kur						
A– Aktif İştirakçiler	3,312,694	8,1	3,336,655	0,7	3,319,908	-0,5
B– Aylık Alanlar	1,277,444	8,3	1,343,840	5,2	1,389,760	3,4
A / B	2,59	-0,2	2,48	-4,3	2,39	-3,8
TOPLAM (1+2+3)						
A– Aktif İştirakçiler	10,730,517	5,3	10,459,586	-2,5	10,723,860	2,5
B– Aylık Alanlar	5,913,706	6,2	6,260,036	5,9	8,532,620	4,4
A / B	1,81	-0,8	1,67	-7,9	1,64	-1,8

(*) Kasım ayı itibariyledir.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor-2002, Ankara, Ocak 2003, s. 70.

Tablo 40: Sosyal Güvenlik Kurumlarından Aylık Alanlar

T.C. EMEKLİ SANDIĞI								
	Yaşlılık (Emekli)	%	Malullük	%	Dul ve Yetim	&	Toplam	%
2000	820,767	5,9	27,735	2,7	448,433	2,5	1,296,935	4,6
2001	867,010	5,6	28,403	2,4	460,145	2,6	1,355,558	4,5
2002*	903,844	4,2	29,129	2,6	474,189	3,1	1,407,162	3,8
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU								
	Yaşlılık (Emekli)	%	Malullük	%	Dul ve Yetim	&	Toplam	%
2000	2,248,287	6,8	59,742	1,8	1,031,298	4,8	3,339,327	6,0
2001	2,418,992	7,6	61,649	3,2	1,079,997	4,7	3,560,638	6,6
2002*	2,547,829	5,3	62,435	1,3	1,125,434	4,2	3,735,698	4,9
BAĞ-KUR								
	Yaşlılık (Emekli)	%	Malullük	%	Dul ve Yetim	&	Toplam	%
2000	740,291	9,7	16,020	6,9	521,133	6,3	1,277,444	8,3
2001	788,834	8,6	16,681	4,1	538,325	3,3	1,343,840	5,2
2002*	818,086	3,7	16,720	0,2	554,954	3,1	1,389,760	3,4
TOPLAM								
	Yaşlılık (Emekli)	%	Malullük	%	Dul ve Yetim	&	Toplam	%
2000	3,809,345	7,1	103,497	2,8	2,000,864	4,7	5,913,706	6,2
2001	4,074,836	7,0	106,733	3,1	2,078,467	3,9	6,260,036	5,9
2002*	4,269,759	4,8	108,284	1,5	2,154,577	3,7	6,532,620	4,4

Not: %'ler bir önceki yıla göre değişimi göstermektedir. / (*) Kasım ayı sonu itibariyledir.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor-2002, Ankara, Ocak 2003, s. 70.

Tablo 41: Türkiye’de Sosyal Harcamaların Konsolide Bütçe İçindeki Payı, (%)

	Tüm Sos. Harc. / Kon. Büt. Harc.	Eğitim / Kon. Büt. Harc.	Sağlık / Kon. Büt. Harc.	Üniv. / Kon. Büt. Harc.	Sos. Güv. / Kon. Büt. Harc.
1975	22,9	14,82	3,77	3,19	0,12
1980	17,83	10,78	3,58	2,78	0,15
1985	13,57	7,97	2,48	2,58	0,11
1990	25,25	14,97	5,04	4,18	0,13
1995	13,98	7,92	2,93	2,59	0,11
2000	12,32	7,22	2,38	2,23	0,06
2001	13,40	7,69	2,40	1,58	0,03

Kaynak: Şansel Aldemir, “Küreselleşme Aşamasında Yoksulluk ve Refah Politikaları”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İ.Ü. SBE, 2003, s. 195.

Tablo 42: Türkiye’de Eğitim ve Sağlık Harcamalarının GSMH İçindeki Payı

	Kon. Bütçe Eğitim Harcamaları (GSMH’nin %’si Olarak)	Kon. Bütçe Sağlık Harcamaları (GSMH’nin %’si Olarak)
1850-1960	1,9	0,58
1961-1980	2,9	0,69
1981-1990	2,3	0,51
1991-1994	3,6	0,88
1995-2001	3,3	0,84

Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerinden derlenmiştir.

Tablo 43: Gelir Dağılımı Araştırmalarında % 20’lik Dağılımlar ve Gini Katsayıları

Hanehalkı Yüzdeleri	DPT 1963	AÜ-SBF 1968	DPT 1973	TÜSİAD 1986	DİE 1987	DİE 1994	WB 2000	DİE 2002
Birinci % 20	4,50	3,00	3,50	3,90	5,24	4,86	6,1	5,3
İkinci % 20	8,50	7,00	8,00	8,40	9,61	8,63	-	9,8
Üçüncü % 20	11,50	10,00	12,50	12,60	14,06	12,61	-	14
Dördüncü % 20	18,50	20,00	19,50	19,20	21,15	19,03	-	20,8
Beşinci % 20	57,00	60,00	56,50	55,90	49,94	54,88	46,7	50,1
En Zengin % 20’nin En Yoksul % 20’ye Oranı	12,7	20	16,1	14,3	9,5	11,3	7,7	9,5
Gini Katsayısı	0,55	0,56	0,51	0,46	0,43	0,49	0,40	-

Kaynak: DPT, 8. BYKP, Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s. 16. & World Bank, “Inequality in Income or Consumption”, Human Development Reports 2003, Washington, D.C., 2003. & 2002 DİE “Gelir Dağılımı Araştırması”.

ÖZGEÇMİŞ

1971 yılında Ankara’da doğan Süleyman Özdemir, ilköğretimini Nuri Örs İlkokulu’nda (İstanbul), ortaöğretimini ise Vefa Poyraz Lisesi’nde (İstanbul) tamamlamıştır. 1988 yılında İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü’nü kazanan Özdemir, 1992 yılında bu bölümden mezun olmuş; 1993 yılında aynı bölümde Yüksek Lisans Programına kaydolmuştur. Özdemir, “Dünya’da ve Türkiye’de Zorunlu Çalışma” adlı teziyle yüksek lisansı tamamlamış; 1995 yılında, yine aynı bölümde Doktora Programına başlamıştır. “Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti” adlı tezi ile 2004 yılında Doktor olmuştur.

Özdemir, 4 Eylül 1996 tarihinde, İÜ İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı’nda Araştırma Görevlisi olarak göreve başlamıştır. Ağustos 1997–Ağustos 1999 yılları arasında 2 yıl süreyle Cornell Üniversitesi’nde (New York–ABD) misafir araştırmacı olarak bulunmuştur. 2000 yılında askerlik görevini tamamlamıştır. 15 Haziran 2001’den itibaren 4 ay süreyle İÜ İktisat Fakültesi Sekreter Vekilliği’ni yürütmüştür.

Özdemir; sosyal politika, refah devleti, sosyal güvenlik, küreselleşme ve değişim, endüstri ilişkileri, çalışma ekonomisi, insan kaynakları yönetimi vb. alanlarda çalışmaktadır. Alanında çok sayıda yayını bulunan (kitap, kitap editörlüğü, proje çalışmaları, makaleler, ansiklopedi maddeleri ve çeviriler) Özdemir, evli olup, iyi derecede İngilizce bilmektedir.