

**SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ
KURUMSALLAŞMASI VE GERİLEYİŞİ**

Uğur KARA

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Eskişehir 2004

SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ KURUMSALLAŞMASI VE GERİLEYİŞİ

Uğur KARA

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Merih ÖDEN

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Temmuz 2004

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

Sosyal Devlet Anlayışının Kurumsallaşması ve Gerileyişi

Uğur KARA

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Temmuz 2004

Danışman: Prof. Dr. Merih ÖDEN

‘Sosyal Devlet Anlayışının Kurumsallaşması ve Gerileyişi’ başlıklı tezimizde, sosyal devletin doğuşu ve akıbeti sorunlarına odaklanılmaktadır.

Tezimiz üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, önce, sosyal devlete ilişkin kuramsal yaklaşımlar ve sosyal devletin kuramsal çözümlenmeleriyle ilgilenilmektedir. Daha sonra sosyal devletin özellikleri ve gerçekleşme biçimleri açıklanmakta, sonrasında ise sosyal devlet az gelişmişlik sorunu çerçevesinde incelenmektedir. İlk bölümün diğer kısmında, sosyal devletin tarihsel arka planında ve sosyo-ekonomik temelin ve ekonomi-politik düşüncenin, üzerinde sosyal devletin inşa edildiği, dönüşümünde odaklanılmaktadır. İlk bölüm, sosyal devletin ilk uygulamalarından olan ABD’deki New Deal döneminin incelenmesiyle bitirilmektedir.

İkinci bölümde, sosyal devletin istikrarını aşındıran ve liberal devleti sosyal devlet anlayışından rekabet devleti anlayışına taşıyan küresel ölçekte değişen koşullar incelenmektedir. İkinci bölümün kalan kısmında, önce, sosyal devlete yönelik yeni muhafazakar ve sosyal demokrat ‘üçüncü yol’ eleştiriler açıklanmakta ve sonra, sosyal devlet anlayışında değişim dönüşüm sorunsalı incelenmektedir. İkinci bölüm, sosyal devletin akıbetinin belirlenmesine yönelik kuramsal bir öneriyle bitirilmektedir.

Üçüncü bölümde, sosyal devletlerin gelişimi ve sosyal refah sorununa yaklaşımda yeni eğilimler incelenmektedir.

ABSTRACT**The Institutionalization and Decline of the Concept of Welfare State****Uğur KARA****Department of Public Law****Anadolu University Social Sciences Institute, July 2004****Advisor: Prof. Dr. Merih ÖDEN**

In our thesis titled ‘The Institutionalization and Decline of the Concept of Welfare State’, the focus is on the rise and the destiny of the welfare state.

Our thesis consists of three chapters. The opening chapter, first, deals with the theoretical approaches to the welfare state and the theoretical analyses of the welfare state. Then the characteristics and the forms of realization of welfare state are explained, and then, the welfare state will be examined with respect to the problem of underdevelopment. In the second part of the first chapter, the focus is on the historical background of the welfare state and the transformation in the socio-economic base as well as the political economic thought upon which the welfare state was built. The first chapter of the study concludes with the examination of the ‘New Deal’ order in USA as one of the first practices of the welfare state.

In the second chapter, the changing context on a global scale, which undermined the stabilization of the welfare state and moved the liberal state from the concept of welfare state to the concept of competition state will be examined. In the last part of the second chapter, first, the neo-conservative and the social democratic ‘third way’ critics about welfare state will be explained, and second, the problematic of change-transformation in the concept of welfare state will be examined. The second chapter concludes with a theoretical proposition for fixing the welfare state’s destiny.

In the third chapter, the development of welfare states and the new tendencies in the approach to social welfare are going to be examined.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Uğur KARA'nın " Sosyal Devlet Anlayışının Kurumsallaşması ve Gerileyişi " başlıklı tezi 18 Ağustos 2004 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **Kamu Hukuku** Anabilim Dalında, yüksek lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Prof.Dr.Merih ÖDEN

Üye : Prof.Dr.Nüvit GEREK

Üye : Prof.Dr.Erdal ONAR

Prof.Dr.Nürhan AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI	iv
ÖZGEÇMİŞ	v
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL DEVLET KAVRAMI VE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ DOĞUŞU

# 1. SOSYAL DEVLETİN İÇERİĞİ VE DOĞUŞU ÜZERİNE ÇÖZÜMLEMELER.....	7
† 2. SOSYAL DEVLETİN ÖZELLİKLERİ VE GERÇEKLEŞME BİÇİMLERİ.....	18
3. SOSYAL DEVLETİN AZGELİŞMİŞLİK SORUNU BAĞLAMINDA İRDELENMESİ.....	23
4. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ DOĞUŞU.....	27
4.1. İngiliz Yoksul Yasaları.....	28
4.2. Sosyal Politika Uygulamaları ve Sosyal Hakların Doğuşu	29
4.3. Kapitalist Gelişme Sürecinde Sosyo-Ekonomik Temelin ve Ekonomi-Politik Düşüncenin Evrimi ve Sosyal Devlet Anlayışının Kurumsallaşmasındaki Etkileri	32
4.3.1. Merkantilizm ve Merkantilist Devlet Anlayışı	32
4.3.2. Liberal İktisadi Düşüncenin Belirşi.....	34
4.3.3. Klasik İktisat Okulu	36
4.3.3.1. Adam Smith ve Piyasanın ‘Görünmeyen Eli’	36

4.3.3.2. Efektif Talep, Aşırı Üretim Krizi, İstihdam Sorunları:	
Smith, Ricardo, Say, Malthus.....	38
4.3.4. Genel Aşırı Üretim Dinamikleri ve Ekonomik Çevrim Olgusu.....	41
4.3.4.1. Yapısal Bir Sorun Olarak Genel Aşırı Üretim Dinamikleri	41
4.3.4.2. Ekonomik Çevrim Olgusu	44
4.3.5. 1929 Ekonomik Krizi	45
4.3.5.1. I. Dünya Savaşı Sonrası İlk Yıllar	45
4.3.5.2. 1922-1929 Dönemi ve Büyük Kriz	46
4.3.5.3. 1929 Ekonomik Krizi'nin Niteliği ve 'Uzun Dalga Kuramı'	49
4.3.6. Ekonomi-Politik Düşüncede ve Üretim Süreçlerinde Yeni Evre	52
4.3.6.1. Keynesçi Ekonomik Yaklaşım.....	52
4.3.6.2. Fordizm	56
4.4. Sosyal Devlet Anlayışının Kurumsallaşma Örneği Olarak ABD'de	
'New Deal' Dönemi.....	58

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI DEĞİŞİKLİKLERİN SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ VE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM DÖNÜŞÜM SORUNSALI

1. ULUSLARARASI EKONOMİDE İKİNCİ YAPISAL KRİZ	64
1.1. Uzun Genişleme Döneminin Dinamikleri.....	64
1.2. Genişleyici Uzun Dalganın Ters Dönmesi ve 1974-1975 Krizi	67
1.3. İkinci Yapısal Krizin Sosyal Devlet Anlayışı Üzerindeki Etkileri	69
2. EKONOMİK EĞİLİM OLARAK KÜRESELLEŞME VE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	71
2.1. Küreselleşme Olgusu	71
2.2. Küreselleşmenin Keynesçi Ulus Devletin Temellerini Aşındırması.....	73
3. İDEOLOJİK YÖNELİM OLARAK KÜRESELLEŞME VE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	75
3.1. Ekonomi-Politik Düşüncede ve Üretim Süreçlerinde Dönüşüm	76

3.1.1. Keynesçi Ekonomik Yaklaşımdan Neo-Liberal Ekonomik Yaklaşımına Geçiş	76
3.1.2. Fordizmden Esnek Üretime Geçiş	78
3.1.3. Azgelişmiş Ülkelerde İçer Dönük Kalkınma Stratejisinden Dışa Dönük Kalkınma Stratejisine Geçiş	81
3.1.3.1. Kalkınma Stratejilerinin Dinamikleri ve Başlıca Özellikleri	81
3.1.3.2. Kalkınma Stratejileri – Sosyal Devlet İlişkisi ve Kalkınma Stratejisi Değişikliğinin Sosyal Devlet Anlayışı Üzerindeki Etkileri	88
3.2. Yeniden Yapılanma Sürecinde Sosyal Devlet Eleştirileri	94
3.2.1. Yeni Muhafazakarlık ve Sosyal Devlet Eleştirisi	94
3.2.2. Sosyal Demokraside ‘Üçüncü Yol’ ve Sosyal Devlet Eleştirisi	101
4. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM DÖNÜŞÜM SORUNLARI	109
4.1. Sosyal Devletin Nitelik Değiştirdiği Savı	109
4.2. Liberal Devletin Sosyal Devlet Evresini Terk Ettiği Savı	112
4.3. ‘Sosyal Devletin Akıbeti’nin İrdelenmesinde Kuramsal Bir Çerçeve	118

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÖRNEKLERLE SOSYAL DEVLETİN GELİŞİMİ VE SOSYAL REFAH ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM

1. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞ VE UYGULAMALARI	121
2. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL DEVLETİN GELİŞİMİ VE SOSYAL REFAH ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM	123
2.1. Liberal Sosyal Devlet Anlayışı ve Uygulaması	123
2.1.1. Ayırt Edici Özellikler	123
2.1.2. İngiltere Örneği	124
2.1.2.1. İngiltere’de Sosyal Devletin Gelişimi: 1942-1975	124
2.1.2.2. İngiltere’de Sosyal Refah Sorununa Yaklaşımda Yeni Eğilimler ve Gelişmeler: 1975 Sonrası Dönem	129
2.1.3. ABD Örneği	134

2.1.3.1. ABD’de ‘New Deal’in Tamamlanması ve Sosyal Devletin Gelişimi: 1940-1975	134
2.1.3.2. ABD’de Sosyal Refah Sorununa Yaklaşımında Yeni Eğilimler ve Gelişmeler: 1975 Sonrası Dönem	138
2.2. Muhafazakar Sosyal Devlet Anlayışı ve Uygulaması.....	140
2.2.1. Ayırt Edici Özellikler	140
2.2.2. Almanya Örneği	142
2.2.2.1. Almanya’da Sosyal Devletin Gelişimi: 1945-1975.....	142
2.2.2.2. Almanya’da Sosyal Refah Sorununa Yaklaşımında Yeni Eğilimler ve Gelişmeler: 1975 Sonrası Dönem	145
2.3. Sosyal Demokrat (İskandinavya) Sosyal Devlet Anlayışı ve Uygulaması.....	147
2.3.1. Ayırt Edici Özellikler	147
2.3.2. İsveç Örneği	149
2.3.2.1. İsveç’te Sosyal Devletin Gelişimi: 1933-1975.....	149
2.3.2.2. İsveç’te Sosyal Refah Sorununa Yaklaşımında Yeni Eğilimler ve Gelişmeler: 1975 Sonrası Dönem	152
2.4. Gelişmiş Ülkelerde Dönüşüme İlişkin Genel Değerlendirme	155
3. AZGELİŞMİŞ ÜLKE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI VE UYGULAMASI (TÜRKİYE ÖRNEĞİ): TÜRKİYE’DE SOSYAL DEVLETİN GELİŞİMİ VE SOSYAL REFAH ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM	155
3.1. Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Refah Anlayışı	157
3.2. Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi Döneminde Yasal Düzenlemeler	159
3.3. 1924 Anayasası Dönemi	160
3.3.1. 1924 Anayasası’nın Sosyal Normlar Açısından İrdelenmesi.....	160
3.3.2. 1924 Anayasası Döneminde Sosyal Refah Anlayışının ve Sosyal Hakların Gelişimi	161
3.3.2.1. 1923-1945 Evresi.....	161
3.3.2.2. 1945-1960 Evresi.....	163
3.4. 1961 Anayasası Dönemi ve Sosyal Devlet Anlayışının Kurumsallaşması	165

3.4.1. 1961 Anayasası'nda Sosyal Devlet Anlayışı ve Sosyal Normların Düzenlenmesi	165
3.4.2. 1961 Anayasası Döneminde Sosyal Refah Anlayışının Gelişimi ve Sosyal Devletin Tamamlanması	167
3.4.3. Türkiye Sosyal Devlet Sistemine Genel Bir Bakış	169
3.5. Türkiye'de Sosyal Refah Anlayışında Dönüşüm: 1980 Sonrası Dönem.....	172
3.5.1. 24 Ocak Kararları ve Dışa Dönük Kalkınma Stratejisine Geçiş	172
3.5.2. 1982 Anayasası'nın Sosyal Devlet Anlayışı Açısından İrdelenmesi.....	173
3.5.3. Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Sosyal Refah Anlayışının Seyri	176
SONUÇ.....	185
KAYNAKÇA	192

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
Aşa.	: Aşağıda
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
Ed.	: Derleyen
GATS	: The General Agreement on Trade in Services; Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GSMH	: Gayri safi milli hasıla
IMF	: International Monetary Fund; Uluslararası Para Fonu
m.	: Madde
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development; Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfalar
vb.	: Ve benzerleri
vd.	: Ve devamı
vol.	: Volume
vs.	: Vesaire
Yuk.	: Yukarıda

GİRİŞ

Sosyal devlet, XX. yüzyılın en önemli gelişmelerinden biri olmuştur. Batı'nın gelişmiş ülkelerinde 1929 Ekonomik Krizi'ni izleyen dönemde başlayıp II. Dünya Savaşı sonrasında belirginleşen devletin sosyo-ekonomik konumunu yeniden biçimleme çabaları, artan yoğunlukta olmak üzere hukuksal düzenlemelerin konusu yapılmıştır. Böylece uygulama alanında karşılık bulan sosyal devlet anlayışı, kurumsallaşma ve yaygınlaşma döneminde olduğu gibi, 1974-1975 Ekonomik Krizi'ni izleyen dönemde de kuramsal tartışmaların konusu olmaya devam etmektedir.

Çalışmanın konusunu, sosyal devletin kurumsallaşması ve akıbeti sorunu oluşturmaktadır. Bu çerçevede çalışma, sosyal devleti doğuran etmenlerin irdelenmesi ve söz konusu etmenlerin hareketli kıldığı zemin üzerinde sosyal devlet anlayışının nasıl bir doğrultu izlediği sorunlarına odaklanmaktadır. Böylece, çalışma, bir toplumsal olgu olarak hukuksal kurumların sosyo-ekonomik süreçlerle zorunlu bir etkileşim içinde bulunduğu savında ısrar etmiş olmakta ve bütün kurguyu bu temel sava dayandırmış bulunmaktadır; dolayısıyla, olguların bütünsel bir yaklaşımla ele alınması yöntemi benimsenmiştir.

Almanya'da 1930'lu yıllarda, anayasasının devlete, ülkenin siyasal ve ekonomik yaşayabilirliğini aşındıran pek çok sosyal sorumluluk yüklediğinin düşünüldüğü Weimar Cumhuriyeti'ne karşı, olumsuz bir içerikle 'wohlfahrstaat' (refah devleti) kavramsallaştırmasına gidilmiştir.¹ Söz konusu kavram, olumlu anlamda olmak üzere, İngilizcede 'welfare state' şeklinde kabul görmüştür. Alman öğretisinde sonraki yıllarda 'sozialstaat' (sosyal devlet) kavramı yaygınlık kazanmıştır. Aynı olguyu ifade etmek üzere Türkçede 'sosyal devlet', 'refah devleti' ve 'sosyal refah devleti' kavramlarına yer verilmektedir. 1949 Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası sosyal devlet kavramını kullanmanın yanında, hukuk devletiyle sosyal devleti uzlaştırma ve aynı bütünün bileşenleri yapma çabasının ifadesi olarak değerlendirilebilecek 'sosyal hukuk devleti' kavramsallaştırmasına gitmiştir (m.20 ve 28). Aynı tercih, 1961 ve 1982

¹ Rodney Lowe, *Welfare State in Britain since 1945* (Second Edition. London: The Macmillan Press, 1994), s.10.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında da söz konusudur (m.2). Öğretide, sosyal devletle refah devleti kavramlarını ayırma çabalarına da rastlanmıştır. Bu doğrultuda, gelir ve mülkiyet ilişkisi bakımından mevcut aşırı eşitsizlikleri önlemek için sosyal ürünlerin yeni bir dağıtımını yönündeki denkleştirme tedbirlerinin bütününe içeren ‘sosyal reform’ refah devletine hasredilirken, sosyal devleti oluşturan sosyal reformun anlamının daha ziyade sosyal sınıfların, tabakaların ve grupların dinamik birleşmesini öngören ‘sosyal entegrasyon’ olduğu savunulmuştur;² ancak, belirtmek gerekir ki, çizilmeye çalışılan çerçeveye, söz konusu iki kavramı ayıracak kuramsal dayanaktan yoksun görünmektedir; çünkü, ulusal gelirin ‘yeniden dağıtımını’nın, esasen sınıflar arası çatışma ve çelişmeleri törpüleme çabasını ifade eden ‘sosyal entegrasyon’ amacının güdümünde bir araç olduğu, kuşkunun dışındadır; bu bakımdan, yeniden dağıtım tedbirlerine işlerlik kazandırıldığı her durumda, sınıflar arası gerilimi hafifletme amacının varlığından söz edilebilir; dolayısıyla, sosyal devlet, refah devleti ve sosyal refah devleti kavramlarının aynı kurumsal yapı ve anlayışa karşılık geldiğini kabul etmek gerekir. Esasen, Alman öğretisinden gelen kavramsal duyarlılığın, Almanya’daki tarihsel arka planında ‘refah devleti’ kavramının pek sevimli bir üne sahip olmayışından kaynaklanmış olabileceği ileri sürülebilir.

Sosyal devlet, bir görünümüyle XIX. yüzyılda ortaya çıkmaya başlayan sosyal hakların çeşitlendirilerek *sistematik bir tanıma*ya konu edilmesidir; diğer görünümüyle de, liberal devletin geleneksel konumunu terk ettiği yeni bir evreyi temsil etmektedir. Gerçekten de, sosyal devlet anlayışının benimsenmesiyle liberal devletin, liberal düşünüşün sürekliliğinde olmakla birlikte yeni bir paradigmaya geçişine tanık olunmuştur. Bu yeni paradigma sayesinde ki, kalıcı gelir, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik vb. hususlar, bireyler için hak, devlet için yükümlülük kavramları etrafında ele alınabilmiştir. Artık söz konusu olan, *gelir temini, sağlık ve beslenme, eğitim ve konut için asgari yaşam standartlarını garanti etme sorumluluğunu üstlenen* bir devlet anlayışıdır.³ Böylece, devlet-toplum, devlet-ekonomi ilişkilerinde, konumların yeniden tanımlandığı bir evreye geçilmiştir. Belirtmek gerekir ki, liberal düşüncenin sürekliliği

² Ernst Rudolf Huber, “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet”, Çev.: Tuğrul Ansay, **Hukuk Devleti**. Ed.: Hayrettin Ökçesiz (İstanbul: Afa Yayınları, 1998, , ss. 57-81.), s. 65-66.

³ Kathi V. Friedman, **Legitimation of Social Rights and the Western Welfare State** (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1981), s. 3.

tema'sı, sosyal devletin liberal düşüncenin restorasyonu olarak liberal devlete özgü bir yapılanma olduğu gerçeğinin kavranması bakımından önemlidir; bu bakımdan, sosyal devlet anlayışının, kapitalizmle sosyalizm dışında üçüncü bir yolu temsil etmediğini, söz konusu iki yapının aşılması anlamına ise kesinlikle gelmediğini vurgulamak gerekir; nitekim, 1970'lerden beri, liberal devletin içine girdiği yeniden yapılanma sürecinde sosyal refah sorununa yaklaşımdaki değişim, bu yargıyı destekler niteliktedir.

Doğu Bloku'nun kolektivist devlet anlayışı çerçevesindeki sosyal refah sorunu ise, sosyal devlet kavramsallaştırması içinde değerlendirilemeyeceğinden, çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur; bununla birlikte, Soğuk Savaş koşullarında Sovyetler Birliği'nin sosyal devlet anlayışının kurumsallaşmasındaki rolü, zorlayıcı bir değişken olarak değerlendirme konusu yapılmıştır.

Sosyal devlete yaklaşımda iki bakış açısının varlığından söz edilmektedir; buna göre,

“Daha dar bakış açısını benimseyenler onu [sosyal devleti] sosyal iyileştirmenin geleneksel alanından görür: gelir transferleri ve belki konut sorununun asgari biçimde anıldığı sosyal hizmetler. Daha geniş bakış açısı, sorularını sıklıkla ekonomi-politiğe göre kurar, onun ilgileri devletin ekonominin yönetiminde ve örgütlenmesindeki daha geniş rolüne odaklanır. Daha geniş bakış açısında, bu yüzden, istihdam, ücretler sorunu ve bütün makro-ekonomik yönetim refah devleti kompleksinin bütünleşmiş bileşenleri olarak ele alınır.”⁴

Çalışma, söz konusu ayırmda geniş bakış açısını benimsemiştir; bu bakımdan, sosyal politika uygulamalarının, sosyal hakların, sosyo-ekonomik yapının yeniden üretilmesindeki daha genel düzeyleri kapsayan işlevlerine de dikkat çekilmektedir. Ancak bu yaklaşım sayesinde ki, toplumsal yeniden üretimde sosyal devlet uygulamalarına bağlanan beklentilerin 1970'lerin başından itibaren son bulması ile sosyal refah sorununa yaklaşımdaki değişim arasındaki bağlantı yakalanabilir; gerçekten de söz konusu bağlantının yakalanabilmesi, devletin sosyo-ekonomik işlevlerindeki dönüşümlerin izlenmek zorunda olduğu, sosyal devletin geniş açıdan ele alınışıyla mümkündür. Öte yandan, geniş bakış açısının sonucu olarak, çalışma hakkı ve

⁴ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1997), s.1-2.

görece yeterli, kalıcı gelir sağlanması olgularını belirleyen 'tam istihdam' sorununa özel bir önem atfedilmiştir.

Sosyal devlet anlayışının kurumsallaşması ve akıbeti sorunlarının irdelenmesinde, geniş tarihsel kesitlerin inceleme konusu yapılmak zorunda olduğu belirtilebilir. Söz konusu tarihsel kesitlerin genişliğinin, en azından, kapitalist gelişmenin uzun dönemli hareketlerini içeren bir tarihsel çevreyi kapsamaması gerekmektedir. Çalışma, sosyal devletin seyriyle kapitalist gelişmenin uzun dönemli salınımları arasında paralellik kurmaktadır; bu bakımdan, bir genişleme dönemini bir depresyon döneminin ve yapısal krizin izlediği kapitalist gelişmenin uzun dalgalarına asli belirleyicilik atfedilmektedir. Belirtmek gerekir ki, her uzun dalga, içerdiği ekonomik, toplumsal, siyasal ve hukuksal süreçler, kapitalizmin merkez ülkeleriyle çevre ülkelerinin eşitsiz uluslararası işbölümünün aldığı farklı biçimler itibariyle özgünlük arz etmektedir. Söz konusu bileşenlerin belirleyiciliğinde, 1940-1968 genişleyici uzun dalgasının sosyal devletin kurumsallaşması ve yaygınlaşmasını sağlarken, bu dönemi izleyen depresif uzun dalganın sosyal refah sorununa yaklaşımı büyük ölçüde değiştiren bir nitelik sunduğu gözlenmektedir; bu bakımdan, 1929 Krizi, 1940-1968 genişleme dönemi, 1974-1975 Krizi'ni de içeren depresyon dönemi kilit olgular olarak kavranmaktadır.

Her uzun dalganın, ekonomide, siyasette ve hukukta yeniden yapılanmaların yaşandığı özgün evrelere denk düştüğü ileri sürülebilmektedir. Keynesçi iktisadi yaklaşım, Fordist üretim modeli, az gelişmiş ülkelerde içe dönük kalkınma stratejisi, 1970'li yılların ortasından itibaren hüküm sürmeye başlayan neo-liberal iktisat, esnek üretim modeli, az gelişmiş ülkelerde dışa dönük kalkınma stratejisi ait oldukları dönemin yeniden yapılanma süreçlerinin ana cephelerini oluşturmuştur. Söz konusu cepheler, sosyal devletin yazgısını belirleyen değişkenlerdir. Öte yandan, geniş tarihsel çevre içinde, genelde kapitalist sistemin özelde liberal devletin yeniden yapılanma süreçlerini koşullayan toplumsal güçler dengesi, uluslararası siyasal kompozisyon da sosyal devletin serüveninde belirleyici olmuştur. Bütün bu etkenler, çözümleme konusu yapılmaya ve her birinin sosyal devlet anlayışıyla ilişkisi değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Genel bir kurama konu edilebilecek bir sosyal devlet olgusundan rahatlıkla söz etmek mümkündür; bununla birlikte, anlayış ve uygulama farklılıkları görülmüş, ülkelerin sosyal devlet kurumlarının yetkinlik düzeyi farklılıklar göstermiştir. Her şeyden önce, bir ülkenin kapitalist sistemin merkezinde mi, çevresinde mi bulunduğu hususu, asli belirleyen olmuştur. Az gelişmiş ülkelerde sosyal devlet, çoğu kez bir hedef olarak kalmış, sosyal refah uygulamaları gelişmiş ülkelere göre hayli mütevazı örnekler sunmuştur. Gelişmiş ülkeler ise kendi aralarında farklı modeller altında toplanacak kadar değişiklikler gösterebilmiştir; ne var ki, sosyal devlet anlayışının yazgısı aynı ana etkenlerin belirleyiciliğine tabi olmuştur. Farklı sosyal devlet modelleri içinde düşünülen çeşitli ülkelerin incelenmesi, bu savı destekler niteliktedir. 1970’li yılların ortasına dek gelişim gösteren sosyal devlet anlayışı, izleyen dönemde yerini yeni bir sosyal refah anlayışına bırakmıştır. Liberal devletin sosyal refah sorununa yaklaşımında köklü bir değişim gözlenmiştir. Bu yaklaşım değişikliği, devletin sosyo-ekonomik konumunun yeniden yapılandırıldığı genel bir dönüşüm süreciyle bağlantılıdır; bu bakımdan, sosyal devletin akıbetinin irdelenmesi, söz konusu dönüşüm sürecini anlamlandırmaya odaklı çözümlerle mümkün görünmektedir.

Bu tarz bir bakış açısıyla konuya eğilme çabasındaki çalışmanın ilk bölümünde, önce, sosyal devlete ilişkin kuramsal çözümlere yer verilmiş, sosyal devletin özellikleri incelenmiş ve az gelişmiş ülkelerde sosyal devletin gerçekleştirilebilirliği tartışılmaya çalışılmıştır. Aynı bölümde sosyal devlet anlayışının tarihsel arka planı ve sosyo-ekonomik temelin ve liberal düşüncenin sosyal devlet anlayışının doğuşunu mümkün kılan dönüşümü irdelenmiştir. İlk bölüm, sosyal devletin ilk kurumsallaşma örneklerinden olan ABD’deki ‘New Deal’ döneminin incelenmesiyle bitirilmiştir.

İkinci bölümde, uluslararası değişikliklerin sosyal devlet anlayışı üzerindeki etkileri incelenmeye çalışılarak, sosyal devleti mümkün kılan maddi temelin nesnel sınırları vurgulanmaya çalışılmıştır. Nesnel sınırların harekete geçirdiği öznel etmenlerin de sosyal devlet anlayışı üzerindeki etkileri değerlendirme konusu yapılmıştır. Liberal devleti yeniden yapılandırma tema’sının yoğunluk kazandığı koşullarda sosyal devlete yönelen yeni muhafazakar ve sosyal demokrat ‘üçüncü yol’ eleştiriler değerlendirildikten sonra, ‘sosyal devlet anlayışında değişim dönüşüm sorunsalı’ başlığı altında sosyal devletin akıbeti tartışılmıştır. Bu tartışma, sosyal devlet anlayışı - liberal devlet ilişkisine açıklık kazandırmayı da amaçlamıştır. İkinci bölüm,

sosyal devletin akıbetinin belirlenmesinde ölçütler geliştirilmeye çalışılmasıyla son bulmuştur.

Üçüncü bölümde, sosyal devletin gelişimi ve sosyal refah anlayışında 1970’li yılların ortasından itibaren beliren yeni eğilimler örnek ülkeler üzerinden sunulmuştur. Örneklerin seçiminde, sosyal devlet modelleri ve ülkelerin bu modelleri temsil etme gücü dikkate alınmaya çalışılmıştır. Türkiye ise, gelişmiş ülkeleri esas alan model sınıflamasının kılavuzluğunda değil, *çevresel* bir sosyal devlet sisteminin özelliklerini taşıyan bir uygulamanın incelenmesi şeklinde değerlendirilmiştir. Bu çerçevede, Türkiye incelemesinde, azgelişmiş ülkelerdeki kalkınma stratejileri–sosyal devlet ilişkisinin irdelenmesi ağırlık taşımıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL DEVLET KAVRAMI VE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ DOĞUŞU

1. SOSYAL DEVLETİN İÇERİĞİ VE DOĞUŞU ÜZERİNE ÇÖZÜMLEMELER

Sosyal devletin farklı veçheleri dikkate alınarak çeşitli biçimlerde değerlendirildiği görülmektedir. Söz konusu yaklaşım zenginliğinin, sosyal devlete ilişkin birbirinden farklı çözümlene tarzları ve değer yargıları etrafında beliren saflaşmaları yansıttığı açıktır.

Sosyal devletin, devletin ve özgürlükler alanının evrimsel süreci içindeki yerini belirlemeye çalışan kuramsal çabaların, dayandığı değerler ve sosyo-ekonomik gelişmeler karşısındaki durumuyla *hukuk devletini* esas aldığı gözlenmektedir. Bilindiği gibi, feodalite-burjuvazi çelişkisi, *klasik-liberal özgürlük sisteminin doğumuna* kaynaklık etmiştir.¹ Burjuvazinin yerleşik yapıyla çelişme sürecinin doruk noktasına ulaştığı XVIII. yüzyıl, yükselen yeni sınıfın önünde engel olarak duran üretim ilişkilerini ve onun hukuksal ve siyasal düzenini değiştirme yönelimine sahne olmuştur. Bu yönelimin siyasal, sosyal ve ekonomik alanların yeniden tanımlanması yoluna gitme isteği, güçlü anlatımını John Locke'un siyasal kuramında bulmaktaydı. Bu kurama göre, özgürlük, yaşam ve mülkiyet hakları toplumsal sözleşmeyle, uygar toplumda yaratılmış olmadığı, doğa durumundan getirildiği için kutsal ve doğal temel haklardı.² Böylece, 'yaşam, özgürlük, mülkiyet' formülüne ulaşıyor, kişiliğin korunması ve bireyin özgürlüğünün sağlanması için sözleşmenin tarafı olan devletten bu haklara müdahaleden kaçınması yükümlülüğü getiriliyordu. Bu değerlere dayanan ve yükselen yeni sınıfın pratik gereksinimlerini karşılama işlevi dikkate alındığında "*burjuva mal*

¹ Bülent Tanör, *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar* (İstanbul: May Yayınları, 1978), s. 64.

² Alâeddin Şenel, *Siyasal Düşünceler Tarihi* (Onuncu Basım. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları, 2002), s. 339.

dolaşımının çıkarları gereği istikrar kazandırılan” bir ilke³ olarak “*hukuk devletinin tarihî yeri devlet ve burjuva toplumu arasındaki ziddiyet*”⁴ olarak belirlemekteydi.

Sosyal devlet çözümlerinde hukuk devletine ilişkin bu çerçeveden yola çıkan görüşlerin, bireyin özgürlüğünün fiilen sağlanması noktasında hukuk devleti ilkesiyle yetinilmesinin taşıdığı zaafı işaret ettiği gözlenmektedir. Bu bakış açısına çoğunlukla, sosyal devleti, devletin ve özgürlükler alanının evriminde zorunlu bir tarihsel uğrak nokta olarak kavrama ve ileri bir aşama olarak olumlama eğiliminin egemen olduğu belirtilebilir. Hukuk devletini liberalizmin hukuksal alandaki ürünü olarak niteleyen Doğan Özlem’e göre, “*hukuksal liberalizmin hukuk devleti aracılığıyla insanlık onurunu ve kişilik haklarını koruma, kişiliğin geliştirilmesi yoluyla aynı kişinin mutluluğunu sağlama hedefi, ne yazık ki, aynı liberalizmin öbür yüzünden, ekonomik liberalizmden (kapitalizmden) kaynaklanan nedenlerle, çok büyük ölçüde kağıt üzerinde kalmıştır*”⁵; çünkü, “*hukuk devletinin, ekonomik ve sosyal eşitsizliklerden kaynaklanan sorunların çözümünde doğrudan bir katkısının olmadığı görülmüş*”⁶ ve sosyal devlet, “*kapitalist güdümlü sanayileşmenin doğurduğu aşırı eşitsizliklere karşı gelişen tepkilerin bir ürünü*” olmuştur.⁷

Sosyal devleti, devlet ve endüstri toplumu arasındaki zıtlığın ürünü olarak gören Ernst Rudolf Huber’e göre, sadece yaşama ve hürriyet değil, *varolma güvenliği, iş sahibi olma güvenliği ve bunlarla birlikte bir gelire sahip olabilme güvenliği* endüstri toplumunda varoluşun temel şartlarıdır.⁸ İşte, endüstri toplumunun bu şartları sağlamak üzere devlet müdahalesini dayatan niteliğinin bir sonucu olan sosyal devlet, endüstri çağının gerektirdiği *sosyal müdahaleler devletidir*.⁹

³ Jürgen Habermas, *Kamusal Yaşamın Yapısal Dönüşümü*. Çev.: Tanıl Bora ve Mithat Sancar (Dördüncü Basım. İstanbul: İletişim Yayınları, 2002), s. 374.

⁴ Huber, a.g.m., s. 64.

⁵ Doğan Özlem, “Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek”, *Doğu Batı Dergisi*, S. 13: 9-23, (Kasım-Aralık-Ocak 2000-2001), s. 19.

⁶ Aynı, s. 18.

⁷ Aynı, s. 19-20.

⁸ Huber, a.g.m., s. 66.

⁹ Aynı, s. 65.

Devletin sosyal devlete dönüşüm sürecine ilişkin olarak, “*demokrasiye sosyal bir içerik kazandırılması*”¹⁰, liberal demokrasiden sosyal demokrasiye geçiş,¹¹ “*‘kapitalist’ ve ‘burjuva’ devlet*”in liberal modelden sosyal demokrasi modeline geçişi,¹² liberal devletin liberal-demokratik devlete dönüşmesi¹³ gibi tanımlamalara rastlanmaktadır.¹⁴ Bu tanımlamalarda, kavramların kullanılışında homojenlik olmasa da, kavramsal çerçevenin ortak olduğu ve bu çerçeve içinde söylenmek istenende uzlaşıldığı görülmektedir. Gerçekten de, sosyal devleti kapitalizmden bağımsız ve kapitalizmle sosyalizm dışında *üçüncü bir yol* olarak değerlendiren yaklaşım¹⁵ ihmal edilecek olursa, öğretide sosyal devleti kapitalizmin ve liberal devletin evrim çizgisinde bir yere oturtmak noktasında uzlaşma olduğu söylenebilir. Uzlaşma konusu kanının özlü bir anlatımıyla, “*sosyal devlet, gerek siyasal gerek ekonomik yapısı ve gerek hak ve özgürlükler anlayışı ile, liberal devletin temel ilkelerini, temel yapısını ve kurumlarını korumaktadır. Ancak bunlarda, değişen ve gelişen sosyal ekonomik koşulların zorunlu kıldığı değişiklikleri yapmaktadır*”¹⁶; ve aynı doğrultuda, “*sosyal devlet sistemi, liberal devlet sisteminin bir aşamasıdır.*”¹⁷

¹⁰ Besim Üstünel, “Çağdaş Toplumların Özlemleri ve Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler”, *Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler*, (İstanbul: 5-7 Şubat 1982), ss. 57-64, (İstanbul: 1982), s. 61.

¹¹ İlhan Arsel, “Sosyal Devlet”, *Sosyal Devlet* (Ankara: Ankara Hukuk Fakültesi Mezunları Derneği Yayını, 1969, ss. 15-28.), s. 22.

¹² Giovanni Bogneri, “Liberal Demokrasilerde Ekonomik ve Sosyal Düzen (Çağdaş Batılı Devletin Ekonomik Yapısı)”, *Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler*, (İstanbul: 5-7 Şubat 1982), ss. 87-101, (İstanbul: 1982), s. 87.

¹³ Anthony Giddens, *Tarihsel Materyalizmin Çağdaş Eleştirisi*. Çev.: Ümit Tathcan (İstanbul: Paradigma Yayınları, 2000), s. 251.

¹⁴ Bununla birlikte, sosyal devleti başkaca bir kavramsal referansa gereksinim duymaksızın ‘demokrasi’ bünyesinde değerlendiren çözümler de mevcuttur. Roman Herzog, sosyal devlet kavramının, demokrasinin sadece hükümetin bir örgütlenme biçimi ve siyaset formüllemesi olarak değil, iyi ve adil bir hükümetin cisimleşmesi olarak değerlendirildiği bir yorum şeklinde içkin olduğunu belirtmektedir. Öte yandan, bu çözümlere göre, halk egemenliği şeklindeki demokratik ilkeyi sosyal devlete atfedilen eşitlik ilkesi ayakta tutabilir: Roman Herzog, “Democracy and the Social State”, *Social Security in Social Market Economy: Conceptual Foundations and Procedural Principles*. Ed.: Werner Lachman ve Hans Jürgen Rösner (Bornheim: Konrad Adenauer Stiftung, 1995, ss. 54-59.), s. 55-56.

¹⁵ Bkz. M.Niyazi Öktem, *Özgürlük Sorunu ve Hukuk* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1977), s. 286.

¹⁶ Ayferi Göze, *Sosyal Devlet Sistemi* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1976), s. 157.

¹⁷ Aynı, s. 158.

Amaç ölçütüne göre yapılan bir tanıma göre, sosyal devlet sosyal adalet ilkesine dayanan devlettir.¹⁸ Bu yaklaşıma göre, “*sosyal adalet, her sosyal tabaka ve gruba haklar tanıyan bir dağıtım ilkesidir. Sosyal adalet, emekçi halkın millî gelirden, yarattığı değer karşılığında hak ettiği payı almasıdır.*”¹⁹ Sosyal adalet ilkesinin hedefi, “*fertlerin iktisadî ve kültürel yaşama imkânlarının belirli bir standarda uygun surette sağlanmasıdır.*”²⁰ Söz konusu yaklaşımın, sosyal devletin ulusal geliri ‘yeniden dağıtıcı’ özelliğine vurgu yaptığı açıktır. Bu yönü dikkate alan bir görüş, sosyal devletin, artı değerın ulusal ölçekte “*kısmi ve sınırlı bir yeniden dağılımını*” yapan devlet olduğunu belirtmektedir.²¹

Sosyal devletin “*bir sosyal grup veya tabakanın kültürel ve ekonomik bakımlardan tazyikini ve mağduriyetini reddeden, onunla mücadele eden ve kaldırmağa çalışan*”²² ve “*devleti belli bir sınıfın malı olmaktan çıkarıp bütün toplumun malı olacak duruma getirmeği...gaye edinen*”²³ bir devlet olduğu savunulmuştur. Belirtmek gerekir ki, söz konusu değerlendirmeler sosyal devlete ilişkin olarak, ‘sosyal entegrasyon’, ‘sınıflar arası çatışma’, ‘sınıflar arası denge’, ‘sınıflar arası uzlaşma’ kavramları etrafında biçimlenen önemli bir soruna işaret etmektedir. Sosyal entegrasyonu sosyal devletin ruhu olarak gören Huber’e göre, “*sosyal entegrasyon endüstri toplumunun tekleşmesidir; onun, içinde mevcut belli sınıflar çatışmasının devamlı bertaraf edilmesi sonucu, tekleşmesidir.*”²⁴ “*Sürekli sınıf çekişmeleri devleti*” olan sosyal devlet, sosyal entegrasyon sayesinde “*sınıf şartına bağlı iç gerilim durumu*”nu dengeleyecek ve her seferinde yeniden alevlenen sınıflar çatışmasını sürekli olarak önleyecektir.²⁵ Aynı kanıyı paylaştığı anlaşılan bir görüşe göre, “*sosyal devlet...sınıflararası dengesizlikleri*

¹⁸ Murat Sarıca, *Anayasayı Niçin Savunmalıyız* (İzlem Yayınları, 1969), s. 24; Ülkü Azrak, “Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. XXVII, S. 1-4: 208-224, (1962), s. 209.

¹⁹ Sarıca, a.g.e., s. 24.

²⁰ Azrak, a.g.m., s. 209.

²¹ Immanuel Wallerstein, *Liberalizmden Sonra*. Çev.:Erol Öz (İstanbul: Metis Yayınları, 1998), s.104.

²² Azrak, a.g.m., s. 210.

²³ Arsel, a.g.m., s. 19.

²⁴ Huber, a.g.m., s. 69.

²⁵ Aynı, s. 69. Sosyal entegrasyonu sosyal devletin esas işlevi olarak gören Özlem’e göre de “*sosyal devlet, farklı sınıf, tabaka ve gruplar arasındaki karşıtlıkları sosyal entegrasyon yoluyla gidermeye çalışan devlettir*”: Özlem, a.g.m., s. 20.

*olabildiğince gidermek ya da azaltmak suretiyle toplum yapısını daha dengeli ve daha sağlıklı bir duruma getirmeyi de kendine hedef alacaktır.*²⁶ Bir yaklaşıma göre de, *“sosyal devlet, toplumu oluşturan sınıflar arasında ekonomik ve sosyal bir denge kurmak isteğinden ve düşüncesinden doğmuştur.”*²⁷

Söz konusu sorun bağlamında, sınıflar arası eşitlik ya da dengeyi sağlamak şeklinde bir amaç veya sonucun sosyal devlete atfedilmesine, bunun sosyal devlet kavramını aşan programlardan olduğu gerekçesiyle itiraz edilmiştir.²⁸ Belirtmek gerekir ki, işaret edilen amacın sosyal devlet çerçevesinde gerçekleşip gerçekleşmeyeceği hususu bir kenara bırakılacak olursa, sosyal devletin *“emek-sermaye çelişkisini törpülemek ve kontrol altında tutmak”*²⁹ şeklinde özetlenebilecek bir amacının bulunduğu vurgulanabilir. Refah devletinin, *“İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen dönemde ileri kapitalist demokrasilerde büyük barış formülü”* olarak hizmet ettiğini belirten Claus Offe’ye göre, refah devletinin yapısal bileşenleri *“sınıf çatışmasını sınırlamak ve yatıştırmak, emek ve sermaye arasındaki asimetrik güç ilişkisini dengelemek ve böylece yıkıcı mücadele ve çelişme durumunun üstesinden gelmek”* üzere ele alınmıştır.³⁰ *“Sonuç olarak, refah devleti savaş sonrası dönem boyunca toplumsal çelişkilerin siyasal çözümü olarak yüceltilmiştir.”*³¹

Sosyal devletin, liberal devletin meşrulaştırma ve toplumsal uyum amaçlarının sürekliliğinde kavranmasına dayanak olacak bir çözümlenmeye göre, kapitalist devletin, birikim ve meşrulaştırma olmak üzere, yerine getirmeye çalıştığı iki temel ve sıklıkla çelişkili işlevi söz konusudur; *“bu, devletin kârlı sermaye birikiminin mümkün olduğu koşulları sürdürmeye veya yaratmaya çalışması anlamına gelir. Bununla birlikte, devlet*

²⁶ Münici Kapani, “Sosyal Bir Devletin Belirgin Özellikleri ve Ekonomik ve Sosyal Alanlardaki Başlıca Ödevleri”, *Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler*, (İstanbul: 5-7 Şubat 1982), ss. 355-360, (İstanbul:1982), s. 356.

²⁷ Cahit Talas, “Sosyal Devlet-Sosyalist Devlet”, *Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler*, (İstanbul: 5-7 Şubat 1982), ss. 343-354, (İstanbul: 1982), s. 346.

²⁸ Tanör, a.g.e., s. 108.

²⁹ Nadir Özbek, “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, S. 92: 7-33, (2002), s. 14.

³⁰ Claus Offe, “Some Contradictions of the Modern Welfare State”, *The Welfare State: A Reader*. Ed.: Christopher Pierson ve Francis G. Castles (Cambridge: Polity Press, 2000, ss. 67-76.), s. 67.

³¹ Aynı, s. 67.

aynı zamanda toplumsal uyum için gerekli koşulları da sürdürmeli veya yaratmalıdır."³²

Bu yaklaşımla, devlet sektörünün ve devlet harcamasının büyümesinin artan biçimde, tekeli sektörün ve toplam üretimin büyümesinin temeli olarak iş görüyor olduğu söylenebilecektir.³³

Sosyal devleti genelde toplumların evrimine, özelde de bu evrim çizgisinde modern devletin doğuşuna dayanarak açıklamaya çalışan görüşler de söz konusudur. Anthony Giddens, 'idari devlet'in 'refah devleti'ne dönüşümünü, devlet görevlileri ve sanayicilerin, geleneksel destek kaynaklarının büyük ölçüde ortadan kalktığı durumlarda piyasa dışında kalmış bireyleri korumak için sosyal politikanın gerekli olduğunu kavramalarının ve biraz da işçi hareketlerinin işçilerin yaşam koşullarını iyileştirmek için etkin seferberliğinin sonucu olarak değerlendirmektedir.³⁴ Yazara göre refah devletinin üç yapısal kaynağından söz edilebilecektir: İlki, endüstrideki ücretli emeğin merkezi ve belirleyici bir role sahip olduğu bir toplum yaratma çabası; ikincisi, ulus devletin ulusal dayanışmayı güçlendirme isteği; üçüncüsü, modern zamanlarda toplumsal ve ekonomik yaşamın insanlar tarafından kontrol edilebileceği düşüncesinin yükselişiyle birlikte risklerin yönetilebileceği, etkin biçimde denetlenebileceği düşüncesi.³⁵ Bu çözümlemenin işlevselci yaklaşımın izlerini taşıdığını belirtmek gerekir. İşlevselci çözümleme, sosyal devletin açıklanmasında, toplumsal yapının farklılaşmamış basit birliğinden farklılaşmış karmaşık birliğe doğru evrimini esas almaktadır. Bu evrim çizgisinde, ilkel toplumda bulunmayan ayrı sosyal refah kurumları ve örgütlenmeleri, karmaşık toplumun birliği için zorunlu görülmektedir.³⁶ Ramesh Mishra'nın belirttiği gibi, bu örgütlenmelerin doğuş sürecinde hangi sosyal grupların, değerlerin, çatışmaların yer aldığı hususu işlevselci çözümlemede dışlanmaktadır. Bu yüzden işlevselci yaklaşım, benzer gelişmişlik düzeyindeki toplumlarda refah

³² James O'Connor, "The Fiscal Crisis of the State", *The Welfare State: A Reader*. Ed.: Christopher Pierson ve Francis G. Castles (Cambridge: Polity Press, 2000, ss. 63-66.), s. 63.

³³ Aynı, s. 64-65.

³⁴ Anthony Giddens, *Sağ ve Solun Ötesinde: Radikal Politikaların Geleceği*. Çev.: Müge Sözen ve Sabir Yücesoy (İstanbul: Metis Yayınları, 2002), s. 136.

³⁵ Aynı, s. 137-138.

³⁶ Ramesh Mishra, *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare* (Second Edition. London: The Macmillan Press, 1982), s. 50-58.

tedariğindeki farklılıkları açıklayamayacaktır.³⁷ Aynı eleştiri, temelde Giddens'in çözümlemesi için de yinelenebilecektir; gerçi Giddens, toplumsal güçler dengesine kısmi de olsa bir açıklayıcılık tanımaktadır. Öte yandan, ulus devletle sosyal devletin başından beri değilse de belirli bir eşikten itibaren *kader birliği* yapmış olmasından ötürü, iki olgunun ilişkisinin kurulmaya çalışılmasında bir isabet söz konusudur; bununla birlikte, çözümlemenin bütününde determinist bir bakışla, sosyal devlet, modern devletin ve sanayi toplumunun evriminin zorunlu bir uğrağı olarak kavranmaktadır. Böyle bir ele alışın, sadece benzer gelişmişlik düzeyindeki toplumlarda sosyal refah kurumları arasındaki farklılıkları değil, 1970'lerin ortasından itibaren liberal devletin sosyal refah sorununa yaklaşımındaki köklü dönüşümü de açıklayamayacağı kuşkunun dışındadır.

Çoğunluğunu Marksistlerin oluşturduğu bazı yazarların çabalarını sosyal devleti doğuran tarihsel toplumsal dinamiklerde, kapitalist gelişmenin uzun dönemli hareketlerini içeren tarihsel çevrede yoğunlaştırdığı gözlenmektedir. Uzun dalga kuramına dayanarak kapitalizmin hareketlerinde depresif veya genişleyici olmak üzere yaklaşık yirmi beş yıllık dönemlere ulaşan ve 1940(1948)-1968 uzun dalgasını genişleyici uzun dalga olarak niteleyen Ernest Mandel, "*genişleyici bir uzun dalga sırasında, hızlı iktisadi büyüme koşulları altında ve uluslararası güç ilişkilerinde dünya kapitalizminin zararına olacak biçimde temel bir gerileme veri alındığında, kapitalist sınıf için öncelik, işçi sınıfını, tam istihdam ve sosyal güvenlik politikaları kilit rolü oynamak üzere, reformlarla satın almaktır. İktisadi genişlemenin kendisi, sistemin bu malları genellikle verebileceği maddi koşulları yarattı*"³⁸ belirlemesinde bulunmaktadır. Yazar bu saptamasıyla, hem genişleyici dalganın yarattığı zenginlikle sosyal devleti nesnel olarak mümkün kıldığı, hem de sosyal devletin refah harcamalarıyla işçi sınıfını dizginleme amacının güdümünde biçimlendiği yargılarını ifade etmiş olmaktadır.

Bülent Tanör'e göre de, bir yanıyla "*sosyal eşitsizliklere karşı halk sınıflarından gelen bir tepkinin ürünü olan*" ve bu yönüyle "*sınıflararası zıtlığın belli tarihi şartlarda, egemen sınıfların devletini aktif ve koruyucu bir tavır almaya zorlaması*

³⁷ Aynı, s. 63-64.

³⁸ Ernest Mandel, *Kapitalist Gelişmenin Uzun Dalgaları*. Çev.: Doğan Işık (İkinci Basım. İstanbul: Yazın Yayıncılık, 1991), s. 79.

sonucu” doğan sosyal devlet, öbür yanıyla “burjuvazinin daha köklü ve ihtilalci değişimleri önlemek için benimsediği bir formüldür.”³⁹

Sosyal devletin doğuşunda işçi sınıfının mücadelesi ve toplumsal tepki dinamiğinin yanında başka değişkenlere de gönderme yapan görüşlere rastlanmaktadır. Fikret Başkaya’ya göre, işçi sınıfının mücadelesinden başka, İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası güç dengesini sosyal devlete de vücut verecek şekilde değiştiren iki unsur daha vardır: “sömürge halklarının bağımsızlıklarını kazanmaları ve faşizmin yenilgisinin de etkisiyle Sovyet sisteminin prestijinin artması ‘komünizm korkusu’...”⁴⁰ Yazara göre bu dinamiklerin sonucu olarak, kapitalizm “vahşi kapitalizm” durumundan uzaklaştı, “önce metropol kapitalist ülkelerde işçi sınıfı sömürüyü sınırlayan bir dizi kazanım elde etti. Bu kazanımlar zamanla toplumun mütevazı kesimlerine doğru genişledi.”⁴¹ Sosyal devlet anlayışının kurumsallaşmasında, uluslararası sistemin Sovyetler Birliği’nin İkinci Dünya Savaşı sonrasında güçlü bir odak olarak belirmesiyle aldığı yeni biçime, başka yazarlarca da gönderme yapıldığı gözlenmektedir. Farklı tutuş şekillerini içeren bu görüşlerden biri, John Clarke ve Mary Langan tarafından savunulmaktadır. Adı geçen yazarlar, “refah kapitalizmleri”ni doğuran siyasal atmosferi şöyle betimlemektedirler:

“Serbest pazar ekonomileri, 1930’ların dünya çapındaki krizi ve Avrupa’nın çoğunun önce faşist diktatörlüklere ve sonra savaşa kaymış olması tarafından ciddi biçimde itibar kaybına uğratılmıştı. Buna karşılık, Sovyetler Birliği savaştan benzersiz prestijle çıkmış, onun devlet planlama sistemi görünüşe göre haklı çıkmıştı.”⁴²

Sovyetler Birliği’ni, serbest pazar ekonomileriyle planlı ekonominin 1930’lu ve 1940’lı yıllar süresince sergilediği performans temelinde ele alan bu yaklaşımdan farklı olarak, baskın eğilimin söz konusu dinamiği Soğuk Savaş koşulları bağlamında değerlendirmek yönünde olduğu gözlenmektedir. Bu eğilimin açık bir anlatımını ortaya

³⁹ Tanör, a.g.e., s. 108. Sosyal devleti batı burjuvazisinin sanayileşme sonucunda gelişen işçi sınıfının bilinçlenmesi karşısında bazı ödünlere vermek zorunda kalmasının sonucu olarak gören Sarıca’ya göre de, “burjuvazinin hesabı bu ödünlere vererek siyasal iktidarı muhafaza etmektir”: Sarıca, a.g.e., s. 22.

⁴⁰ Fikret Başkaya, *Küreselleşmenin Karanlık Bilançosu* (İkinci Basım. Ankara: MakiBasım Yayın, 2002), s. 25.

⁴¹ Aynı, s. 35.

⁴² John Clarke ve Mary Langan, “The British Welfare State: Foundation and Modernization”, *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke (London: Sage Publications, 1995, ss. 19-48.), s. 20.

koyan Walden Bello, New Deal'ci veya Neo-New Deal'ci devlet⁴³ olarak adlandırdığı refah devletini, “*liberal çevreleme stratejisi*”nin ulusal politika düzeyindeki ayağı olarak değerlendirmektedir.⁴⁴ Yazara göre, New-Deal'ci veya Neo-New Dealci devletle söz konusu olan, “*oldukça yüksek vergilere dayalı bir devlettir ve vergiler ya küresel komünizmi çevrelemek üzere büyük savunma harcamalarına ya da sosyal barışı sağlayacak refah ve sosyal güvenlik harcamalarına kanalize edilmiştir.*”⁴⁵ Benzer doğrultuda başka bir belirlemeye göre de, II. Dünya Savaşı sonrasında özellikle Batı Avrupa ve Avustralya’da refah harcamalarında görülen artış, “*savaş sonrası gelişen süreçte Sovyet Bloku’nun kapitalizm sonrası planlı ekonomisinin doğasında var olan bu blok ülkelerinin işçi sınıfının çok geniş kesimlerine uygulanan sosyal güvenlik ölçütlerinin cazibesine karşı bir yanıt olarak ortaya çıktı.*”⁴⁶

Bazı Marksist yazarların, *net vergi, net transfer* ölçütlerini esas alarak, sosyal devletin geliri yeniden dağıtıcı özelliğinde yoğunlaştığı ve giderek refah devleti kavramsallaştırmasıyla bir “*ideolojik kisve*” yaratıldığı yargısına vardığı görülmektedir.⁴⁷ Bu yaklaşıma göre, “*devlet yalnızca müdahalesini yapıp, para biçiminde (vergiler) geliri emip, ardından bunu çeşitli metalar ve ödemeler bileşimiyle (sosyal refah harcamaları) yeniden dağıtmaktadır. Bu işlem gelir dağılımını haneler arasında değiştirmekle birlikte toplam geliri etkilemez*”⁴⁸; dolayısıyla, devlet yardımı ile işçi ailelerine yapılan ödemeler, aslında, çalışan işçilerin ödediği vergilerden finanse edilmekte, yani söz konusu olan, işçi sınıfının bir kesiminden diğerine gelir aktarımı olmaktadır.⁴⁹

⁴³ Bu tanımlama, ABD’de 1930’lu yıllarda uygulanan ve sosyal devlete vücut veren New Deal dönemine gönderme yapmaktadır. ABD’de New Deal dönemi ve sosyal devletin doğuşu için bkz. aşa. s.58 vd.

⁴⁴ Walden Bello, *Karanlık Zafer*. Çev.: Fikret Başkaya (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 1998), s. 31-32.

⁴⁵ Aynı, s. 149.

⁴⁶ Daug Lorimer, “21.yy.’da Emperyalizm”, Çev.: Mehmet Bayazıt, *Özgür Üniversite Forumu Dergisi*, S. 20-21: 174-198, (Ekim-Mart 2002-2003), s. 191.

⁴⁷ Bkz. E.Ahmet Tonak, “Kapitalist Devlet Karşısında İşçi Sınıfı (ABD Örneği)”, *Yapıt Dergisi*, S. 13 : 30-55, (Kasım-Aralık 1985), s. 53-54.

⁴⁸ Anwar Shaikh ve E.Ahmet Tonak, “Refah Devleti ve Sosyal Ücret Efsanesi (ABD 1952-1985)”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, S. 40 : 43-55, (Kış 1988), s. 45.

⁴⁹ Tonak, a.g.m., s. 53. Aynı yaklaşımı benimsediği görülen Sungur Savran’a göre, gelirin yeniden dağıtımı sürecinden ibaret olan refah harcamaları, *devletin dolayımından geçen bir kolektif sigorta görünümündedir*: Sungur Savran, “Bunalım, Sermayenin Yeniden-Yapılanması, Yeni-Liberalizm”,

Çözümlemelerinde sosyo-ekonomik temelin evrimine gönderme yapan yaklaşımlardan birinin, sosyal devleti *sermayenin birikim rejimindeki* başkalaşımına açıklamaya çalıştığı görülmektedir. Refah devletinin sosyo-ekonomik yaşama, toplumsal eşitliğe ve adaletli toplumsal düzene yönelik olarak müdahale ettiği kanısında olan⁵⁰ Gencay Şaylan'a göre, bir yanı sıra "Marksizmin kapitalizme yönelttiği eleştiriye cevap olarak ortaya çıkan bir gelişme" olan refah devleti, "1929 Bunalımı ile İkinci Dünya Savaşı şokundan kaynaklanan bir yeniden düzenleme olarak yorumlanabilmektedir."⁵¹ Yazara göre, "kapitalizm, refah devleti uygulamasıyla ekonomik bunalımı aşmış, büyüme ve buna bağlı olarak kâr hadlerinin yeniden yükselmesi sağlanmış; yani birikim krizi çözülebilmıştır."⁵² Sermayenin birikim rejimini refah devletinin tanımlanmasında açıklayıcı bir kavram olarak değerlendirdiği anlaşılan Nadir Özbek'e göre de "İkinci Dünya Savaşı sonrası şekillenen ulusal temelde Fordist"⁵³ üretim ve tüketim kalıplarına hizmet eden bir siyaset tarzı olması itibarıyla "konjonktürel" olan Keynesyen refah rejiminin birikim rejimiyle ilgili daha yapısal işlevleri vardır.⁵⁴ Birikim rejimi ölçütüne Christopher Pierson'da da rastlanmaktadır. Yazara göre, "Keynesçi refah devletini, hem sermayenin birikim ihtiyaçları hem de örgütlü işçi sınıfının savunma gücü biçimlendirmişti"; bu bakımdan, sosyal devlet düzenlemeleri, sermaye birikimi zeminlerini güvencelemiş oluyordu.⁵⁵ Söz konusu açılımların, sosyal devlet uygulamalarının, arz fazlası ve eksik istihdam sorunları karşısında kitlelerin satın alma gücünün artırılması önerisini koyan Keynesçi ekonomik yaklaşım⁵⁶ ve kitlesel üretim için kitlesel tüketimi öngören Fordist üretimle örtüşme durumundan hareket ettiğinde kuşku yoktur. Bu bağlantı noktası düşünüldüğünde,

Dünya Kapitalizminin Bunalımı. Ed.: Nail Satlıgan ve Sungur Savran (İstanbul: Alan Yayıncılık, 1988, ss. 19-65.), s. 52.

⁵⁰ Gencay Şaylan, *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi* (İkinci Basım. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2003), s. 107.

⁵¹ Aynı, s. 102-107.

⁵² Aynı, s. 103.

⁵³ Fordizm için bkz. aşağıda s. 56-58.

⁵⁴ Özbek, a.g.m., s. 28-29.

⁵⁵ Christopher Pierson, *Modern Devlet*. Çev.: Dilek Hattatoğlu (İstanbul: Çiviyazıları Yayınları, 2000), s. 193-195.

⁵⁶ Keynesçi ekonomik yaklaşım ve bu yaklaşımın sosyal devlet anlayışıyla ilişkisi için bkz. aşağıda s. 52-56.

sermaye birikim rejimi olgusunun, sosyal devletin kavranmasında açıklayıcılığa sahip olduğu belirtilebilir.⁵⁷

Keynesçi ekonomik yaklaşımı benimsemeyen liberallerin (neo-liberaller) 1970’li yılların ortasından itibaren yaygınlık kazanacak savlara kaynaklık eden çözümlenmeleri, sosyal devlete ilişkin saflaşmaların önemli bir kutbunu oluşturmaktadır. Söz konusu liberal çözümlenmelerin sosyal devletin özgürlükler alanı ve serbest piyasa güçlerinin işleyişi karşısındaki konumu sorununda odaklandığı ve sosyal devleti paternalist devlet imgesiyle örtüşürdüğü gözlenmektedir. Bu yaklaşım tarzının önemli temsilcisi Friedrich von Hayek’in belirlemesiyle,

“Hükümetin çoğu yeni refah faaliyetlerinin özgürlük için tehdit oluşturma nedeni, her ne kadar bunlar sadece hizmet faaliyetleri olarak sunulsa da, bunların aslında hükümetin zorlayıcı gücünün bir uygulamasını oluşturması ve hükümetin belli alanlardaki gerekli icraî yetkilerine dayanmasıdır.”⁵⁸

Yazar aynı kaygılarını, sosyal devletin tüm toplum bireylerine belli yaşam standartlarını sağlama amacından hareketle şu şekilde ortaya koymaktadır:

“Eğer hükümet bireylerce belli standartlara erişilmesini sadece kolaylaştırmayı değil, herkesin bunlara erişmesinden emin olmak isterse, bu yalnızca bireyleri konuya ilişkin herhangi bir tercihten yoksun bırakarak yapılabilir. Böylece refah devleti, paternalistik bir gücün topluluğun gelirinin çoğunu kontrol ettiği ve bunu bireylere onların gereksinim duyduğu ve hak ettiğini düşündüğü biçim ve miktarlarda dağıttığı bir hane halkı devleti olur.”⁵⁹

Hayek’in belli yaşam standartları için devlet müdahalesine kesin bir dille karşı çıkmasının gerisinde, yeniden dağıtım sorununu dışlayan öncüllerin bulunduğu söylenmelidir. Hayek’in çözümlenmesine göre, “*rekabetçi ekonomide bireylerin gelir ve servet merdiveninin neresinde yer alacağını, onların beceri ve şans terkibi belirler.*”⁶⁰ Piyasanın işleyişini sağlayan genel davranış kurallarının ihlal edilmediği durumda hiç

⁵⁷ ‘Kapitalist düzenleme kuramı’ bu husus üzerinde sistematik biçimde durmaktadır, bu yaklaşımın sunumu için bkz. aşağıda s. 113-114.

⁵⁸ Friedrich von Hayek, “The Meaning of the Welfare State”, *The Welfare State: A Reader*. Ed.: Christopher Pierson ve Francis G. Castles (Cambridge: Polity Press, 2000, ss. 90-95.), s. 91.

⁵⁹ Aynı, s. 93.

⁶⁰ Eamonn Butler, Hayek. Çev.: Yusuf Ziya Çelikkaya (Ankara: Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, 1996), s. 111

kimse gayri âdil davranmıyor demektir⁶¹; dolayısıyla, bu koşul sağlanmak kaydıyla şu ya da bu sonucun gayri âdil olduğu da düşünülemezdir. Sonuç olarak, “*özgür bir toplumda politikanın amacı, oldukça takdirî bir ‘sosyal adalet’ nosyonuna dayanarak gelirlerin yeniden-dağıtımını değil; ayırım yapmadan, rasgele seçilmiş bireylerin paylarının büyüklüğü maksimize olsun diye, toplam hasılanın mümkün olduğu kadar fazla ve hızlı şekilde büyümesine yardım etmek olmalıdır.*”⁶²

Öte yandan, liberal yaklaşımın II. Dünya Savaşı sonrası dönemde geniş kesimlerin yaşam standartlarında görülen görece iyileşmeyi sanayileşme ve iktisadi büyümeye *dolaysız biçimde* bağlama eğiliminde olduğu gözlenmektedir. Sanayileşme ve kapitalizm eleştirilerinde yanlış *inanç manzumeleri* olduğunu savunan R. M. Hartwell, bunlardan birini, “*çalışan sınıfların maddi durumundaki uzun vadeli iyileşmeye sanayileşme ve iktisadî büyümenin değil de gelirin yeniden dağıtımının, gönülsüz kapitalistlerden ulusal gelirin daha büyük payını almayı başaran işçi örgütlerinin, aynı zamanda işçi sınıfının siyasi gücünün artmasının doğrudan sonucu da olan refah devletinin neden olduğu inancı*” olarak belirlemektedir.⁶³

2. SOSYAL DEVLETİN ÖZELLİKLERİ VE GERÇEKLEŞME BİÇİMLERİ

T Sosyal devlet, her şeyden önce, toplumsal ve iktisadi yaşamda *müdahaleci ve düzenleyici bir devlet anlayışını* varsaymaktadır; bununla birlikte, müdahale ve düzenleme işlevleri sosyal devlete özgü içeriğiyle ele alınmalıdır; aksi halde, söz konusu özellik sosyal devleti, liberal devletin önceki aşamalarından ayırıcı niteliğini yitirecektir. Müdahaleci ve düzenleyici devleti sosyal devletle başlatmanın yaygın bir anlayış olduğu gözlenmektedir.⁶⁴ Söz konusu yaygın anlayışın, liberalizmin ekonomiyi, siyaseti ve sosyal alanı birbirinden yalıtık yapılar olarak ele alma çabasından kaynaklandığı belirtilmelidir. Ayferi Göze'nin de belirttiği gibi, “*toplum hayatında ‘siyasal’, ‘sosyal’, ‘ekonomik’ alanları birbirinden ayıran kesin çizgiler yoktur, bu*

⁶¹ Aynı, s. 113.

⁶² Aynı, s. 124.

⁶³ R. M. Hartwell, “Tarih ve İdeoloji”, Çev.: Mustafa Erdoğan, *Liberal Düşünce Dergisi*, S. 14: 34-43, (Bahar 1999), s. 34-35.

⁶⁴ Bu yaygın yaklaşıma örnek olarak bkz. Huber, a.g.m., s. 65; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (Dördüncü Basım. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s. 99.

ayırım tarihsel gelişmenin ve özellikle liberal bireyci devlet sisteminin getirdiği sun'î bir ayırımdır.”⁶⁵ Gerçekten de liberalizmin klasik savlarının aksine, gelişimi boyunca ekonomik liberalizmin devlet müdahalesine gereksinim duymuş olduğu gerçeğini dikkate almak gerekmektedir;⁶⁶ bu bakımdan, ekonomiye devlet müdahalesinin, sosyal devlete özgülenemeyeceği de ortadadır.

Devlet müdahaleciliği sosyal devlete geldiğinde, kısmi de olsa nitel dönüşüme uğramış durumdadır. Ekonomik kategorilere başvurulacak olursa, sosyal devlet müdahaleciliğinin arz yanlı müdahaleden talep yanlı müdahaleye geçişi temsil ettiği söylenebilecektir. Helmut Dubiel'in belirlemesiyle, iktisadi dolaşıma talep yanlı müdahale biçiminde, “*istihdamı teşvik edici bir emek piyasası politikası, kamu siparişleri, sosyal güvenliğe ilişkin sosyal politika tedbirleri yoluyla tüketicilerin mal ve hizmet alışverişi koşulları dolaysızca geliştirilir.*”⁶⁷ Egemen ekonomi-politik düşüncenin 1929 Krizi sonrası gerçekleştirdiği yaklaşım değişikliğine uygun olarak, özellikle ekonomik çevrim (konjonktür; döngü)⁶⁸ den kaynaklanan dalgalanmaları etkisizleştirme amacının güdümünde, toplam talepte meydana gelecek dalgalanmaları kamu harcamalarıyla giderme yoluna gidildiği ve aynı doğrultuda sosyal devlet öncesi dönemde istikrarsızlık gösteren bireyin gelirinin görece istikrara kavuşturulduğu gözlenmiştir.

Sosyal devlet, devlet müdahaleciliğinin uğradığı nitel dönüşümün sonucu olarak, ekonomik ve sosyal alana geniş kesimlerin yaşam standartlarında iyileşme yaratacak şekilde müdahale etmeye başlamıştır. Sosyal devletin sosyal müdahaleciliği her şeyden önce, bireylerin ekonomik güvenliğini sağlamaya yönelmiştir. Bunun uygulama alanındaki karşılığı, bireyleri iş sahibi kılma, istihdam edilenlere yeterli ücret

⁶⁵ Göze, a.g.e., s. 10.

⁶⁶ Ulusal pazarı korumak için uygulanan gümrük tarifeleri, burjuvazinin çıkarlarına ters düştüğü için işçi sınıfının örgütlenmesinin engellenmesi, liberal devlet müdahaleciliğinin çeşitli örneklerini oluşturmuştur. Öte yandan, ütopyik söyleminden arındırıldığında liberalizmin yalıtık yapılar yaklaşımına bizzat liberal düşünce tarafından uygulama şansı verilmediği gözlenmektedir; Samir Amin'in belirttiği gibi, liberal düşünüşün somut durumlara uygun gerçekçi biçimleri, pazarı, devleti ve ulusu gerekli olan toplumsal uzlaşmalara hizmet etmek amacıyla bir araya getirmektedir: Samir Amin, *Kapitalizmin Hayaleti*. Çev.: Cengiz Algan (İstanbul: Sarmal Yayınevi, 1999), s. 38.

⁶⁷ Helmut Dubiel, *Yeni Muhafazakârlık Nedir*. Çev.: Erol Özbek (İstanbul: İletişim Yayınları, 1998), s. 110.

⁶⁸ ‘Ekonomik çevrim’ için bkz. aşa. s. 44-45.

(asgari yaşam standartlarını mümkün kılacak bir ücret) sağlama ve bireyleri sosyal güvenlik şemsiyesi altına almayı içerir.

Ekonomik güvenliği sağlamaya dönük sosyal devlet müdahaleciliği, sosyal devletin *ulusal geliri yeniden dağıtıcı özelliğine* işaret etmektedir; kuşkusuz, sosyal devletin bu özelliği, kapitalist ekonominin temel esaslarına zarar vermeyen kısmi ve sınırlı bir yeniden dağıtım olarak düşünülmelidir. Bu özelliğiyle sosyal devlet yalnızca çalışanlara değil, ekonomik yönden güçsüz durumda bulunan herkese belirli bir yaşam düzeyi sağlama sorumluluğunu üstlenmiş durumdadır. Sosyal devlet anlayışının dayandığı kamu refahı düşüncesinin, “*onurlu ve nezih bir yaşamın devletin tüm üyelerine onların müşterek servete olan katkılarına bakılmaksızın, her zaman ‘bir hak olarak’ sağlanması*” gereğini öngördüğü belirtilmiştir;⁶⁹ bu bakımdan, kamu refahı düşüncesinin, onurlu bir yaşam hakkını, ekonomik performanstan daha ziyade, bir siyasal yurttaşlık meselesi haline getirdiği vurgulanmaktadır.⁷⁰ Belirli bir sosyal güvenlik düzeyi ve asgari bir gelir düzeyinin yanında, sağlık ve refah hizmetlerinden serbestçe yararlanma, belirli bir yaşa kadar eğitim olanağı ve konut yardımları da sosyal devlet anlayışının öncelikle yöneldiği toplumsal hedeflerdendir.⁷¹ Söz konusu alanlardaki harcamaları da sosyal devletin geliri yeniden dağıtıcı özelliği kapsamında düşünmek mümkündür.

Sosyal devletin ulusal geliri yeniden dağıtıcı işlevinin gerçekleşmesinde, vergi politikası yaşamsal önemdedir. Sosyal devletin vergilendirmeyi, sosyal dengeyi sağlamak ve sosyal sınıf ve katmanlar arasındaki gerginlikleri azaltmak amacı ile kullandığı, toplumsal adaleti gerçekleştirmede yararlandığı, zenginden daha çok vergi alarak, gelir ve servetler arasındaki farkları makul bir düzeye indirmeyi amaçladığı savunulmuştur.⁷² Vergilendirme yetkisiyle sosyal devlet ilkesi ilişkisini irdeleyen bir çözümleme, sosyal devlet ilkesinin vergilendirme yetkisini sınırlayıcı ve bu yetkiye yön gösterici olmak üzere iki yönlü etkisine dikkatleri çekmektedir. Buna göre, “*sosyal*

⁶⁹ Zygmunt Bauman, *Çalışma Tüketicilik ve Yeni Yoksullar*. Çev.: Ümit Öktem (İstanbul: Sarmal Yayınevi, 1999), s. 68.

⁷⁰ Aynı, s. 68.

⁷¹ Meryem Koray, “Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin ‘Umut’ Kimi İçin Kaygı Kaynağı”, *Sosyal Demokrat Yaklaşımlar* (İstanbul: SODEV-TÜSES Yayını, 2003, ss.93-113.), s. 104.

⁷² İlker Hasan Duman, *Sosyal Devlet* (İstanbul: İnkılâp Kitabevi, 1997), s. 58.

devlet ilkesi açısından vergi adaletinin bir yönü, ödeme gücüne göre vergilendirme (iktidar, nisbîlik), diğer yönü de, vergilendirme yoluyla servetin ve gelirin adil dağılımının gerçekleştirilmesine ve fırsat eşitliğinin sağlanmasına çalışılmasıdır.”⁷³

Öte yandan, güçsüzlerin gücünü devlet yapısında hissettirecek kurumların, mekanizmaların ve yolların varlığının sosyal devlet olmanın bir gereği olduğu, aksi halde sosyal devletin, tek yanlı iyi niyet belirtileriyle, yukarıdan aşağıya lütuf dağıtan tutumlarıyla, bir ‘sadaka devleti’ olacağı vurgulanmıştır; bu bakımdan, ‘sosyal devlet’ kavramının ‘demokratik devlet’ kavramıyla sıkı sıkıya bağlı olduğu kaydedilmiştir.⁷⁴ Bu doğrultuda, sosyal devlette, çalışanlara örgütlenme ve istemlerini örgütlü yapılarıyla ortaya koyma kanalları açılmıştır. Bu özelliğiyle sosyal devlet, işçi-işveren ilişkilerinde *özgür iradenin* ve piyasa güçlerinin işleyişinin sakatlanmaması gerekçesine dayanan sendikal örgütlenme karşısı klasik liberal tutumdan kopuşu ifade eder ve çalışanların örgütlü yapılarını toplumsal, hukuksal özneler olarak tanır. Liberal düşüncenin sosyal devletle girdiği yeni evreyi, “*kapitalist olmasına rağmen ‘toplumsal’ da olan gerçek bir birleşik projenin ifadesi*” olarak tanımladığı görülen Amin, yeni düşünüş tarzının emeğin tabi olduğu muamelenin şiddetini üç ilke ile (kolektif pazarlık, sosyal sigorta ve verimlilik artışına oranlı ücret artışıyla) hafifletmesiyle önceki evreden ayrıldığı kanısındadır.⁷⁵ Öte yandan, yeni dönemin ayırt edici görünümünden emeğin örgütlenmesi ve toplu sözleşme yapabilmesi olgularının sermayenin birikim rejimi açısından da çözümleme konusu yapıldığı görülmektedir. Buna göre, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde üretimin ve pazarların paralel büyüme eğilimiyle ilişkisi bağlamında “*toplular sözleşmeler açık veya zımni verimlilik artışıyla ücretlerin evrimi arasında bağ kurmaya yöneldi. Bu koşullarda, ücretlerin tüketim kapasitesi az ya da çok, ama işletmelerin üretim kapasitesiyle aynı hızla gelişme eğilimi gösterdi....*”⁷⁶ Göze’nin de, söz konusu özelliğe farklı bir noktadan –sosyal devletin bir bütün olarak işlerliğinin sağlanması açısından-, merkezi bir anlam atfettiği görülmektedir. Yazara göre, sendika kurma hakkı, toplu sözleşme yapma hakkı ve grev hakkı, “*çalışan insanın*

⁷³ Nami Çağan, *Vergilendirme Yetkisi* (İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982), s. 192.

⁷⁴ Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı* (On Birinci Basım. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997), s. 156.

⁷⁵ Amin, a.g.e., s. 42-44.

⁷⁶ Jacques Gouverneur, *Kapitalist Ekonominin Temelleri*. Çev.:Fikret Başkaya (Ankara: İmge Kitabevi, 1997), s. 245-246.

iş hayatında güvenliğini sağlayacak, tanınmış hakların gerçekten uygulanabilir haklar olmasını gerçekleştirecek haklar” konumundadır.⁷⁷

Sosyal devlet anlayışının öngördüğü devlet müdahaleciliğinin sosyal bir içerik kazanmış olmasının insan hakları alanındaki anlatımının, sosyal devletin ayırt edici bir özelliğine işaret ettiğini belirtmek gerekir. XIX. yüzyıldan başlamak üzere, klasik liberal özgürlük anlayışının ‘yaşam, özgürlük, mülkiyet’ formülünü zorlayarak insan hakları kavramının içeriğinde kendine yer açmaya çalışan sosyal haklar⁷⁸, sosyal devlette kurumsallaşıp onun yapısal bir özelliği görünümüne kavuşmuştur. Bu gelişmenin, klasik haklara yeni hakların eklenmesi bir sürece denk düşmediğini vurgulamak gerekir. Gerçekten de, sosyal hakların yapısal bir bileşen olması klasik liberal hak ve özgürlüklerde kısmi de olsa bir daralmanın kabullenilmesi anlamına gelmektedir; çünkü, *amaçları ya da fonksiyonları bakımından ekonomik ve sosyal dengesizlikleri azaltmaya yönelmiş haklar* özelliği taşıyan sosyal haklar,⁷⁹ liberal mülkiyet anlayışında görece bir aşınmaya yol açmaktadır; bu itibarla, öğretilerde, sosyal hakların kabulüyle, başta mülkiyet hakkı olmak üzere, özel girişim, ticaret ve sanayi özgürlüğü gibi hak ve özgürlüklerin eski alabildiğine serbestlik ve dokunulmazlık niteliklerini artık kaybetmiş ve toplum yararına olmak üzere kayıtlandırılmış olduğu

⁷⁷ Ayferi Göze, *Liberal Marxiste Faşist ve Sosyal Devlet* (Üçüncü Basım. İstanbul: Beta Basım Yayın, 1995), s. 107. Tanör’e göre de, söz konusu haklar, “*sosyal hakların ancak bir bölümünü meydana getiren isteme haklarının belkemiği ve güvencesi durumundadırlar*”: Tanör, a.g.e., s. 19.

⁷⁸ Sosyal haklar şöyle sıralanabilmektedir: “-Çalışma (iş) hakkı; -Sendika kurma, sendikalara serbestçe girebilme, sendikalardan serbestçe çıkabilme hakkı; -Grev ve toplu sözleşme hakkı; -İşyerinin yönetimine katılma hakkı; -Çalışma şartlarıyla ilgili haklar (iş güvenliği hakkı, işyerlerinin çalışma ve sağlık şartlarına uygun olmasını isteme hakkı, çalışma sürelerinin uygun ölçülerde tutulmasını isteme hakkı, çalışan çocuk, kadın ya da gençlerin özel olarak korunmasıyla ilgili haklar, adil ücret hakkı, ücretli tatil, dinlenme hakkı, boş zaman bulabilme hakkı, angarya yasağı, mesleki yönden yetişme ve gelişme hakkı, yaşına, gücüne, cinsiyetine uygun işlerde çalıştırılmayı isteme hakkı, sosyal güvenlik hakkı, eşit işe eşit ücret hakkı); -Sosyal ve tıbbi yardım görme hakkı; -Sosyal güvenlik hakkı; -Ailenin, özellikle ana ve çocuğun korunmasıyla ilgili haklar; -Kimsesiz ya da nesebi belli olmayan çocukların korunmasıyla ilgili haklar; -Sakat, hasta, yaşlı vb. kişilerin korunmasıyla ilgili haklar; -Parasız öğrenim ve eğitim görme hakkı; -Fikir emeğinin korunmasıyla ilgili haklar; -Kültürel hayata katılabilme hakkı; -Kamu giderlerine malî gücü oranında katılma hakkı ya da kamu giderlerine malî gücünü aşan bir şekilde katılmaya zorlanmama ilkesi; -Parasız adli yardım isteme hakkı; -Sağlık hakkı; -Beslenme hakkı; -Konut hakkı...”: Aynı, s. 101-102.

⁷⁹ Aynı, s. 74.

belirtmiştir.⁸⁰ Özellikle, mülkiyet hakkında gerçekleştiği savunulan dönüşüme vurgu yapıldığı gözlenmektedir. Bir belirlemeye göre, “*mülkiyet hakkı, sosyal devlet sisteminde artık mutlak bir hak niteliğini taşımaz, sınırlı nisbî bir hak niteliğindedir. Mülkiyet hakkı bundan böyle sosyal bir karakter taşımaktadır.*”⁸¹ Sosyal hakların yüklediği sorumluluğun gerekli kıldığı durumlarda sosyal devletin devletleştirme ve kamulaştırma araçlarına başvurmasının, mülkiyet hakkının, çalışma ve özel girişim özgürlüğünün sınırlanması anlamına geldiği belirtilmelidir; bununla birlikte, mülkiyet hakkı ve uzantıları durumundaki ekonomik özgürlüklerin kapitalist ekonomiyi işleyemez hale getirecek şekilde –büyük sermayenin üretim araçlarının özel mülkiyet durumuna temelden müdahale anlamına gelecek- bir sınırlamaya tabi tutulmasının, sosyal devlet çerçevesinde düşünülmemesi gerektiği açıktır.

3. SOSYAL DEVLETİN AZGELİŞMİŞLİK SORUNU BAĞLAMINDA İRDELENMESİ

Öğretide, azgelişmişlik olarak nitelenen sorun dikkate alınarak sosyal devlet anlayışının ikili bir ayırımla ele alındığı gözlenmektedir. Ayırım çabalarında öncelikli vurgu, gelişmiş ülkelerle azgelişmiş ülkelerin ekonomik temellerine ilişkin farkta yoğunlaşırken ikinci vurgu, bu ekonomik temel farkından hareketle azgelişmiş ülkelerde sosyal devlet anlayışının kuram ve uygulama temeline ilişkin belirlemelerde ve çözüm önerilerinde yoğunlaşmaktadır.

Mümtaz Soysal’ın belirlemesiyle,

“...Batıda sosyal devlet anlayışı yaygın hâle geldiği zaman, Batı toplumları ekonomilerinin başlangıç kalkınmasını çoktan yapmış, sermaye birikimini çoktan başarmış, sanayileşmenin temel aşamalarını çoktan geride bırakmıştı. Bütün sorun, zaten çoğalmış bir ulusal geliri daha iyi paylaştırmak diye özetlenebilir ve bunu karşılayan ‘sosyal adalet’ sözü yeterli olabilirdi.”⁸²

⁸⁰ Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri* (Beşinci Basım. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1976), s. 75.

⁸¹ Göze, *Sosyal Devlet...*, s. 150-151.

⁸² Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş* (İkinci Basım. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1969), s. 235.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde sermaye birikiminin tamamlanmasında, söz konusu ülkelerin emeğin aşırı sömürsüyle eski ve yeni sömürgecilik yoluyla dış ülkelere sağladığı ekonomik avantajlara dikkatleri çeken Sarıca'ya göre, gelişmiş ülkeler bu yoldan elde ettikleri artı değerlerin bir kısmını kendi emekçilerine aktarabilmektedir; “Yani bu ülkelerde, bir dereceye kadar da olsa, düzeni değiştirmeden adaletli bir gelir dağılımına gidebilme olanakları vardır.”⁸³ Buna karşılık geri kalmış ülkelerde, ortada henüz kolaylıkla ve bolca paylaşılacak bir ulusal gelir yoktur⁸⁴ ve dolayısıyla, geri kalmış ülkelerde sosyal devlet anlayışı her şeyden önce ulusal zenginliklerin yaratılması için kalkınma sorunlarını ön plana çıkarır.⁸⁵ Öte yandan, en temel refah sorunu konumundaki istihdamın, az gelişmiş ülkelerde kalkınma sorunuyla birlikte ele alınması gerektiği belirtilmiştir; çünkü, söz konusu ülkelerde yatırımların sadece istihdam yaratması değil, aynı zamanda kalkınmayı sağlayacak verimli yatırımlar olması gerektiğine işaret edilmiştir.⁸⁶ Sosyal devlet uygulamaları ile az gelişmişliğin özgün koşulları arasındaki gerilimin “sosyal adalet içinde hızlı kalkınma”⁸⁷, hızlı ekonomik kalkınmayla sosyal kalkınmayı eşzamanlı gerçekleştirme⁸⁸ şeklinde formüle edilen çözüm önerilerine yol açtığı görülmektedir. Diğer yandan, bu çözüm önerileri, az gelişmiş ülke devletine ekonomik ve sosyal yaşamda daha etkin bir konum biçmektedir.⁸⁹

Ekonomik gelişmenin refah için yeterli olmadığı, ancak maddi refaha temel oluşturduğu için zorunlu olduğu vurgulanmıştır.⁹⁰ Bu belirlemenin, sosyal devletin varlık temeline ilişkin ortaya koyduğu açık anlam düşünüldüğünde, az gelişmişlik –geri kalmışlık- sorunu karşısında sosyal devlet anlayışının yaşam bulma olanaklarının tartışmaya açılmasının isabetsiz olmadığı açıktır; bununla birlikte, ekonomik gelişme ile

⁸³ Sarıca, a.g.e., s. 22-23.

⁸⁴ Soysal, Anayasaya..., s. 235.

⁸⁵ Tanör, a.g.e., s. 109.

⁸⁶ Sadun Aren, *İstihdam Para ve İktisadî Politika* (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1963), s. 60.

⁸⁷ Soysal, Anayasaya..., s. 235.

⁸⁸ Göze, *Sosyal Devlet*, s. 100.

⁸⁹ Aynı, s.110; Tanör, a.g.e., s. 109.

⁹⁰ Paul Spicker, *The Welfare State: A General Theory* (London: Sage Publications, 2000), s. 84.

azgelişmişlik olgularının kapitalist gelişmenin özgün tarihsel çevresi içinde ve kalkınma sorununun da 1945-1980 kesitiyle özgün ilişkisi temelinde ele alınması gereği vardır.

Belirtmek gerekir ki, azgelişmişlik, 'geri-ileri uç noktaları' arasında bir gelişme sürecinin belli bir evresini, diğer bir anlatımla ardışık biçimde gerçekleşmeye yazgılı bir olaylar dizisinin kronolojik açıdan öncü bir kesitini ifade etmemektedir. Gelişmişliğin ilkel hali olmayıp, evrensel kapitalist yayılma dönemine özgü bir fenomen⁹¹ görünümündeki azgelişmişliğin, mevcut dünya ekonomik sisteminde yapısal, süreklilik arz eden bir niteliğe sahip olduğu vurgulanmalıdır.⁹² Olguya süreklilik kazandıran, gelişmişliğin azgelişmişliği yeniden üreten doğasıdır.

İleri olarak anılan ülkelerin ekonomik gelişmesine temel oluşturan evre, yaklaşık üç yüzyıl süren (1500-1800) merkantilizm dönemi olmuştur. Ekonomik planda Batı Avrupa lehine 'eşitsiz değişim' ilişkilerine işlerlik kazandırıldığı ve bu eşitsiz sürece ekonomi dışı etkenlerin (istila, talan, militer baskı vs.) eşlik ettiği merkantilist dönem, azgelişmişliğin tohumlarının atıldığı gelişmeler dizisini içermiştir.⁹³ Dünyanın geri kalanının Batı Avrupa lehine yoksullaşmaya başladığı bu dönem, yarattığı ticaret sermayesiyle sanayi devriminin ve sanayi kapitalizminin motoru olmuş ve bugünkü ekonomik gelişmişlik farkına da eşik oluşturmuştur. XIX. yüzyıl ve XX yüzyıl başlarında, sanayileşmiş Batı'nın gelişkin üretim araçları ve sömürgecilik faaliyetiyle arayı sürekli açtığı gelişmeler yaşanmıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası dönem, azgelişmiş ülkelerin tüm nesnel elverişsizliklere karşın kalkınmacı bir yönelim içine girdiği yıllara sahne olmuştur. 1955 Bandung Konferansı'yla başlayan dönem, azgelişmiş ülkelerin ABD önderliğindeki Batı ile Sovyetler Birliği önderliğindeki Doğu'nun nüfuz alanına girmeksizin ulusal kalkınmacı bir hattı örme taleplerini dillendirmeye başladığı bir evre görünümündedir; ne var ki, azgelişmiş ülkelerin ulusal kalkınmacı hedefleri yaşama geçirmek üzere içine girdiği 'ithal ikameci sanayileşme' süreci, ticari, mali, teknolojik bağımlılıklara neden olmuş, aleyhe olan kaynak transferi sürmüştür.⁹⁴ Merkez-çevre ilişkilerinin bu yeni

⁹¹ Samir Amin Entelektüel Yolculuğum. Çev.: Uğur Günsür (Ankara: Ütopya Yayınevi, 1999), s. 64.

⁹² Azgelişmişliğin yapısal, sürekli bir olgu olarak irdelendiği bir çözümleme için bkz. Fikret Başkaya, *Azgelişmişliğin Sürekliliği* (Üçüncü Basım. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 1995).

⁹³ Aynı, s. 53-54.

⁹⁴ Aynı, s. 109-123.

yapılanması, az gelişmiş ülke ekonomilerini hammadde ve besin maddeleri temelinde büyük ölçüde bir-iki ürün ihraç eden tek yönlü bir gelişime sürüklemiştir.⁹⁵ Öte yandan, sanayi ürünleri ve bir kısım hizmetler karşılığında hammadde, enerji ve bazı tarım ürünlerinin ihraç edilmesi şeklindeki ekonomik işlev, az gelişmiş ülkelerle sanayileşmiş ülkeleri birbirlerinin tamamlayıcısı durumuna getirmiştir.⁹⁶ Söz konusu eşitsiz uluslararası işbölümü, az gelişmiş ülkeler aleyhine olan değişim hadlerinin yol açtığı eşitsiz değişime temel olmuştur.

Eşitsiz değişim ilişkilerini yeniden üreten söz konusu uluslararası işbölümünün, gelişmiş ülkelerde sosyal devletin finansmanı ile dolaysız bir ilişkiye sahip olduğu belirtilmelidir. Bu ilişkiler ağı içinde, merkez ülkelerde sosyal devletin uygulama alanında önemli göstergelerinden olan ücret artışları, periferinin aşırı sömürsüyle dengelenmeye çalışılmıştır;⁹⁷ bu bakımdan, gelişmiş ülkeler için 'sosyal demokrat' olarak nitelenebilecek Fordist düzenlemenin, çevre ülkeler açısından 'sosyal emperyalist' bir görünüm arz ettiğine dikkat çekilmektedir.⁹⁸ Bu belirleme, Keynesçi esaslara dayanan sosyal devleti, II. Dünya Savaşı sonrası dönemin merkez-çevre ilişkisinde Batı'ya özgülemektedir. Buna göre, söz konusu dönemin birbirine rakip ve birbirini tamamlayan sistemler olarak üç sacayağı vardır: Batı ülkelerinde Fordizm (ulusçu Keynesçi politikalara dayalı refah devletleri), Doğu Avrupa ülkelerinde Sovyetizm ve Üçüncü Dünyada kalkınmacılık.⁹⁹

Kurumsal, yetkin biçimiyle sosyal devletin elverişli maddi temelini gelişmiş kapitalist ülkelerde bulabilmiş olduğunda kuşku yoktur. Sosyal devleti Batı'ya özgüleyen yargının, dağıtılabilecek maddi refah ölçütünün yanında gene Batı'da gözlenebilen başka hususlara da gönderme yapacağını belirtmek gerekir. Bir kere, 1930-1975 evresinde sosyal refah uygulamalarını, üretim ve bölüşüm ilişkilerini yeniden yapılandırmanın aracı kılma gereksinimi, gelişmiş kapitalist ülkelerde

⁹⁵ Maurice Dobb, *Kapitalizm Sosyalizm Az gelişmiş Ülkeler ve İktisadi Kalkınma*. Çev.: Mehmet Selik (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1981), s. 126.

⁹⁶ François Partant, *Kalkınmanın Sonu*. Çev.: Fikret Başkaya (Ankara: Maki Basın Yayın, 2002), s. 52-53.

⁹⁷ Samir Amin, *Emperyalizm ve Eşitsiz Gelişme*. Çev.: Semih Lim (İkinci Basım. İstanbul: Kaynak Yayınları, 1997), s. 153.

⁹⁸ Amin, *Entelektüel...*, s. 204.

⁹⁹ Aynı, s.11; Amin, *Kapitalizmin...*, s. 41-42.

belirmiştir. Aşırı üretim krizi olan 1929 büyük krizinin sonuçlarından sayılabilecek talep yanlı ekonomi-politik düşünce ve uygulamanın yöneleceği alan, doğal olarak merkez ülkelerdir. Diğer yandan, Fordizmi mümkün kılan bir etken olarak, yedek işçi ordusunun azalmasıyla beliren emek-sermaye gerilimi de söz konusu ülkelerde gözlenmiştir.¹⁰⁰ Bu noktalar bakımından, sosyal devletin merkez ülkelere özgü bir yapılanmaya denk düştüğü belirlemesinin isabetli olduğu açıktır; bununla birlikte, sosyal devletin dinamiklerinden sosyal tepki etkeninin, hükmünü çevre ülkelerde de yürüttüğünde kuşku yoktur. Sosyal tepkiye bağlı olarak, köklü bir toplumsal kopuş olasılığından duyulan kaygıyı da anmak gerekir. Başlı başına bu hususlar bile, geri kalmış ülkelerde sosyal hukuk alanındaki ilerlemelerde açıklayıcılığa sahiptir. Öte yandan, az gelişmiş ülkelerin 1955-1975 evresinde uyguladığı ithal ikameci sanayileşmenin iç pazara dönük niteliği, belirli ölçüde olsa da yığınların alım gücünü gözetme gereğini dayatmıştır; çünkü, “*içe dönük sanayileşme, doğası gereği, iç pazarda satılmak üzere mal ürettiği için, ücretler üzerinde fazla baskıcı olmak zorunda değildir.*”¹⁰¹ Bu durumun, az gelişmiş ekonomilerin maddi temel elverdiği ölçüde, sosyal refah uygulamalarını gözetmesinde belirleyici olduğu söylenebilir. Söz konusu etkenler, gelişmiş ülkelerdeki biçimiyle olmayan, az gelişmiş ülkelere özgü bir sosyal devlet yönelim ve uygulamasına yaşam vermiştir.

4. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ DOĞUŞU

Sosyal devletin kurumsal görünümü ilk olarak I. Dünya Savaşı sonrasında belirmiş, kurumsallaşmasının tamamlanması ve yaygınlık kazanması ise II. Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşmiştir; bununla birlikte, 1930 (1945)-1975 aralığında kapitalist ilişkilerin yeniden yapılandırılmasıyla ve söz konusu dönemde tanık olunan genişleyici uzun dalgayla olan ilişkisi bir kenara bırakılacak olursa, sosyal devlet anlayışının farklı bir bağlama oturtulup daha geniş bir tarihsel arka planla ilişkilendirilerek ele alınması mümkündür; çünkü, sosyal devlete konu olan sosyal hakların ve sosyal politika uygulamalarının oluşumu için XIX. yüzyıla ve yoksullara

¹⁰⁰ Aynı, s. 18.

¹⁰¹ Başkaya, *Az gelişmişliğin...*, s. 138.

yardım işinin devlet eliyle merkezi bir düzenlemeye konu edilmesi bakımından da XVI. yüzyıla dek gidilmesi gerekmektedir.

4.1. İngiliz Yoksul Yasaları

İngiliz Yoksul Yasaları, sosyal devlet öncesinde yoksullara yardım işinin devletçe örgütlenmesi çabalarını gösteren ve ilgili olduğu dönemlerin soruna yaklaşım şeklini en iyi biçimde yansıtan örnekler konumundadır. 1531’de “*örgütlü bir yardım ağının yönetimine doğru ilk adım*” olarak, çalışabilecek durumda olanların dilenmesini yasaklayan, çalışamayacak durumda olanların ise tespitini öngörüp onlara dilenebilecekleri bölgeler tahsis eden yasayı, 1536 tarihli yasa izlemiş ve bu yasayla yerel kamu görevlilerine kiliselerde toplanan gönüllü yardımlardan sağlanan kaynaklarla yoksullara, özürlülere, hastalara ve yaşlılara bakma yükümlülüğü getirilmiştir.¹⁰² Alanında ilk kapsamlı yasa konumundaki 1601 tarihli Yoksul Yasası ise, çocuklar, çalışabilecek durumda olanlar ve güçsüzler olmak üzere üç grubu tanımlamış ve muhtaç çocuklara çiraklık eğitimi, çalışabileceklere iş ve yoksullara (güçsüzler) da yardım öngörmüştür.¹⁰³ 1795’te, önceki düzenlemeden farklı olarak, çalıştığı halde yaşam düzeyi düşük olanların yardımlarla desteklenmesini de öngören ‘speenhamland sistemi’ kabul edilmiştir.¹⁰⁴ 1834 Yoksul Yasası ise, döneme egemen olan liberal esaslara uygun olarak, yalnızca çalışamaz durumda olan düşkünleri yardıma uygun görmüştür.¹⁰⁵ Belirtmek gerekir ki, söz konusu düzenlemeler, *hak* kavramının bir hayli uzağında bulunmaktadır. Bireylerin devletten bir alacak hakkının doğduğuna ilişkin bir belirti, henüz söz konusu değildir; ayrıca, 1834’te aldığı son biçimle Yoksul Yasası, liberal düşünüşün kişisel sorumluluk ve kendine yardım anlayışını benimsemiş görünmektedir. Dönemin, *kendine yardım eden topluma da yardım eder* şeklindeki itibarlı düşüncesi,¹⁰⁶ yoksulluk sorununa yaklaşımda da yansımaları bulmuş

¹⁰² Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America* (Second Edition. New York: The Free Press, 1979), s. 7-8.

¹⁰³ Aynı, s. 10.

¹⁰⁴ Onur Kovancı, “Hayır Anlayışından Sosyal Devlete: İngiliz Yoksul Yasaları”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.XXVII, S. 239: 255-278, (Mart-Nisan-Mayıs 2003), s. 259.

¹⁰⁵ Aynı, s. 270.

¹⁰⁶ Cahit Talas, *Toplumsal Politika* (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 1990), s. 200.

durumdadır. Öte yandan, Yoksul Yasalarına *hayırseverlik anlayışının* egemen olduğu söylenebilir. Yardımın hedef kitlesinde değişkenlik görüldüğü gibi, sistemin finansmanı düzenli, kurumsal bir devlet gelirine bağlanmış da değildir. Yoksulluğa yapısal bir sorun olarak eğilmemek ve soruna geleneksel hayırseverlik anlayışıyla yaklaşmakla birlikte, Yoksul Yasaları'nın modern devletin biçimlenme sürecinin bir ürünü ve devletin yoksulluk sorununa, toplumsal yapının belli bir düzen dairesinde sürmesi için, merkezi ve fakat pansuman nitelikli önlemlerle müdahale etmeye çalışmasının anlatımı olduğu belirtilebilir.

4.2. Sosyal Politika Uygulamaları ve Sosyal Hakların Doğuşu

Sosyal devletin omurgasını oluşturan sosyal hakların doğuş dinamiklerinin irdelenmesinde esas tarihsel çevre, sanayi devrimi sonrası gelişmeleri içeren XIX. yüzyıldır. Kapitalist sanayileşmenin yarattığı modern işçi sınıfının zaman zaman sistemin eşitsiz sonuçlarına, zaman zamansa sistemin bütününe duyduğu tepkinin ifadesi olan mücadelelerin, sistemin esneme göstermesiyle sonuçlanacak bir dizi gelişmeye yol açtığı görülmüştür. Sonradan sosyal hakların önemli bir kısmına vücut verecek olan sosyal politika uygulamaları ilkin çalışma koşullarının iyileştirilmesiyle ilgili olarak belirlemiştir; İngiltere'de 1802,1825, 1831, 1833 ve 1844 tarihli yasalarla çalışmaya kabul yaşı, çalışmaya yetenek, çalışma süresi, gece çalışması ve dinlenme araları bakımından çocukların ve gençlerin çalışma koşulları düzenlenmiş, ayrıca 1842 tarihli yasayla da ilk kez kadın işçilerin çalışma koşullarına ilişkin koruyucu düzenleme getirilmiştir.¹⁰⁷ XIX. yüzyılın ikinci yarısı, sosyal politika önlemlerinin İngiltere başta olmak üzere diğer gelişmiş kapitalist ülkelerde artan yoğunlukta gelişimine sahne olmuş, düzenlemeler fabrika dışı alanları da kapsar hale gelmiş, yüzyılın aynı diliminde sendikalar konumlarını güçlendirmiş, öte yandan XIX. yüzyıl sonları ve XX.yüzyıl başları sosyal sigortalar alanında ilk yasal girişimlere tanıklık etmiştir.¹⁰⁸ Bu doğuş

¹⁰⁷ Aynı, s. 191-196. Özellikle, 1830 sonrası kazanımların, 1837-1838 tarihli bildirileriyle 'Chartist' hareket olarak anılacak İngiliz işçi sınıfının artılar hanesine yazıldığı görülmektedir; belirtmek gerekir ki, Chartist hareket, çalışma koşullarının iyileştirilmesiyle sonuçlanan kazanımların yanında, *genel oy hakkının* tanınmasındaki belirleyici rolüyle de klasik özgürlüklerden siyasal hakların dar, liberal uygulamasının aşılmasını sağlamıştır: Max Beer, *Sosyalizmin ve Sosyal Mücadelelerin Tarihi*. Çev.: Galip Üstün ve Hüseyin Baş (İstanbul: Kıtış Yayınları, 1969), s. 499-501.

¹⁰⁸ Bu gelişmelerin kronolojik sunumu için bkz. Talas, *Toplumsal Politika*, s. 195-218.

evresinde, sosyal politika önlemleri ve sosyal haklar, kurumsal ve sistematik tanınma görmüş değildir; ayrıca, bu önlemler ve haklara, sosyal devlet evresinden ayrımla, henüz sermaye birikim rejimiyle ilgili ekonomik bir işlev de atfedilmiş değildir.

Sosyal haklara ilişkin anayasal gelişmenin ilk örneklerine ise Fransa'da rastlanmıştır. 1793'te Anayasaya yapılan eklemeye, kamu yardımlarının kutsal bir borç olduğu belirtilmiş, çalışabileceklere iş bulunması, çalışamayacak yoksul vatandaşların da geçiminin sağlanması öngörülmüştür; ayrıca, öğrenim imkanlarının bütün vatandaşlara sağlanması sorumluluğu anılmıştır;¹⁰⁹ ancak, öğretide, söz konusu edimlerin henüz, bireylere tanınan haklar karşılığı olan edimler olmadığı belirtilmektedir.¹¹⁰

Sosyal hukuk anlayışının ilk önemli anayasal açılıma konu olması, 1848 Fransız Anayasası ile mümkün olmuştur. İşçi sınıfının etkin bir siyasal özne olarak sahne aldığı bir dönemin ürünü olan ve yenilgiyle sonuçlanmış olsa da 1848 işçi ihtilalinin dolaysız etkilerini yansıtan bu anayasa, devletin 'her vatandaşın refahını artırmak' görevinde olduğunu belirtmenin yanında parasız ilk öğrenim, meslek eğitimi, patron ve işçi ilişkilerinde eşitliğin sağlanması, yardım ve kredi müesseselerinin kuruluşunu teşvik gibi yollardan çalışmanın ve çalışanların korunacağını bildirmiş, toplumun kimsesiz çocuklarla geçim imkanlarından yoksun sakatlara ve ihtiyarlara yardım edeceğini açıklamıştır.¹¹¹ Göze'ye göre, 1848 Anayasası'yla her ne kadar devletin edimleri çoğalmışsa da, devletten bunları yerine getirmesini isteyecek bir hak anlayışı henüz söz konusu değildir.¹¹² Öte yandan, 1848 Anayasası'na sosyal karakterini veren sınıflar arası güç ilişkileri, burjuvazinin parlamenter temsilden feragat etmesine yol açıp Aralık 1851'de gerçekleşen hükümet darbesiyle cumhuriyet yönetiminin kesintiye uğramasına

¹⁰⁹ Kapani, a.g.e., s. 53.

¹¹⁰ Göze, Sosyal Devlet..., s. 137.

¹¹¹ Kapani, a.g.e., s. 53-54.

¹¹² Göze, Sosyal Devlet..., s. 137-138.

neden olacaktır.¹¹³ Böylece, 1848 Anayasası, güvence altına aldığı siyasal düzeni – klasik özgürlükler alanını- korumakta bile aciz kalmış bulunmaktaydı.¹¹⁴

Sosyal haklar alanına ilişkin bu ilk anayasal yansımaları uzun bir sessizlik dönemi izlemiş ve bu alanda yeni bir anayasal dalga, I. Dünya Savaşı'nın sonlarından itibaren görülebilmıştır. 1917 Meksika, 1919 Weimar, 1920 Estonya, 1921 Yugoslavya, 1921 Polonya, 1923 Romanya, 1931 İspanyol Anayasaları, ileriye doğru atılımın örneklerini oluşturmuştur. 1919 Weimar Anayasası, sosyal sorumlulukları işverenlere ve hükümet dışı kurumlara –işçi sigortaları, üretim ve tüketim kooperatifleri- yükleyen 1917 Meksika Anayasası'ndan ayrımla, devleti doğrudan yükümlü kılmış ve bu doğrultuda, sosyal güvenlik teşkilatının kurulması, halkın sağlığının korunması, çocukların ve gençlerin maddi ve manevi bakımdan iyi yetişmelerinin gözetilmesi ve güçsüz yurttaşlara yardım edilmesi sorumluluğunu devlete yüklemiştir.¹¹⁵ Öte yandan Weimar Anayasası, çalışma hakkını ve konut hakkını hükme bağlamış ve sendikalarla işverenler arasında yapılan anlaşmaların gözetilmesi için bir ulusal konsey öngörmüştür.¹¹⁶

Sosyal hukuk alanındaki ileriye doğru hamlelere karşın, sosyal devletin kurumsallaşması için sosyo-ekonomik temelde ve buna bağlı olarak ekonomi-politik düşüncede köklü dönüşümlerin gerçekleşmesi gerekmiştir. Bu dönüşümlerin izinin sürülmesinde 1929 Dünya Krizi ve II. Dünya Savaşının temel kilometre taşları olduğu açıktır.

¹¹³ 1848 Anayasası'nın kabulünden Louis Bonaparte'ın hükümet darbesine dek uzanan gelişmeler için bkz. Karl Marx, *Louis Bonaparte'ın 18 Brumaire'i*. Çev.: Sevim Belli (İkinci Basım. Ankara: Sol Yayınları, 1990).

¹¹⁴ 1848-1851 evresinin siyasal atmosferi, klasik liberal hakların işlerlik kazanmasını bile engelleyici nitelikte görünmektedir. Marx'ın söz konusu döneme ilişkin eleştirel betimlemesi şöyle olacaktır: "*İster dilekçe verme hakkı, ister içki üzerine konan vergiler sözkonusu olsun, ister kulüpler ya da belediye örgütlenmesi ya da kişisel özgürlüklerin korunması ya da bütçenin düzene konması sözkonusu olsun, dönüp dolaşp hep aynı şeye geliniyordu, tema hep aynı kalıyordu; yargı değişmemek üzere hep hazır ve aynıydı. Sosyalizm! Burjuva liberalizmi bile, burjuva kültürü bile, burjuva malî reformu bile, sosyalist ilân ediliyordu*": Aynı, s. 69.

¹¹⁵ Göze, *Sosyal Devlet...*, s. 139; Kapani, a.g.e., s. 57.

¹¹⁶ Ruth Henig, *The Weimar Republic 1919-1933* (London: Routhledge, 1998), s. 14.

4.3. Kapitalist Gelişme Sürecinde Sosyo-Ekonomik Temelin ve Ekonomi-Politik Düşüncenin Evrimi ve Sosyal Devlet Anlayışının Kurumsallaşmasındaki Etkileri

Sosyal hukuk alanındaki gelişmelerin sosyal devletin kurumsallaştığı bir etkinlik düzeyine varması, kapitalist ekonominin gelişim evrelerinin özgün doğasıyla dolaysız bir ilişki içindedir. Her evrenin değişen çehresini, döneminin ekonomi-politik düşüncesindeki dönüşümlerden izlemek mümkündür. Liberal düşüncenin, etkin talep, istihdam gibi sosyal devlet fenomenlerine ilişkin başlangıçtaki katı tutumunda kırılma yaşanması, 1929 Ekonomik Krizi'yle açık anlatımını bulan bir dizi olguyla ve yaklaşık otuz yıl sürecek genişleyici uzun dalganın tarihsel çevresinin özgün doğasıyla açıklanabilir. Sosyal devlet ilkesinin, hukuk devleti ilkesinin yanında anılacak bir görkeme kavuşması, arka planında söz konusu hususları barındırmaktadır. Bu doğrultuda, sosyo-ekonomik temelin ve ekonomi-politik düşüncenin, sosyal devlet anlayışla bağdaşık bir hal alıncaya dek geçirdiği dönüşümler irdelenmelidir. Bu irdeleme, sonradan sosyal devletle gerilime düşecek olan sistemin doğasının çelişme-çatışma dinamiklerinin ipuçlarını sunma çabasını da içerecektir.

4.3.1. Merkantilizm ve Merkantilist Devlet Anlayışı

Merkantilizm, XVI. yüzyılda başlayıp yaklaşık üç yüzyıl boyunca Batı Avrupa ekonomi politikasını biçimlendirmiş olan öğretiyi ifade etmektedir. Bu öğretiyi savunduğu esaslarla yükselen yeni toplumsal sınıf olan ticaret burjuvazisinin sözcülüğünü yapmış ve sanayi kapitalizminin doğuşunu mümkün kılacak maddi koşulların oluşmasını da sağlamıştır.

Merkantilist düşüncenin ticaret merkezli niteliğine uygun olarak, mübadeleden sağlanan değer, ulusal zenginliğin yegane kaynağı olarak görülmüştür. Bu zenginliğin çoğaltılması, ihracat fazlasının artırılmasına ve bu fazlanın sürekli kılınmasına bağlıdır. Bu sayede ülke içine sürekli olarak değerli maden akışı gerçekleşecek, bu akış fiyatların yükselmesini, böylece de ticaret burjuvazisinin kârını çoklaştırmasını sağlayacaktır. Bu çevrimin yaşayabilmesi, sömürgeleştirme sürecini de içeren büyük çaplı denizaşırı ticari faaliyetle mümkün olmuştur. Denizaşırı ülkelerde ticaretin yüksek rizikosunu, tekeli gerekli kılmış, XVI. ve XVII. yüzyıllarda anonim şirket düzenindeki imtiyazlı ticaret

kumpanyaları, denizaşırı bölgelerde ticareti tekelleri altında tutmuştur. Rizikonun azaltılması verilen tekellerin devlet gücüyle korunmasını da gerektirmiştir.¹¹⁷

Belirtmek gerekir ki, gerek merkantilizmin dünya ticaret hacminin sabit veya çok yavaş değiştiğine olan inancı¹¹⁸ ve gerçekte de dış ticarete ülkelerin çatışan çıkarları, gerekse ülke içinde de hızla gelişmekte olan ticari ilişkiler, feodal devletin birçok alt-iktidar odağından oluşan parçalı siyasal ve hukuksal yapısı yerine güçlü merkezi devletleri gerekli kılmıştır. Ülke içinde homojenleşmiş siyasal-hukuksal yapı sayesinde ekonominin yönelimi ile devlet düzeni uyumlaştırılmış oluyor, merkezi devlet, ihracatı artırıcı ithalatı azaltıcı müdahalelerle ekonomi alanına davet ediliyordu.

Merkantilist ekonomik görüşün ayırt edici bir uygulama önerisi de büyük çapta kamusal harcamalar olmuştur. “*Merkantilistler daha büyük kamusal harcamanın – çağdaş terimlerle- daha fazla gelir ve istihdam yarattığı görüşünü savunmuştur.*”¹¹⁹ Söz konusu harcamalarla hedeflenen gelir artışı, ticaret sınıfına değer akışının artması amacının güdümündedir. Bu öneri doğrultusunda, büyük inşaat faaliyetlerine kalkışıldığı gözlenmiştir. Gerek dış ticaret fazlası yaratılması için gerekli önlemlerin alınması, gerekse kamu harcamalarının artırılması yollarıyla ticaret sınıfına değer akışını sağlamak noktasında merkantilizmin ekonomi alanında devlete biçtiği rolle, “*koyu bir devlet müdahaleciliğini*” ifade ettiği açıktır.¹²⁰

Ticaret sermayesinin artışı ve sürekli gelişen ticari ilişkiler, alttan alta sanayi kapitalizminin koşullarını yaratmaktaydı. Maddi temeldeki bu değişikliğe uygun olarak merkantilist düşüncede XVII. yüzyıl sonuna doğru başkalaşma belirtileri gözlenmiştir. Yeni eğilim, dış ticaret politikasının değerli maden akışını sağlayan bir araç olmaktan çıkarılıp, “*yeni iş ve istihdam yaratılmasının, yeni sanayilerin gelişmesinin*” gözetildiği bir işlevselliğe kavuşturulması olmuştur.¹²¹

¹¹⁷ Gülten Kazgan, *İktisadî Düşünce* (Dokuzuncu Basım. İstanbul: Remzi Kitabevi, 2000), s. 43.

¹¹⁸ Adnan Güriz, *Kapitalist İdeoloji Üzerine Bir İnceleme* (Ankara: Siyasal Kitabevi, 1995), s. 29.

¹¹⁹ Kazgan, a.g.e., s. 45. Merkantilizmin doğuşundan yaklaşık dört asır sonra aynı öneri, Keynes tarafından ısrarla savunulacaktır.

¹²⁰ Mükerrerem Hiç, *Kapitalizm Sosyalizm Karma Ekonomi ve Türkiye* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1970), s. 4.

¹²¹ Kazgan, a.g.e., s. 45.

Görüldüğü gibi, merkantilist dönemde henüz liberal öğretiyi boy vermiş değildir; bununla birlikte, liberal öğretinin sözcülüğünü yapacağı maddi temel, merkantilist yönelimler sayesinde hızla olgunlaşmıştır.

4.3.2. Liberal İktisadi Düşüncenin Belirlişi

Merkantilist dönem boyunca, Batı Avrupa'da önemli ölçüde bir sermaye birikimi sağlanabilmiştir. Bu birikim, sanayi devrimini de finanse edecektir. Artan ticari ilişkiler üretim araçlarının yetkinleşmesini dayatmakta ve geleneksel atölye üretiminden manüfaktür üretime ve sonra da teknik buluşların üretim sürecine uygulanabilmesiyle yığınla insanın bir arada çalıştırıldığı ve eskisiyle karşılaştırılmayacak derecede yoğun ve seri üretimin yapılabildiği fabrika sistemine geçilecektir. Merkantilist dönemde hızından bir şey yitirmeden süren sömürgecilik faaliyetleriyle çok büyük bir pazar kapasitesi oluşmuştur. Şu halde son durumda, ekonomide artan işlevleri ve gelişen kâr olanaklarıyla sanayici-girişimci bir sınıf belirlemiştir ve bu sınıfın ekonomik işleyişteki konumu gittikçe merkezi bir hal alacaktır. Bu gelişmeler ışığında, ulusal zenginliğin temelini mübadeleden sağlanan değer olarak gören merkantilist anlayış yerini, zenginliğin kaynağını üretimde gören anlayışa terk etme sürecine girmiştir; ne var ki, mevcut üretim ilişkileri ve bu ilişkilerin siyasal-hukuksal yansımaları, söz konusu yeni sınıfın hareket alanını sınırlamaktaydı. Eski sosyo-ekonomik yapının kent örgütü konumundaki loncaların üretim sürecini sınırlayan kayıtlamaları, merkantilist müdahaleci devletin ticaret sınıfı lehine yarattığı tekeller ve ihracat ve ithalata getirdiği sınırlamalar, sanayi burjuvazisi önüne dikilen engeller olmuştur.

'Gerektiği kadar' felsefi dayanaklara da gönderme yapacak yeni bir iktisadi paradigma 'zorunlu' görünmektedir. Bu yeni anlayış, özlü anlatımını *laissez faire*, *laissez passer* (*bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler*) ilkesinde bulan ve sanayici-girişimciyi engelleyen bütün düzenlemeleri hedef alan bir kuramsal temel sunacaktır.

Bu kuramsal temel, anahtar sözcükleri *doğal yasa* ve bu yasanın uygulama alanı bulmasıyla en iyi koşulların kendiliğinden oluşacağı *doğal düzen* olan, her yerde geçerli evrensel bir anlayışı ve -etkili anlatımını John Locke'da bulan- özel mülkiyeti ve kişisel çıkarı temel ölçüt sayan düşünüşü referans almaktaydı. İlkçağdan beri değişik içerik ve işleviyle yandaş bulan bu doğal düzen anlayışı yeni içeriğiyle, özel mülkiyet, bireysel

girişim, serbest rekabeti temel alan doğal yasaları varsaymıştır. Bunlar, engellenmemesi halinde, toplumun iyiliğini kendiliğinden sağlayabilecek yasalardı. Şu halde, doğal yasaların işleyişine müdahale anlamına gelecek her şeyden kaçınılmalıydı. Locke, mülkiyet hakkını “*tabiat durumunda var olan ve topluma o şekilde geçen bir hak*”¹²² olarak değerlendirmiş ve ayrıca, “*herkesin kendi zevkleri ve mutluluğu yönünde davranmasını*”¹²³ istemiştir. Bu vurgular, -liberal düşünce için çok merkezi anlamı olan- *özel mülkiyet ve kişisel çıkar dürtüsü* ölçütleriyle bu ölçütlerin işlerlik kazanmasında her türlü müdahaleyi dışlayan bir anlayışın bayraklaştırılacağı bir dönemin habercisiydi.

Söz konusu kuramsal temel üzerinde beliren ilk cisimleşme, ‘fizyokrasi’ adıyla bilinen akım olmuştur. XVIII. yüzyılda beliren bu akım, merkantilizmin sanayici-girişimciyi engelleyen politikalarına sert tepki göstermiş, ticaret üzerindeki devlet müdahalesini ve bu arada ekonomik faaliyeti sınırlayan loncaları karşısına almış, ayrıca, işsizlik yardımı veya fakirlere yardım gibi sosyal harcamaları da ekonomi alanına müdahale olarak görüp reddetmiştir.

Fizyokratlara göre, ekonomi biliminin ödevi doğal düzenin temelini oluşturan ilkeleri meydana çıkarmaktır. Bu ilkeler özel mülkiyet hakkının mutlaklığı ve tarım ile madenciliğin net hasıla (net verim) sağladığıdır.¹²⁴ Görüldüğü gibi, değeri mübadelede gören merkantilist anlayış terk edilip ekonominin ağırlık noktası üretime kaydırılmış ve merkantilist politikaların geri bıraktığı tarıma dikkat çekilmiştir.

Her ne kadar, fizyokratik görüş, tarımın hâlâ merkezi bir konumda olduğu Fransa’da doğmuş olmasından dolayı tarımı merkezine alarak XVIII. yüzyıl Batı Avrupa ekonomisinin gidiş yönüyle çelişir görünmüşse de, ‘bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler’ ilkesinin ilk savunucusu olarak sonraki gelişmelere öncülük etmiştir; kaldı ki, çok kısa sürmüş olan fizyokrasi akımında, giderek *kapitalist sanayinin gelişiminin haberciliğini* yapan görüşlere rastlanmıştır.¹²⁵ Çarpıcı diğer bir husus, fizyokrasinin en önemli sözcüsü F. Quesnay tarafından iktisadî sürecin başarıyla işleyebilmesi için, bütün gelirin tüketim mallarına harcanması gerektiğinin ileri

¹²² Adnan Güriz, *Hukuk Felsefesi* (Üçüncü Basım. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1992), s. 203.

¹²³ Alâeddin Şenel, a.g.e., s. 337.

¹²⁴ Güriz, *Kapitalist...*, s. 33.

¹²⁵ Kazgan, a.g.e., s. 67.

sürülmesi, para stoklarını artırmak için yapılacak bir tasarrufun geliri ve toplam ürünü azaltacağıının söylenmiş olmasıdır.¹²⁶ Kazgan'ın da belirttiği gibi bu, “*Keynes’gil makro-ekonominin basit bir ifadesi sayılabilir.*”¹²⁷

4.3.3. Klasik İktisat Okulu

Batı Avrupa iktisadi evrimine uygun olarak nasıl ticarî kapitalizm merkantilizmi, Fransa’da tarımın kapitalistleşmesi Fizyokrasi’yi doğurduysa, İngiltere’de Sanayi Devrimi de, Klasik İktisat Okulu’nu doğurmuştur.¹²⁸ Fizyokratların ‘bırakınız yapsınlar’ ilkesinin ışığında ilerleyen bu okul, yeni ekonomik temele denk düşen kapsamlı bir öğretiyi oluşturmaya çalışmıştır. Klasik İktisat Okulu olarak anılan akım, yukarıda belirtilen sorunlar ve bu sorunlarla ilgileri ölçüsünde öne çıkan isimlerle sınırlı bir incelemeye konu yapılacaktır.

4.3.3.1. Adam Smith ve Piyasanın ‘Görünmeyen Eli’

Klasik İktisat Okulu’nun bayraklaşan kuramcısı Adam Smith, müdahaleden arınmış pazar tasavvurunu ‘doğal fiyat’ olarak kavramsallaştırdığı bir ölçüt üzerine kurmaktadır. “*Toprak rantını, emek ücretini ve ...metayı yetiştirmek, hazırlamak ve pazara götürmek için kullanılan mal mevcudunun kârını doğal oranlarına göre*” ödeyen¹²⁹ bir değer olarak “*doğal fiyat, tüm meta fiyatlarının sürekli olarak çekimine kapıldıkları bir merkez fiyattır.*”¹³⁰ Bu haliyle doğal fiyat, ticaret sınırlamaları, yoksullara yardım yasaları, imtiyazla verilen tekeller, çiraklık tüzükleri v.s.nin engel olduğu, “*sosyal fenomene uyarlanmış yerçekimi yasası*”dır.¹³¹ Gerçekten de Barber’ın belirttiği gibi, “*tabii fiyatın, bir ürünün reel değerini temsil ettiğinin kabul edilmesi, - gerek hükûmetler tarafından (örneğin ticarete sınırlamalar getirmek veya patent sahibi*

¹²⁶ Aynı, s. 68.

¹²⁷ Aynı, s. 68.

¹²⁸ Aynı, s. 70.

¹²⁹ Adam Smith, *Ulusların Zenginliği*, C.I, Çev.: Ayşe Yunus-Mehmet Bakırcı, (Üçüncü Basım. İstanbul:Alan Yayıncılık, 2001), s. 56.

¹³⁰ Aynı, s.58.

¹³¹ David Reisman, *Welfare and State* (Third Edition. London:Macmillan Press, 1987), s. 212.

*şirketlere imtiyazlar vermek suretiyle) gerekse özel çıkar çevreleri tarafından (tekeller veya çiraklık tüzükleri şekillerinde) başlatılan- piyasanın işleyişini engelleyici tüm uygulamaların toplumsal açıdan kınanmayı hak ettiklerini kabul etmek anlamına gelecekti.”*¹³² Müdahalenin olmadığı ‘normal koşullar altında’ piyasanın *görünmez eli*, doğal durumdan sapma gösteren piyasa fiyatlarını tam rekabet sayesinde doğal fiyatlara dönüştürecek, aynı görünmeyen el, kişisel çıkarları doğrultusunda hareket edecek olan bireylerin, farkında olmadan aynı zamanda toplum çıkarlarını da gerçekleştirmelerini sağlayacaktır.

Smith, piyasanın kendi seyrine bırakılması halinde ekonomik büyümenin temeli olarak gördüğü işbölümünün işlevini yerine getirebileceği ve gene piyasayı dengede tutan rekabet etmeninin de ancak bu sayede işlerlik kazanacağı savındaydı. Bu doğrultuda, yararlanma koşulu olarak sabit bir ikametgahı öne süren ‘yoksullara yardım yasaları’na da emeğin serbest dolaşımını engelleyip piyasanın işleyişine müdahale ederek ekonomik gelişmeyi yavaşlattığı için karşıydı.¹³³

Adam Smith’deki temel vurgunun, merkantilizmle özdeşleştirilen, ekonomi üzerindeki devlet düzenlemelerine karşı oluş etrafında yoğunlaştığı görülmektedir. Görünmeyen elin işlevselliğine olan inancı, düşünürü faaliyet alanı daraltılmış bir devlet öngörüsüne götürmüş görünmektedir. Ona göre devlet; ulusal savunma, adalet ve yönetim, kârlı olmayan ve fakat toplumsal gereksinimler bakımından zorunlu olan işlerin yapılması şeklindeki üç görev alanı dışında varlık göstermemelidir.¹³⁴ Piyasa karşısında devletin konumuna ilişkin olarak Adam Smith’de cisimleşen bu tutum, klasik liberalizmin bu hususta özlü bir anlatımıdır. Adam Smith’in perspektifi liberalizmin ‘sınırlı devlet’ savunusunun temel savlarının değişmez referansı olmuştur.

¹³² William J. Barber, *İktisadi Düşünce Tarihi*. Çev.:İhsan Durdu (Üçüncü Basım, İstanbul: Şûle Yayınları, 1999), s. 43-44.

¹³³ Bkz. Smith, a.g.e., s. 118.

¹³⁴ Kazgan, a.g.e., s. 59.

4.3.3.2. Efektif Talep, Aşırı Üretim Krizi, İstihdam Sorunları: Smith, Ricardo, Say, Malthus

Adam Smith'in emek arz ve talebindeki dalgalanmaları konu edindiği görülmektedir ve Stewart'ın da belirttiği gibi "*aslında, Smith her zaman tam istihdamın bulunduğunu kolaylıkla varsaymamış*"tır.¹³⁵ Düşünür, emek talebinin ülkenin geliri ve mal-mevcutundaki değişkenliğe olan bağımlılık ilişkisini belirlemiştir¹³⁶ ve dalgalanmaya örnek olarak ani ve olağandışı bolluk ve kıtlık durumlarını göstermiştir. Buna göre, ani ve olağandışı bolluk durumunda bir önceki yıla göre daha fazla işçi çalıştırabilecek kadar kaynak vardır; "*olağandan fazla işçi tutmak isteyen patronlar, onları elde etmek için birbirleriyle rekabete girip ücretleri arttırmırlar...Ani ve olağandışı kıtlık olan bir yılda [ise] bunun tam tersi olur...İş elde etmek için birbirleri ile...rekabete giren hatırı sayılır sayıda insan işsiz kalır.*"¹³⁷ Görüldüğü gibi düşünür, emek talebinde bir yetersizliği olasılık dahilinde tutmuş olsa da, bu durum sistemin işleyişinin yapısal bir sonucu olmaktan uzaktır; kaldı ki, Adam Smith'in kaynak artışının daha fazla işçi çalıştırmakla sonuçlanacağı belirlemesiyle, ürün arzındaki her artışın gerekli talep artışıyla karşılanacağı varsayımından hareket ettiği anlaşılmaktadır.¹³⁸ Şu halde, düşünürün aşırı üretim fazlası ve buna bağlı istihdam sorunlarını yok saydığı açıktır.

Bu sorunların, sözcüğün gerçek anlamında, Ricardo, Say, Malthus üçlüsüyle tartışma konusu yapıldığı görülmüştür. Öncelikle belirtmek gerekir ki sorunsal, artan üretim hacminin yarattığı ürün arzının, bu artış oranında bir taleple karşılanıp karşılanmayacağı hususuyla ilgilidir ve bu husus, kapitalist üretimde içkin bir eğilimin dolaysız sonucu görünümündedir. Bu eğilim, her üretim-satış evresinin başlangıçta konan sermayenin 'genişletilmiş yeniden üretimi'yle sonuçlandırılması dürtüsünden kaynaklanmaktadır. Bir üretim maliyeti kalemi olarak emek giderlerinin kısılması ve üretimin sürekli artan bir nicelikte yürütülmeye çalışılması, söz konusu eğilimin tezahürleridir.

¹³⁵ Michael Stewart, *Keynes Devrimi*. Çev.:Asım Baltacıgil (İstanbul: Minnetoğlu Yayınları, 1980), s. 17.

¹³⁶ Smith, a.g.e., s. 66.

¹³⁷ Aynı, s. 79.

¹³⁸ Belirtmek gerekir ki, bu kurgu ayrıca, kaynak artışının daha fazla işçi çalıştırmakla sonuçlanacağı belirlemesiyle, üretimde makineleşme ve bunun istihdam düzeyi üzerindeki etkisini de değerlendirme dışı tutmuş görünmektedir.

Genel üretimin piyasadan, bir şekilde, gerekli yanıtı bulamama olasılığı, sanayi donatımının atıl hale gelmesi –dolayısıyla, yeni yatırımın gereksizleşmesi- ve daha önemlisi işsizliğin boy göstermesi sonuçlarının doğması anlamına gelmektedir; ne var ki, David Ricardo'nun bu olasılığı çok kesin bir şekilde dışladığı görülür. Ona göre, *“herhangi bir ülkede, temel gereksinimlerin fiyatında meydana gelen artış nedeniyle ücretler çok fazla yükselmediği ve bunu takiben sermayenin kârı birikim dürtüsünü ortadan kaldıracak kadar azalmadığı sürece, üretken olarak kullanılacak sermaye birikiminin sınırı yoktur.”*¹³⁹ Düşünürü göre, metaya olan sürekli talep ‘gerçeği’yle, kişinin eline geçecek fazladan bir değer ya doğrudan harcamaya –tüketim malları alımına- ya üretken kullanıma –yatırım malları alımına- ya da üretken amaçlı kullanacak bir başka kişiye ödünce gidecektir. Her üç durumda da, farklı nesnelere yönelik de olsa, talep artış gösterecektir;¹⁴⁰ bununla birlikte, Ricardo, belli bir mal bakımından geçici bir üretim fazlalığı sorununun yaşanabileceği görüşündedir. Ücretlerin yüksek, kârların düşük olduğu bir durumda, *“üretilen temel gereksinmelerin bir bölümünün derhal tüketilememesi söz konusu olabilir. Son derece sınırlı sayıda meta açısından gerçekten de genel bir bolluk meydana gelebilir ve bu metaların daha fazla üretilmesi için talep bulunmayacağı gibi, bunların üretiminde daha fazla sermaye kullanılabilmesine yol açacak kâr da olmayabilir. Böyle bir durumun meydana gelebileceğini kabul etmek, genel ilkenin geçerliliğine kuşku düşürmez.”*¹⁴¹

Ricardo, tüm gelirin bir şekilde –tüketim veya yatırım mallarına- harcanacağı varsayımından hareket ettiği için, bir yerdeki talep düşüklüğü başka bir yerdeki talep artışıyla dengelenecek ve bu gelişim de yaşananın bir kısmı üretim fazlası olduğunun teyidi olacaktır. Bu kavrayışa göre, *“kendi başlarına bırakılmaları durumunda, piyasanın doğal güçleri geçici bir kısmî üretim fazlasını bertaraf etmek için gerekli olan itici gücü oluştururdu.”*¹⁴² Sonuç olarak, *“hiçbir metanın üretiminde asla uzun sürelerle fazlalık olamaz”*dı,¹⁴³ genel aşırı üretim durumu olasılık dışıydı. Diğer yandan, üretim

¹³⁹ David Ricardo, *Ekonomi Politîğin ve Vergilendirmenin İlkeleri*. Çev.:Tayfun Ertan (İstanbul: Belge Yayınları, 1997), s. 252.

¹⁴⁰ Aynı, s. 252-253.

¹⁴¹ Aynı, s. 254.

¹⁴² Barber, a.g.e., s. 93.

¹⁴³ Ricardo, a.g.e., s. 253.

fazlası ancak kısmi olabileceğinden, yaşanması olası işsizlik de başka sektörlerin sonunda gidereceği, geçici bir durum olabilirdi.¹⁴⁴

Bu açıklamalarında Ricardo'nun kuramsal referansı Jean Baptiste Say'di. 'Arz kendi talebini yaratır' biçimindeki basit formülasyona indirgenebilecek Say Yasası'na göre, 'mallar diğer mallar için talep oluşturur (ürünler ürünlerle değiştirilir)'; çünkü, "*piyasada satılmak üzere düşünülmüş bir malın meydana getirilme süresi bu malın satın alınmasını sağlayacak bir gelirin doğmasını da kapsar.*"¹⁴⁵ Bir malın son fiyatı, üretim sürecinin aktörlerinin gelirlerine (rant, kazanç, ücret) eşittir. Bu esas, "*(bireysel plândaki) bir girişimde gerçek olduğu gibi (toplam plândaki) girişimlerin bir aradaki bütünü için de bir gerçektir. Memleket içerisindeki nüfusa, üretilmiş herşeyi satın almaya elverişli, başa baş yeterli bir gelir yaratılmış demektir*"¹⁴⁶; dolayısıyla, efektif(etkin) talep (ödeme gücüyle desteklenmiş talep) yetersizliği söz konusu değildir.

Tüm gelirin harcanacağı ve hiç biriktirilmeyeceği varsayımına dayanan bu yaklaşıma itiraz Thomas Robert Malthus'tan gelmiştir. Döneminin üretim fazlası ve işsizlik sorunlarını gözleyen Malthus, 'genel bir üretim fazlasının olmayacağı' şeklindeki klasik tezi karşısına almıştır. Ona göre yatırım, "*toplumun üretim kapasitesinin tüketim kapasitesinden daha hızlı artması tehlikesini yaratmaktadır.*"¹⁴⁷ İşçi sınıfının tüketim gücünün sınırlılığı, beğenilerin ve tüketim alışkanlıklarının değişmesinin zorluğundan dolayı tüketim talebi arzın gerisine düşecektir. Malthus için, verimsiz harcamaların teşviki fazlayı yok etmenin, işsizlik sorununu gidermenin bir çaresi olarak görünmüştür. "*Zenginlerin (özellikle büyük toprak sahiplerinin) hizmetçilerinin sayısını artırmaları toplumun yararındaydı.*"¹⁴⁸ Düşünüre göre -bir

¹⁴⁴ Bununla birlikte, Ricardo'nun makineleşmeden kaynaklanan işsizliğe dikkatleri çektiğini belirtmek gerekir; ona göre, makineleşme sürecinin dayandığı ekonomik esaslardan ötürü, "emeğe olan talep mutlaka azalacak, nüfus işsiz kalacak, emekçi sınıfı sıkıntı ve yoksulluk çekecektir": Ricardo, a.g.e., s. 338.

¹⁴⁵ Stewart, a.g.e., s. 20.

¹⁴⁶ Aynı, s. 20.

¹⁴⁷ Aynı, s. 18.

¹⁴⁸ Barber, a.g.e., s. 95.

yüzyıldan daha fazla bir zaman sonra Keynesçi öğretinin de savunacağı üzere-, devlet, iş yaratmak için bayındırlık işlerine girişebilirdi.¹⁴⁹

Malthus, tasarrufların her zaman yatırıma dönüşeceği, meta arzının sürekli olarak yeterli efektif taleple karşılanacağı şeklindeki kavrayışı ilk kez reddeden kişi olmuştur; ancak, çabaları klasik liberal görüşte bir etki doğurmamıştır.

4.3.4. Genel Aşırı Üretim Dinamikleri ve Ekonomik Çevrim Olgusu

4.3.4.1. Yapısal Bir Sorun Olarak Genel Aşırı Üretim Dinamikleri

Klasik İktisat Okulu paradigmasının sınırlarını aşamayan ve bu haliyle bir sezinleme olmanın ötesine geçemeyen Malthusçu ‘genel aşırı üretim’ yaklaşımından sonra, sorunun klasik paradigma dışından ve sistematik ele alınışının Karl Marx tarafından yapıldığı görülmektedir.

Sorunu çeşitli dinamikler bakımından ele aldığı çözümlenmesinde Marx, dikkatleri öncelikle sabit sermayenin amortismanı ve bunun sermayenin birikim sürecindeki rolüne çekmektedir.¹⁵⁰ Buna göre, bir makinenin yıllık aşınmasına denk düşen ürün değeri parçası, gerçekte yıllık yenilemenin varsayımsal olması dolayısıyla – çünkü, gerçek yenileme, söz konusu makine ömrünü doldurduğunda yapılacaktır- bir birikim fonu oluşturur. Bu fon, yeni bir sermaye yatırımına uygundur. Makine yapım sanayisi, “*yıllık olarak yeni sermaye yatırımlarını önceden göz önünde bulundurur...Makine yapımıcısının sermayesini kullanmaya devam etmesi ve o sermayeyi yalnızca yeniden-üretmesi için, yaptığı bu makineleri kullanan sanayi dallarındaki üretimin sürekli genişlemesi gerekir. (Hatta eğer o da sermaye birikimi yapıyorsa, daha da büyük bir genişlemeye gerek olur.)*”¹⁵¹

¹⁴⁹ Aynı, s. 95. Belirtmek gerekir ki, bu belirleme ve önerileriyle Klasik Okul’u karşısına almakla birlikte, Malthus, “*genelde serbest ticaret yanlısı ve devlet kısıtlamalarının muhalifi olan bir kişiydi. Klasik çağdaşlarının çoğu gibi o da Yoksul Yasalarına saldırmıştı.*” Bununla birlikte, Malthus, “devlet yardımının yalnızca gücü kuvveti yerinde olanlardan kaldırılmasını tavsiye etmiş, ihtiyaçları olan parayı kazanamayacak durumdaki kişilerin ise devletten yardım almaya haklarının olduğunu söylemişti”: Aynı, s. 97-98.

¹⁵⁰ Karl Marx, *Artı-Değer Teorileri*, C. II, Çev.:Yurdakul Fincancı, (Ankara: Sol Yayınları, 1999), s. 459 vd.

¹⁵¹ Aynı, s. 463.

Sermayenin üretim sürecinin başlangıcındaki haline dönebilmesi için metaların pazarda hazır durumda olması, birikim yapılarak üretim sürecinin sürdürülebilmesi (genişletilmiş yeniden-üretim) için de, *tüm alanlarda sürekli fazladan üretim gereklidir.* Marx'a göre tüm bu süreçler şu eğilimden kaynaklanmaktadır: *“Her bir sermaye (sipariş, özel gereksinim gibi) bireysel taleple belirlenmeyen ama olabildiği ölçüde emeği ve dolayısıyla olabildiği kadar çok artı-değeri gerçekleştirme ve belli bir sermayeyle olabilecek en fazla metayı üretme çabasıdır.”*¹⁵² Diğer bir anlatımla, bu üretme faaliyeti, *“üretici güçlerin belirlediği sınıra kadar üretme, başka deyişle, pazarın fiilî koşullarını ya da ödeyebilme gücüyle desteklenen gereksinimleri dikkate almaksızın”* üretme biçiminde tezahür etmektedir.¹⁵³ Şu halde tüketim, bu üretim sürecinin ve üretim genişlemesinin ölçütü olarak durmamaktadır; kaldı ki, Marx'a göre, *“nüfusun çoğunluğu, emekçi insanlar tüketimlerini çok dar sınırlar içinde genişletebildiklerine, emek talebi, her ne kadar mutlak olarak büyüyorsa da, kapitalizmin gelişimi ölçüsünde, görelî olarak azaldığına göre, tüketim daha başından engellenmiştir.”*¹⁵⁴

Marx'ın genel aşırı üretim krizinin eksenini ürünün içerdiği kullanım değeri ile değişim değeri arasındaki gerilime oturttuğu söylenebilir. Ona göre, *“belli bir anda, tüm metaların arzı, tüm metalar için olan talepten daha fazla olabilir; çünkü genel meta, para, değişim-değeri talebi, tüm belli başlı metalardan daha fazla olabilir, başka deyişle metayı paraya çevirme, onun değişim-değerini gerçekleştirme güdüsü, metayı yeniden kullanım-değerine dönüştürme güdüsüne üstün gelebilir.”*¹⁵⁵ Bu betimlemeden hareketle denebilir ki, krizin kaynağı üründen beklenen değişim değerinin elde edilememesidir. *“Pazar, düşen fiyatlarda, maliyet fiyatının altına düşen fiyatlarda, eski fiyatlarından emebileceğinden daha büyük bir bölümünü emebilir. Meta fazlası her zaman görelidir; başka deyişle fazlalık belli fiyatlarda bir fazlalıktır.”*¹⁵⁶ Ernest Mandel'in açıklamasıyla,

¹⁵² Aynı, s. 466-467.

¹⁵³ Aynı, s. 512.

¹⁵⁴ Aynı, s. 473.

¹⁵⁵ Aynı, s. 485.

¹⁵⁶ Aynı, s. 485.

“kullanım değerinin eksik üretimi diyebileceğimiz ve genellikle eksiklik krizleri biçiminde ortaya çıkan kapitalizm öncesi (ya da kapitalizm sonrası) krizlerden farklı olarak kapitalist krizler, **değişim değerinin fazla üretimi** olarak ortaya çıkarlar. Ekonomik yaşam çok az ürün olduğu için altüst olmuş değildir. Sorun, malları ortalama kâr oranını garanti eden fiyatlarla satmak mümkün olmadığı için ortaya çıkmıştır.”¹⁵⁷

Krize giden yolda değişim değerine yüklediği merkezi role uygun olarak Marksist çözümlemenin üretim sürecini tek başına kriz yaratan temel olarak görmediği gözlenmektedir. Buna göre, artı-değer üretiminin yapıldığı evre olarak üretim süreci ‘bunalım ögesini’ içermekle birlikte, bir kriz olasılığı için yeniden-üretilen değer ve artı-değerin gerçekleştirilmesiyle ilgili olan ikinci evrenin, dolaşım sürecinin, varlığı gerekir;¹⁵⁸ çünkü, “*bir bütün olarak sermayenin yeniden-üretim süreci, sermayenin üretim evresinin ve dolaşım evresinin birliğidir.*”¹⁵⁹ Dolaşım sürecinde beklenenin olmamasıyla -yani sermayenin sadece eski veya artan nicelikte yenilenmesi değil, ‘olağan kâr oranıyla’ birlikte yenilenmesinin gerçekleşmemesiyle-, sermayenin yeniden-üretim süreci kesintiye uğrayacaktır. “*Yeniden-üretim sürecinin kesintiye uğraması değişen sermayede azalmaya, ücretlerde ve istihdam edilen emek miktarında düşüşe neden olur. Bu durum yeniden fiyatları etkiler ve yeniden düşmelerine yol açar.*”¹⁶⁰

Öte yandan, Marx’ın ‘ürünler ürünlerle değiştirilir’ biçimindeki klasik liberal savı da sermayenin yeniden-üretim sürecinin dolaşım evresine yaslanarak yanılaşlamaya çalıştığı görülmektedir. Buna göre, metanın başka bir metayla değiştirileceği savıyla “*takasın varsayılan koşullarına sığınılmaktadır*”; oysa, kapitalizm koşullarında ticaret, takas olarak tanımlanamaz; “*bir metanın satıcısı, mutlaka aynı zamanda bir başka malın alıcısı olmak zorunda değildir.*”¹⁶¹ Marksist çözümleme, dolaşım evresinin satım ve alımın ayrılabilir, çelişik niteliğini açık ettiği görüşündedir ve bu çelişki içeren iki veçheli görünümün krize giden yolu ördüğü kanısındadır. Bu kanının açık anlatımı, “*satma güclüğü, metanın paraya dönüştürülmesinin gerekmesinden ama paranın derhal*

¹⁵⁷ Ernest Mandel, “Fazla Üretim”, Çev.:Nuray Bozboru, **Liberalizm Refah Devleti Eleştiriler**. Ed.:Kemâli Saybaşılı (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1993, ss. 225-241.), s. 227.

¹⁵⁸ Marx, a.g.e., s. 492.

¹⁵⁹ Aynı, s. 493.

¹⁶⁰ Aynı, s. 476.

¹⁶¹ Aynı, s. 510.

*metaya dönüştürülmesi gibi bir gereksinim olmamasından ve dolayısıyla satım ve alımın birbirinden ayrılabilmesinden ileri gelir*¹⁶² belirlemesidir.

Görüldüğü gibi, Marx'ın çözümlemesi genel aşırı üretim krizini olası görmenin ötesinde kaçınılmaz bir yapısal sorun olarak kavramakta ve eksik tüketimin krizdeki rolüne vurgu yapmak yerine¹⁶³, dikkatleri kriz üreten doğasıyla sermayenin yeniden üretim ve birikim sürecine çekmektedir.

4.3.4.2. Ekonomik Çevrim Olgusu

Genel aşırı üretim krizinin ağırlık merkezini oluşturduğu 'ekonomik çevrim' olgusu, Marx'tan sonra –özellikle de 1929 Krizi'yle birlikte- liberal iktisatçıların da önemsemek gereğini duyacakları bir inceleme konusu olmuştur.

Ekonomik çevrim, sabit sermayenin (makine, teçhizat vs.) ömrünün çevrim süresini belirlediği,¹⁶⁴ ekonominin genişleme, kriz, gerileme, yeniden canlanma evrelerinden oluşmaktadır. Genişleme döneminde, her iki üretim kesiminde (üretim araçları ve tüketim malları) birbirini tetikleyen birikimli bir artış olur. Bu üretim genişlemesi, istihdam ve ücretleri artırarak efektif talebi de artırır. *“Rekabet...her bireysel kapitalisti üretim kapasitesini ve üretim düzeyini artırmaya iter. Oysa...pazarlar görece daha yavaş büyüme eğilimindedirler. Ve sonuçta er ya da geç ama mutlaka arz talebi aşar.”*¹⁶⁵

Üretim fazlasının fiyatları düşürerek kâr oranlarını aşağı çekmesi, marjinal işletmeleri (yüksek birim maliyetler ve düşük kâr marjlarıyla üretim yapan işletmeler) iflase sürüklerken, ayakta kalabilen işletmelerin ise üretimi kısıp işten çıkarmalara başvurarak maliyetleri düşürücü önlemler almasına yol açar. İşsizliği yaygınlaştıran, geliri düşüren bu süreç toplam satın alma gücünü azaltır. *“Eğer bu azalma işsizlik*

¹⁶² Aynı, s. 489.

¹⁶³ Eklemek gerekir ki, Marx'a göre, “bunalımlara, fiilî tüketim ya da fiilî tüketici azlığının neden olduğunu söylemek, boş bir yinelemeden başka bir şey değildir”: Karl Marx, *Kapital*, C. II, Çev.: Alaatin Bilgi, (Beşinci Basım. Ankara: Sol Yayınları, 2003), s. 366.

¹⁶⁴ Bu sürenin, I.Dünya Savaşı öncesinde, sekiz ile on iki yıl arasında değiştiği gözlenmiştir: Şerif Hulûsi, *İktisadî Buhran ve Monopoller* (İstanbul: Ataç Kitabevi, 1965), s. 84.

¹⁶⁵ Gouverneur, a.g.e., s. 241-242.

ödeneklerinin olmadığı veya çok önemsiz olduğu bir ekonomide ortaya çıkıyorsa, satın alma gücü iyice azalır."¹⁶⁶ Efektif talebin düşüşü yeni daralmaları getirir ve çöküntü derinleşir; ne var ki, belli bir eşikten sonra, yeniden toparlanma söz konusu olur. Bir kere, artan işsizlik işçi maliyetlerini aşağı çekerek ortalama kâr oranını yükseltmiştir; ayrıca, marjinal işletmelerin tasfiyesi, ayakta kalabilen işletmelerin potansiyel müşterisini artırmış, düşük fiyatların talebi yeniden harekete geçirmesiyle kâr oranları, yatırımları yeniden başlatacak şekilde yükselme göstermiştir.¹⁶⁷ Şu halde, yeniden bir genişleme evresine geçilmiş bulunmaktadır.¹⁶⁸

4.3.5. 1929 Ekonomik Krizi

4.3.5.1. I. Dünya Savaşı Sonrası İlk Yıllar

I. Dünya Savaşı, kaçınılmaz olarak, üretim örgütlenmesinin savaş koşullarına göre yeniden biçimlenmesi gereğini dayatmıştır. Sanayinin askeri gereksinimlerin hizmetine sokulması tüketicilerin ulaşabileceği malların miktarını azaltmış, savaş koşulları enflasyona neden olmuştur.¹⁶⁹ Bu genel enflasyon dönemi, savaştan en çok zarar gören ülkeler için bir fakirleşme dönemi ve ötekiler –tarafsızlar ve uzak savaşçılar- için ise bir zenginleşme dönemi olmuştur. Mal veren ülkeler denebilecek bu sonuncular, savaşan ülkeler denebilecek birincilere, satın aldıklarından çok daha fazlasını satmışlardır.¹⁷⁰ Bu savaşla ABD, dünya ölçeğinde birinci derecede mal ve sermaye ihracıyla, İngiltere'nin dünya emperyalist hiyerarşisindeki birincil konumunu geri dönülmeyecek bir şekilde yitirmesine neden olmuştur.

¹⁶⁶ Aynı, s. 242.

¹⁶⁷ Aynı, s. 242-243.

¹⁶⁸ Belirtmek gerekir ki, XX. yüzyılın ilk otuz yılında sürdürülen ekonomik çevrim incelemelerinde, yeniden bir genişleme evresine geçişte, işçi maliyetleri unsuru yanında –hatta, bir iktisadi yaklaşımca, diğer üretim faktörleri dikkate alınmaksızın sadece- faiz haddine vurgu yapıldığı görülmektedir; buna göre, çevrimin çöküntü evresinde, yatırımların durmasından dolayı ödünç para gereksinimi azalmıştır; bununla birlikte, belli bir eşikten sonra, parayı ödünç alma maliyeti öyle bir düzeye gerilemiştir ki, bu düzey düşük verimliliğe rağmen ödünç paranın yeni yatırımlar için kullanılmasını teşvik eder; böylece, yeni bir genişleme evresi başlar: Stewart, a.g.e., s. 35-36.

¹⁶⁹ Jacques Néré, 1929 Krizi. Çev.: Vamık Toprak (Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, 1980), s. 2.

¹⁷⁰ Aynı, s. 3.

Savaş süresince halkın elinde zorunlu olarak biriken satın alma gücü, savaş sonrasında tüketim mallarına yönelmiş, bu, ekonomide bir genişlemeyi tetiklemiştir. Özellikle dayanıklı tüketim mallarına olan talep artmış, tüketim malları kesimindeki bu hareketlilikle yatırım malları üretimindeki artış da devam etmiş, bu genişlemeyle terhis edilen askerlerin istihdamı da sağlanmıştır;¹⁷¹ ne var ki, ekonomik çevrimin bu genişleme dönemi, yerini krize bırakmakta gecikmemiştir. 1929 Büyük Krizi'nden önceki son çevrimsel (devresel) kriz olan 1920-1921 Krizi, Unay'ın da belirttiği gibi, "savaş ekonomisinden barış ekonomisine yeniden dönüşün bunalımı" olmuştur.¹⁷²

4.3.5.2. 1922-1929 Dönemi ve Büyük Kriz

1922'den itibaren yeni bir genişleme dönemine girilmiştir. Özellikle de ABD sanayisinde otomobil sektörünün motor rolünü oynadığı bir sıçrama gözlenmiştir. Bu sıçrama, açıklamasını, otomobil üreticisi Henry Ford'un hareketli bir bant üzerinde standartlaşmış seri bir üretimi, işçi sınıfının belirli koşulları taşıyan bir kesimine yüksek ücret ve dokuz saat yerine sekiz saatlik iş günüyle yaşama geçirdiği modelde bulmaktadır. *Yeni bir kapitalist üretim modeli* olarak, ilkelerinin ileride *Fordizm* olarak anılacağı bu uygulamanın, efektif talebin yükseltilmesini öngören Keynesçi öğretiyile uygunluğu çarpıcıdır. 1922-1929 döneminde, her yıl otomobil üretimi %33 artmış ve buna bağlı olarak petrol, demir, çelik, kauçuk üretimiyle yol yapımı hızla gelişmiştir. Elektrik üretimi de hızla yükselmiştir. Amerika'da görülen bu refah, sınırları aşarak tüm dünyaya yayılmıştır. Dış ödünçler ve ithalat bu sıçramanın nedenleri olmuştur. Dünya ticaret hacmi de bu gelişmeye paralel olarak kabarmıştır.¹⁷³

Genişleme evresiyle ABD'de 1921-1929 arasında sanayi üretiminde %90 artış ve söz konusu yıllarda GSMH'nin %20'sini aşan bir yatırım ve saat başına %47'lik verimlilik artışı gerçekleşmiştir; ne var ki, yirmili yılların sonuna gelindiğinde, 'Ford'un yenilikçi önlemleri'ne rağmen, verimlilik artışları yavaşlamış, pazarın bazı kesimleri

¹⁷¹ Cafer Unay, *Ekonomik Konjonktür* (İkinci Basım. Bursa: Uludağ Üniversitesi Yayınları, 1982), s. 80.

¹⁷² Aynı, s. 80.

¹⁷³ Unay, a.g.e., s. 83.

doyuma ulaşmıştır. 1929'un ikinci yarısında otomobil sektöründe kâr oranları azalmıştır.¹⁷⁴

Fransa'da ise büyüme aşaması, 1926 yılına gelindiğinde kendi sınırına ulaşmıştır; o yıl, toptan eşya fiyatları inişe geçmiştir: 1913 başlangıç yılı = 100 olarak alındığında, 94 sanayi malı için 1926'da 793'e, 1928'de 697'ye, 1930'da da 579'a gerilemiştir.¹⁷⁵

İngiltere, 1920'li yıllar boyunca 1920-21 Krizi'nin yarattığı işsizlik sorunuyla uğraşmıştır. 1921 Ocak ayında 1 milyon, Temmuz'da 2,5 milyon olan işsiz sayısı, 1920'li yıllar boyunca 1 milyonun üstünde seyretmiştir (ekonomik olarak aktif nüfusun %12'si).¹⁷⁶ Ekonomik çevrimin artık kavranmış olan gelişim seyrine uygun olarak, krizden bir süre sonra bir genişlemenin yaşanacağı ve işsizlik sorununun aşılacağı beklentisi, gelişmeler karşısında boşa çıkmıştır. Yaygın kanı, ekonomik çevrimin 'doğal' hareketini engelleyen 'yapay' unsurların var olduğuydu. Bu yaklaşım, ekonominin doğal akışıyla tam istihdamı sağlayacağı inancındaydı. Yatırımların harekete geçemeyişi, azalan verimler yasası ve marjinal verimlilik kuramının sağladığı kuramsal temele yaslanılarak, ücretlerin yüksek olmasıyla açıklanacaktı.¹⁷⁷

Neo-klasik iktisadi yaklaşımın, bölüşümü açıklarken esas aldığı azalan verimler yasası ve marjinal verim kuramı, emek unsuru ve onun getirisi ücret somutunda özetlenecek olursa şu söylenebilir: Donanım ve üretim tekniği sabit kalmak kaydıyla, eklenecek her birim emek, önceki birimlerin sağladığından daha az bir verimi sağlayacaktır (azalan verimler yasası). Son birim emek, sağladığı verime –marjinal verime- denk bir getiriye alacak şekilde üretim sürecine dahil edilir. Diğer yandan, *tam rekabet koşulları*, önceki emek birimlerinin de son emek biriminin sağlayabildiği getiriye –daha fazlasını değil- almasını mümkün kılacaktır. Bu belirlemelerden varılan sonuç, diğer üretim faktörleri sabit kalmak kaydıyla, nicel olarak artış gösteren üretim faktörünün üründen alacağı payın düşmesi gerekeceğidir.

¹⁷⁴ Michel Beaud, *Kapitalizmin Tarihi*. Çev.: Fikret Başkaya (Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2003), s. 204-205.

¹⁷⁵ Aynı, s. 219.

¹⁷⁶ Aynı, s. 209-210.

¹⁷⁷ Stewart, a.g.e., s. 42-45.

Egemen iktisadi paradigma, bu kuramsal çerçeveden hareketle, 1920’li yılların kronik işsizlik sorununun açıklamasını şu şekilde yapmıştır: Halihazırda iş sahibi olanlar, işsiz kesim üretim sürecine dahil olduğunda –tam istihdam durumunda– marjinal verim ölçütü ve tam rekabet koşullarının işlerliğinde alabilecekleri ücretten daha fazlasını almakta oldukları için kronik işsizlik sürmekteydi. Ekonomik çevrime ilişkin gözlemlerin de bu yargıyla uyumlu olduğu düşünülmüştür; çünkü, ekonomik çevrim’den iktisatçıların elde etmiş olduğu deney, iniş dönemlerinde ücretlerin ve öbür maliyetlerin düşmesi gerektiği ve bu düşüşün toparlanma için ön koşul olduğu yolundaydı. Bu öncülden hareketle, ‘doğal’ akışı bozan unsurun, savaş sırasında ve hemen sonrasında artan emek talebinin ve güçlü sendikal örgütlenmenin yarattığı düşünülen yüksek ücretler olduğu sonucuna varılmaktaydı.¹⁷⁸

Savaş sonrası İngiltere’sinin, kapitalizmin diğer merkez ülkelerinden ayrımla, içinde bulunduğu güçlüğü dışsattım sanayisine ilişkin olduğu gözlenmiştir. Savaş sırasında denizaşırı pazarlarından büyük bir kısmını kaybeden İngiltere’nin etkinliği yeniden sağlama çabaları, savaş sırasında ve savaştan hemen sonra ücretler, kazançlar ve fiyatların yüksek düzeyinden kaynaklı pahalı dışsattım olgusuyla karşılaşmıştır. Bu güçlüğü aşılması için başvuru yaygın iki çözüm yolundan biri olan ulusal paranın diğer paralar karşısında değerinin düşürülmesi değil, diğer yol olan *ücretler, kazançlar ve öbür maliyetlerde indirim* yolu tercih edilmiştir.¹⁷⁹

Görüldüğü gibi, 1920’li yılların İngiltere’sinde kuramda ve uygulamada var olan durumun aşılması için ücretler yoğun biçimde hedef alınmıştır. Bu yöneliştedir ki, İşçi Sendikaları Genel Konseyi’nin 1926’daki genel grev kararı, hükümetin olağanüstü hal kararnamesiyle yasa dışı hale gelmiş ve 1927’de sendikal hakları büyük ölçüde sınırlayan bir yasa çıkarılmıştır.¹⁸⁰

Özellikle ABD’nin büyük bir atılım gösterdiği bu evre, adı geçen ülkede Ekim 1929’da ortaya çıkan borsa iflasiyla yerini çöküntüye bırakmıştır. 1920’li yıllar boyunca ABD’de görülen yüksek kârlar, sanayi hisselerinin yüksek kazanç umuduyla daha önce görülmemiş bir biçimde talebine neden olmuş, ekonomideki yükselme evresinin sona

¹⁷⁸ Aynı, s. 46-49.

¹⁷⁹ Aynı, s. 48-49.

¹⁸⁰ Beaud, a.g.e., s. 209-210.

ermesinin bu spekülâtif alandaki etkisi de çok derin olmuştur; dolayısıyla vurgulamak gerekir ki, Wall Street'in iflası, krizi sadece açığa çıkaran gelişme niteliğindedir. ABD'nin dünya ekonomisinde edinmiş olduğu merkezi konumdan ötürü, söz konusu iflas salt adı geçen ülke için değil, tüm dünya bakımından içten içe yaşanmakta olan krizi açık eden bir işlev üstlenmiştir. Göstergeler, krizin çapını ortaya koymaktadır: ABD'de 1929-1931 yıllarında sınıai üretim %28 azalmış, işsizlik oranı %16 yükselmiş, toptan eşya fiyatları %33 düşmüştür. Ücretlerde ise %39 oranında bir düşme görülmüş tarımla geçinenlerin gelirleri %25 azalmıştır. Dış ticaretin daralması sonucu banka iflasları çoğalmıştır.¹⁸¹

II. Dünya Savaşı'na dek aşıldığına ilişkin hiçbir belirtinin olmayacağı krizin ortaya çıkardığı zorluklar karşısında her büyük güç, kendi kabuğuna çekilmiştir.¹⁸² Mandel'e göre bu durum, krizin aşılması adına herhangi bir çözümü dayatabilecek 'ileri derecede bir uluslararası iktisadi-siyasi-askeri güç yoğunlaşması'nın bulunmayışından kaynaklı bir 'kararsız denge'yle açıklamasını bulabilecektir.¹⁸³

4.3.5.3. 1929 Ekonomik Krizi'nin Niteliği ve 'Uzun Dalga Kuramı'

1929 Ekonomik Krizi'nin derinliği ve etki süresi, yaşananın sıradan bir çevrimsel (devresel;konjonktürel) kriz olmadığı yargısını doğurmuş ve süreç tanımlanmaya çalışılmıştır. Gouverneur'un betimlemesiyle,

"1929'da nihai noktasına ulaşan konjonktürel devre önceki genişleme ve gerileme dönemlerinden gerek yoğunluk, gerekse de uzunluk bakımından ayrıliyordu. Genişleme 1920'lere doğru başlıyor ve on yıl kadar devam ediyor (Alışılmış 3-4 yıl yerine) ve önceki dönemlerden çok daha yüksek verimlilik artışları gerçekleşiyor. Gerileme, üretim ve istihdamda üstesinden gelinmesi uzun zaman alacak düşüşlerle kendisini gösteriyor, bir çok ülkede 1929'da ulaşılan üretim ve istihdam düzeyi, ancak 1940'lara doğru yeniden yakalanabiliyor."¹⁸⁴

Gouverneur'a göre, "*gerilemenin şiddeti 1929-30 krizinin sadece bir konjonktürel kriz değil, ama, aynı zamanda klasik birikim rejiminin yapısal krizi*

¹⁸¹ Unay, a.g.e., s. 88.

¹⁸² Beaud, a.g.e., s. 231.

¹⁸³ Mandel, a.g.e., s. 30.

¹⁸⁴ Gouverneur, a.g.e., s. 244.

olduğunu da ortaya koyuyordu."¹⁸⁵ Sorunun kaynağını, üretim olanaklarının genişleyen bir tempoyla büyümesiyle, tüketim (talep) olanaklarının görece sınırlı genişlemesi arasındaki çelişkide gören yazara göre, klasik birikim rejimi, ücretlilerin mal tüketimini artırıcı bir düzenin olmaması (ücretin 'efektif talep' boyutuyla ele alınmaması, sendikalaşmanın engellenerek ücretlilerin zayıflatılması, işlerin ve gelirlerin istikrarsız olması ve işsizlik ödenekleri veya başka sosyal ödentilerin bulunmaması) ve devletin toplam talebi desteklemek için ekonomiye görece az müdahalede bulunmasıyla karakterize olmaktadır.¹⁸⁶ İşte, 1929 Krizi, üretimin ve pazarların paralel olmayan gelişme eğilimini içeren bu birikim rejiminin bir sona dayandığını göstermiş oluyordu.

Unay'ın da sorunun yapısal niteliğine vurgu yaptığı görülmektedir. Yazara göre bunalım konjonktürel olduğu kadar tüm kapitalist sistemin de bunalımı olmuştur.¹⁸⁷ Klasik liberal yaklaşım ('bırakınız yapsınlar' ilkesi, Say Yasası) ve uygulamaların sistemin krizini açıklamada merkezi rolüne inanan yazar, büyük krizin Keynesçi ekonomiye uygun zemin sağladığı ve böylece "müdahaleci kapitalizm" evresine geçildiği kanısındadır.¹⁸⁸

1929 Krizi'nin niteliğini ve tarihsel seyir içindeki yerini belirlemede, uzun dalga kuramının açıklayıcı bir içeriğe sahip olduğunu belirtmek gerekir. Ekonominin uzun vadeli hareketlerini dikkate alan bu kuram, birbirinden *ortalama ekonomik büyüme oranlarındaki* farklılıklarla ayrılan 20-25 yıllık zaman kesitlerine ulaşmaktadır. Ortalama ekonomik büyüme oranının, ekonomik çevrimlerin yükselme dönemlerinin de alt edemediği görece düşük düzeyli olduğu uzun dalgaların *depresif uzun dalga*, belirgin bir yükselişin yaşandığı ve bunun ekonomik çevrimlerin gerileme evrelerine rağmen düzeyini koruyabildiği uzun dalgaların ise *genişleyici uzun dalga* olarak adlandırıldığı görülmektedir. Mandel'in ortalama kâr oranının dalgalanmalarını esas aldığı uzun dalga kuramına göre, II. Dünya Savaşı'na kadar geçen dönemde 1826-47, 1874-93, 1914-39 dilimleri ortalama kâr oranlarının düşme eğilimi gösterdiği, yani ortalama ekonomik büyüme oranının görece düşük düzeyde seyrettiği depresif uzun dalgalar; 1848-73,

¹⁸⁵ Aynı, s. 244.

¹⁸⁶ Aynı, s. 240-244.

¹⁸⁷ Unay, a.g.e., s. 84.

¹⁸⁸ Aynı, s. 90-92.

1894-1913 dilimleri ise karşıt bir eğilimin söz konusu olduğu genişleyici uzun dalgalardır.¹⁸⁹

Ekonomik çevrim olgusunu dışlamayan, onu uzun dalgalarla eklemleyen bu kurama göre, genişleyici bir uzun dalga sırasında çevrimsel yükseliş ve refah dönemleri daha uzun sürüp etkileri daha belirginken, çevrimsel durgunluk dönemlerinin süresi ise daha kısa ve şiddeti daha azdır. Aynı şekilde ve karşıt yönde, depresif uzun dalganın çevrimsel yükseliş ve refah dönemleri daha kısa ve kararsız, durgunluk dönemleri ise daha uzun süreli ve etkileri daha belirgindir.¹⁹⁰ Bu çerçeveden hareketle, 1922-29 çevrimsel yükselişine rağmen sistemin, etkileri 1930'lu yıllar boyunca sürecek olan büyük bir krize girişi, açıklamasını 1914-1939 depresif uzun dalgasında bulmaktadır.

Kuşkusuz, yanıt bekleyen önemli husus, uzun dalgalar arası geçişliliğin – özellikle de depresif uzun dalgadan genişleyici uzun dalgaya-, nasıl gerçekleştiğidir. Mandel'in kuramına göre, bir uzun dalga başladığında kapitalist ekonominin hareket yasaları ve içsel mantığı süreci belirleyecektir. Bu doğrultuda, söz konusu esaslar (aşırı üretim eğilimi, azalan kâr oranları yasası), bir genişleyici uzun dalgadan depresif uzun dalgaya geçişin de dinamiklerini oluşturur; ne var ki, depresif uzun dalganın yerini genişleyici uzun dalgaya bırakması, açıklamasını ekonominin olağan seyrinde – işlemekte olan hareket yasalarında- bulmaz. Mandel'in anlatımıyla, “*alçalış (yani, genişleyici bir uzun dalgadan depresif bir uzun dalgaya geçiş) içseldir/endojendir/, oysa yükseliş içsel olmayıp, daha çok kapitalist üretim tarzının genel tarihsel ve coğrafi çevresinde meydana gelecek ve ortalama kâr oranında güçlü, kalıcı bir yükselmeyi başlatabilecek köklü değişikliklere bağlıdır.*”¹⁹¹ Robert Went'in de belirttiği gibi, genişleyici uzun dalgaya geçişi açıklamada başvurulacak kendiliğindenci, “deterministik” argümanlar Mandel'in sistemine yabancıdır.¹⁹² Onun sistemi, fetihler, savaşlar, burjuva devrimleri, karşıdevrimler, yeni altın madenlerinin keşfi, siyasal sistem değişikliği ve özgün siyasal koşullar (1930'lu yıllarda Almanya ve İtalya'da faşizmin yükselişi ile Japonya'da despotik yönetim, Soğuk Savaş koşulları ve ABD'de

¹⁸⁹ Mandel, a.g.e., s. 9-17.

¹⁹⁰ Aynı, s. 27.

¹⁹¹ Aynı, s. 46-47.

¹⁹² Robert Went, *Küreselleşme: Neoliberal İddialar Radikal Yanıtlar*. Çev.:Emrah Dinç (İstanbul: Yazın Yayıncılık, 2001), s. 101.

McCarthy dönemi) gibi *ekonomi dışı faktörleri* sayar.¹⁹³ Bu dışsal faktörler sayesinde, kâr oranlarında ani bir yükselişi sağlayabilecek pazar genişlemeleri, ücret azalmaları yaşanır ve sistem uzun bir ‘refah’ dönemine girer.

Öte yandan, uzun dalgaların ekonominin büyüme oranlarındaki iniş çıkışlardan çok daha fazlasını temsil eden ‘özgün tarihsel dönemler’ olduğu savını yineleyen Went, bu dilimlerin *birikim tarzı*, yeniliklerin önemli rol oynadığı *üretimin maddi güçleri*, *sosyal ilişkilerin örgütlenmesi* ve *emeğin uluslararası bölümlenmesi* şeklindeki dört düzeyle birbirinden ayrıldığını belirtmektedir. Buna göre, devletin ekonomiye müdahale şekli, emek örgütlenmesi, ücret yapısı, eğitim sistemi gibi yapıların niteliği; çalışma hakkı, sosyal güvenlik sistemi gibi düzenlemelerin olup olmaması, uzun dalgaları özgün kılan bu dört düzeyle ilgilidir.¹⁹⁴

Uzun dalga kuramına göre, 1914-1939 depresif uzun dalgası, mevcut sistemin ekonomi dışı faktörlerin işlerliğinde (faşizm, savaşın uzun dönemli etkileri) kendini sosyo-ekonomik koşullara uydurarak enflasyonist anti-kriz uygulamalar (tam istihdamı sağlamak ve efektif talebi artırmak için), artan devlet müdahalesi, sürekli silahlanma gibi “yapay uyarıların” devreye sokulmasıyla ABD’de 1940’ta Avrupa’da 1948’de, yerini yeni bir genişleyici uzun dalgaya bırakmıştır.¹⁹⁵

4.3.6. Ekonomi-Politik Düşüncede ve Üretim Süreçlerinde Yeni Evre

4.3.6.1. Keynesçi Ekonomik Yaklaşım

Keynes’le birlikte liberal iktisadi düşünce, son tahlilde liberal çerçevenin dışına çıkmayan, ancak bu çerçevenin sınırları içinde geleneksel yargılardan köklü bir kopuşu temsil eden bir evreye geçmiştir. Keynes’in çözümlemesi, arzın kendi talebini yaratacağı (Say Yasası) ve dolayısıyla genel aşırı üretimin gerçekleşmeyeceği, bir ekonomide kullanılabilir sermayenin sınırının olamayacağı ve tasarrufların kendiliğinden yatırıma dönüşeceği, olası bir yatırım-tasarruf eşitsizliğinde faiz haddinin yatırımları yeniden harekete geçirecek ve ekonomiyi toparlayacak düzeye düşeceği, tam

¹⁹³ Mandel, a.g.e., s. 24-25.

¹⁹⁴ Went, a.g.e., s. 105.

¹⁹⁵ Mandel, a.g.e., s. 62.

istihdamın ekonominin *doğal durumu* olduğu yargılarını kesin bir biçimde reddetmiştir. Bu reddiyenin yöneldiği esaslar düşünüldüğünde köklü kopuş, şöyle bir görünüm de almıştır: Keynes'in çözümlenmesiyle bir kriz olasılığının, *doğal seyri* içinde kapitalist ekonomide içkin olduğu söylenmiş olmaktadır. Böylece Keynes, kriz olasılığını sistemin içsel işleyişine atfeden ilk liberal iktisatçı oluyordu.¹⁹⁶

Kuram, her şeyden önce, işsizliği –onu yüksek ücretlere bağlayan neoklasik yaklaşımdan ayrımla-, 'efektif talep yetersizliği' ile açıklamaktadır; bu itibarla, gerçek ücretlerin aşağı çekilmesi, istihdam genişlemesinin nedeni değil, ancak sonucu durumundadır. Tüketim ve yatırım harcamalarının toplamını anlatmak üzere kavramsallaştırılan 'efektif talep', Keynes'in kuramının eksenini oluşturmaktadır. "*Efektif talep, harcama şeklinde düşünülen, istihdam seviyesi ise, iş gücü cinsinden ifade edilen, milli gelir demektir.*"¹⁹⁷ Gerçekten de kuram, efektif talep düzeyi, üretim düzeyi, istihdam düzeyi ve ulusal gelir kategorilerinde aynı olgunun farklı ölçütler bakımından ifade edilmesini görmektedir. Kuramın can alıcı açıklaması, bu kategorilere dayanılarak ana çizgileriyle şöyle verilebilir: Ekonominin denge durumunu ifade eden ulusal gelir (Y)-aynı zamanda istihdam düzeyi demektir- = tüketim harcamaları (C) + yatırım harcamaları (I) eşitliği, gelirin tüketilmeyip tasarruf edilen kısmının tamamının yatırıma dönüşmediği durumda –ki, tasarrufların tamamının otomatikman yatırıma dönüşmesini gerektirecek hiçbir neden görülmemektedir-, belirli bir gelir (dolayısıyla istihdam) düzeyi için tüm gelirin tüketim veya yatırıma harcanması (aynı anlama gelmek üzere, tasarrufların yatırıma eşit olması) gereğinden dolayı bozulacaktır. $Y = C + I$ eşitliğinin matematiksel bir eşitlik olmadığı gerçeğinden hareketle, yatırım harcamalarının (I) gerekli düzeyde gerçekleşmemesi halinde, Y (ulusal gelir-istihdam düzeyi) ve C (tüketim harcamaları), I'nın aldığı yeni değere uygun olarak yeniden bir eşitlik sağlanıncaya kadar belli bir oranda azalacaktır.¹⁹⁸ Sonuç, efektif talebin ulusal geliri karşılayacak şekilde gerçekleşmemesinden ötürü, ulusal gelir ve istihdam düzeyinin kendini düşük efektif talebe uydurmak için daralma göstermesidir. Görüldüğü gibi, Keynesçi kurama göre, tam istihdam olası istihdam düzeylerinden sadece biri olup

¹⁹⁶ Unay, a.g.e., s. 91.

¹⁹⁷ Aren, a.g.e., s. 33.

¹⁹⁸ Aynı, s. 34.

ekonominin çok farklı istihdam düzeyleri için de (büyük işsizlik oranları ve gelir daralması pahasına) dengeye gelebilmesi mümkündür.

Keynesçi kuramsal temelden devletin ekonomik işleyiş karşısındaki geleneksel konumundan kopuşunu gerektirecek açık bir mesaj çıktığı ortadadır: Devlet, tam istihdamı sağlamak üzere, efektif talebin yetersiz kalmaması ve dolayısıyla tüketim ve yatırım harcamalarında gelir ve istihdam daralmasıyla sonuçlanacak dalgalanmaları önlemek için ekonomik sürece etkin bir biçimde katılmak zorundadır.

Devlete biçilen rol bir ön kabule dönüştükten sonra ilgi, tüketim ve yatırıma hangi araçlar üzerinden istikrar verilebileceği sorununa kaymaktadır. Her şeyden önce, üretim kapasitesine uygun düşen düzeyinden gerilemiş olan gelirin gerekli düzeye taşınması, diğer bir anlatımla gelirin yaratılması gerekmektedir; bu, yatırımların harekete geçirilmesiyle mümkündür. Girişimcileri yatırıma iten etmenin kâr elde etmek olduğu açıktır. *“Girişimci, bir yatırımdan kâr elde edip edemeyeceğini, yatırımın verimliliği ile bu yatırım için ödemesi gereken faiz haddini karşılaştırarak bulur.”*¹⁹⁹ Verimlilik değişkeni sabit kabul edilirse, *“bir ülkede ne kadar yatırım yapılacağını faiz haddi belirler.”*²⁰⁰ Diğer bir anlatımla, yatırımların harekete geçebilmesi için ödünç paranın ‘yeterince’ ucuzlaması belirleyicidir. Talep değişkeni sabit kabul edilirse, para arzı artışının faiz haddini aşağı çekmesi beklenir; ne var ki, Keynesçi çözülemeye göre, *“her ne kadar para arzındaki artış, olağan hal ve koşullarda faiz haddini düşürücü bir faktör niteliği taşırsa da, faiz haddi olağan olmayan bir şekilde düşük ise, bu etki yürümeyecektir. Öyle bir düzey vardır ki, para miktarındaki artış her ne olursa olsun, faiz haddini onun altına düşürmek mümkün değildir.”*²⁰¹ Belli bir eşiğin altına inilememesi, açıklamasını faiz haddinin normal dışı düşük düzeyini sürdürmeyeceğine ilişkin beklentide bulmaktadır. Faiz haddine ilişkin bu belirlemeden, *“yatırımlar üzerinde küçük canlandırıcı etkisi olabilir düşüncesiyle, faiz oranlarını aşağı düzeyde tutmak”* şeklinde açıklanabilecek *ucuz para politikası* çıkmıştır.²⁰²

¹⁹⁹ Sadun Aren, **100 Soruda Para ve Para Politikası** (Altıncı Basım. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 2000), s. 72.

²⁰⁰ Aynı, s. 72.

²⁰¹ Stewart, a.g.e., s. 87.

²⁰² Milton Friedman ve Nicholas Kaldor, **Para Teorisinde Devrim ve KarşıDevrim**. Çev.: Suat Öksüz (Eskişehir: Eskişehir Yayımcılık, 1982), s. 20.

Öte yandan, “*sadece para politikası, istihdam seviyesini kontrol etmeye kifayet etmeyebilir. Bu durum karşısında, Devletin, yatırım boşluğunu...bizzat yatırım yapmak suretiyle doldurması bir zarurettir.*”²⁰³ Yatırıma ilişkin söz konusu öngörüler, yatırım harcamalarının bütçe açığıyla sonuçlanmasından kaygı duyulmayacağı yeni bir bütçe politikası anlayışını zorunlu kılmaktadır. İşsizliği önleyici ve ulusal geliri artırıcı etkisinden hareketle devletin gelirinden fazla harcamasında, borçlanmasında yarar görülmektedir.²⁰⁴

Efektif talep yetersizliğini önlemenin diğer veçhesi, tüketim dalgalanmalarını önlemek ve tüketimi artırmaktır. Öncelikle, tüketime ayrılmış ulusal gelir kısmının artması için ulusal gelirin, kazandığını tüketen kesimler –ücretliler- lehine düzenlenmesi, temel bir müdahale aracı olarak durmaktadır.²⁰⁵ Diğer yandan, vergi yapısı ve oranlarında gerekli değişiklikleri yapmak, emekli aylıklarını, işsizlik tazminatı ve sosyal güvenlik ödemelerini artırmak ve kapsamını genişletmek, satın alma gücü üzerinde doğrudan etki doğurabilecektir.²⁰⁶ İşte, efektif talep kuramının öngörüsü, tasarrufu azaltıcı tüketimi artırıcı etkileriyle bu araçlara işlerlik kazandırılmasını içermektedir.

Açıkça seçilebildiği gibi, 1929 Ekonomik Krizi, egemen ekonomi-politik düşüncenin serüveninde bir kırılma noktası olmuştur. Keynesçi kuramın, egemen ekonomi-politik düşüncenin kendini somut sosyo-ekonomik gerçekliğe uyarlama çabasının doruklaşan anlatımı olduğu söylenebilir. Bu yeni kuramsal temelden çıkan öneriler, sosyal devlete vücut veren temel sosyal haklarla örtüşmektedir. Tam istihdamı esas alan bir yöneliş, dolaysız bir şekilde ‘çalışma hakkı’na hizmet etmektedir. Ulusal gelirden ücretliler lehine düzenleme, sosyal güvenlik harcamalarının yaygınlaştırılarak sosyal ödentilerin artırılması, ‘yeterli ücret ve sosyal güvenlik hakları’nı perçinlemektedir. Kısacası, tüketiciler kitlesini önemsemezlik edemeyen *yeni bir birikim rejimine* geçiş arzusunun ifadesi de denebilecek Keynesçi öğretisi, yaşam standartlarının yığinsal ölçekte görece yükselmesi sonucunu doğuracak olan gelişmeler

²⁰³ Aren, *İstihdam Para...*, s. 60.

²⁰⁴ Cahit Talas, *Sosyal Ekonomi* (Üçüncü Basım. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1972), s. 125.

²⁰⁵ Stewart, a.g.e., s. 76-77.

²⁰⁶ Talas, a.g.e., s. 124; Stewart, a.g.e., s. 133.

dizisinin önemli bir yapı taşı görünümündedir. Bu yapı taşı, devlet-ekonomi ilişkilerinde, II. Dünya Savaşı'ndan itibaren yaklaşık yirmi beş – otuz yıl egemen olacak yeni bir anlayışın temel kuramsal referansı olacaktır.

4.3.6.2. Fordizm

Fordizm, ilk kez otomobil üreticisi Henry Ford'un 1914'te uygulamaya başladığı, ancak kurumsallaşma ve yaygınlaşmasını II. Dünya Savaşı sonrasında tamamlayan bir üretim anlayışını, sanayi üretiminde yeni bir evreyi ifade etmektedir.

Fordist üretimin fabrika içi görünümünde, başlıca şu esasların geçerli olduğu gözlenmektedir²⁰⁷: Üretim standartlaştırılmıştır. Diğer yandan, otomasyonla büyük ölçekli –kitlesel- üretim yapılmaktadır. Bununla, üretim sürecinde maliyeti en aza indirmek ve işletmeye istikrarlı bir kârlılık kazandırmak amaçlanmaktadır.²⁰⁸ İşgücünün yönlendirilmesinde emek üretkenliğini artırmak üzere önceden belirlenmiş zaman ve ürün ölçütlerini öngören Taylor sistemi²⁰⁹ esastır. Taylorist sistemle, çalışanların çok sıkı denetlendiği merkeziyetçi, dikey bir örgütlülük gerçekleşmektedir.²¹⁰

Fordizmi özgün kılan hususun, söz konusu üretim anlayışının tüketim süreciyle birlikte ele alınmasıyla görülebileceği belirtilmelidir. Açıktır ki, “*seri üretim, kitlesel tüketimi önceden varsayar.*”²¹¹ Diğer bir anlatımla, kitlesel üretim ancak kitlesel tüketimle mümkündür. Bu hususun, üretime denk düşen bir efektif talep düzeyinin tutturulması sorununa işaret ettiği ortadadır. Şu halde, istikrarlı bir kitlesel talebin yaratılması gereğinin, Fordist üretim anlayışının temel veçhesini oluşturduğu söylenebilir. Nadir Suğur'un belirttiği gibi, “*piyasalarda istenen kitlesel talebin*

²⁰⁷ Belirtmek gerekir ki, Fordist fabrika işleyişinde geçerli olan esasları –ilkeleri- bulan Henry Ford değildir. “*Onun yaptığı karmaşık bir malın üretiminde [otomobil] bu ilkeleri bir araya getirmek oldu*”: Robin Murray, “Fordizm ve Post-Fordizm”, *Yeni Zamanlar*. Ed.: Stuart Hall ve Martin Jacques, Çev.: Abdullah Yılmaz (İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1995, ss. 46-62.), s. 47.

²⁰⁸ Nadir Suğur, “Fordizm Post-Fordizm ve Ötesi”, *Anadolu Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, C.1, S. 1: 134-152, (Nisan 1999), s. 135.

²⁰⁹ Bu sistemin ayrıntılı anlatımı için bkz. Talas, *Sosyal Ekonomi*, s. 54-55.

²¹⁰ Suğur, *a.g.m.*, s. 136.

²¹¹ Murray, *a.g.m.*, s. 48.

yaratılması da ancak sosyal refah devletinin etkin bir şekilde gelir dağılımını düzenlediği ve makro-ekonomik dengeleri kurmaya çalıştığı 'Keynesyen' politikalarla mümkündür."²¹²

Belirtilmiş olduğu gibi, Fordizm sanayileşme sürecinde kurumsal yaygın bir evre olarak II. Dünya Savaşı sonrasında sahne alabilmiştir. Bu durumu, Fordizmin II. Dünya Savaşı öncesinde yaygınlaşmasını önleyen, biri kapitalist dünya ölçeğinde sınıflar arası ilişkilerin durumu, diğeri devletin sosyo-ekonomik konumuna ilişkin yerleşik anlayış olmak üzere iki temel engele bağlayan David Harvey'in anlatımıyla,

"Her şeyden önce, kapitalist dünya ölçeğinde sınıflar arası ilişkilerin durumu, işçinin uzun saatler boyunca bütünüyle yeknesaklaştırılmış bir emek harcayacağı, geleneksel zanaatkâr becerilerine pek az ihtiyaç gösteren, işçiye tasarım, çalışma temposu ve üretim sürecinin planlanması konularında neredeyse ihmal edilebilir ölçüde bir denetim olanağı tanıyan bir üretim sisteminin kolayca kabulüne hiç de uygun değildi."²¹³

Yazara göre, sınıflar arası ilişkilerin emek üzerinde denetimin ve uzlaşmanın zeminini hazırlayarak Fordizme olanak verecek türden yeni bir duruma gelmesi, savaşın hemen ertesinde canlanan işçi sınıfı hareketlerinin yenilgisiyle (örneğin ABD'de radikal işçi örgütlenmelerini hedef alan McCarthy dönemi uygulamalarıyla) mümkün olmuştur.²¹⁴ Öte yandan, devletin bu tarz bir müdahaleci ve düzenleyici rol alabilmesini mümkün kılacak yeni bir anlayış için ise, "1930'lu yıllardaki korkunç depresyonun şokunu ve kapitalizmin yıkılmanın eşiğine gelmesini beklemek" gerekmiştir.²¹⁵

Görüldüğü gibi Fordizm salt yeni bir fabrika içi sürece değil, yeni bir bölüşüm ilişkisi anlayışını gerektiren bir sermaye birikim rejimine denk düşmektedir. Gerek Fordizmin kitlesele üretim anlayışı, gerekse Fordist üretimin içinden geçerek biçimlendiği –yapısal bir genel aşırı üretim krizi olan- 1929 Krizi'nden alınan dersler, efektif talep sorununu merkeze almış olmaktadır. Bu yönüyle Fordizmle Keynesçi efektif talep kuramının örtüşme halinde olduğu, söz konusu iki yapının da sosyal

²¹² Suğur, a.g.m., s. 135.

²¹³ David Harvey, *Postmodernliğin Durumu*. Çev.: Sungur Savran (İkinci Basım. İstanbul: Metis Yayınları, 1999), s. 150.

²¹⁴ Aynı, s. 155-156.

²¹⁵ Aynı, s. 151.

devletle eklemlendiği belirtilmelidir. Açıktır ki, bu eklemlenme ilk iki yapının sonuncuyu şart koştuğu bir etkileşimi içermektedir.

4.4. Sosyal Devlet Anlayışının Kurumsallaşma Örneği Olarak ABD’de ‘New Deal’ Dönemi

1930’lu yıllar ABD’de, devletin ekonomik işleyişe müdahale ve kamu refahının sağlanmasında sorumluluk üstlenme konularında geleneksel konumundan önemli kopuşların yaşandığı bir dönem olmuştur. ABD’nin I. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası güç dengesinde edinmiş olduğu merkezi konumla 1929 Krizi’nde odak ülke olma durumu düşünüldüğünde, söz konusu değişikliklere sahne olan ve *New Deal* olarak anılacak dönemin daha da çarpıcı bir hal aldığı açıktır.

1930’lu yılların başı, New York eyaletinde bir dizi önemli gelişmeye sahne olmuştur. Eyalet yasama meclisinde işsizlik sorununun incelendiği ve çözüm yollarının tartışıldığı New York’un valisi Franklin D. Roosevelt’in “*işsiz yurttaşlara hükümet yardımı, bir hayırseverlik sorunu olarak değil, bir sosyal görev olarak yapılmalıdır*”²¹⁶ şeklindeki belirlemesi, yaşanacakların habercisi görünümündedir. Gerçekten de 23 Eylül 1931’de –sonradan yirmi dört eyaletin model alacağı ve federal uygulamaların da prototipi olacak- Devlet İşsizlik Yardım Yasası (*State Unemployment Relief Act*; yaygın adıyla *Wicks Yasası*) kabul edilmiş ve milyonlarca dolar tutarında işsizlik yardımı, bu iş için oluşturulmuş kurum olan Geçici Acil Yardım Yönetimi (*Temporary Emergency Relief Administration*) eliyle tüm semtlere dağıtılmıştır. Bireysel sorumluluğu ve herkesin mevcut olanaklarıyla varlığını idame ettirmesini esas alan geleneksel Amerikan anlayışına karşıt bu gelişme, bir olaylar zincirinin ilk halkası olmuştur.

Demokratların 1933 seçimlerini kazanması, Roosevelt’in artık ABD’nin başkanı olarak federal düzeyde girişimlerde bulunmasının yolunu açmıştır. Wicks Yasası ve uygulamasının federal düzeyde belirişi, Mayıs 1933 tarihli Federal Acil Yardım Yasası (*Federal Emergency Relief Act*) ve uygulayıcı kurum olarak da Federal Acil Yardım Yönetimi (*Federal Emergency Relief Administration*) olmuştur. Federal uygulama doğrultusunda, 500 milyon dolar tutarındaki federal fonlar acil işsizlik yardımı olarak

²¹⁶ Trattner, a.g.e., s. 226-227.

kullanılmak üzere eyaletlere dağıtılmıştır. Böylece, yurttaşlara yardım sorumluluğu yerelden federal hükümete kaydırılmış oluyordu.²¹⁷

16 Haziran 1933 tarihli Ulusal Sınai Kalkınma Yasası (*National Industrial Recovery Act*; NIRA) ise işçilerin örgütlenme hakkı, çalışma sürelerinin sınırlanması ve asgari ücretlerin belirlenmesi hususlarında önemli yenilikler getirmiştir. Yasanın VII-a hükmüne göre, “*istihdam edilen personel örgütlenmek ve kendi seçeceği temsilciler aracılığı ile toplu sözleşmeler yapmak hakkını haiz olacak...İşverenler, âzamî çalışma süresine ve asgarî ücretlere ilişkin şartları, keza Başkan tarafından konulan başka tekmil iş şartlarını kabul edeceklerdir.*”²¹⁸ NIRA'nın sağladığı hukuki temelle çocukların çalıştırılması yasaklanmış, bürolarda haftalık 40, sanayide 35 saatlik çalışma süresi, sanayide saati 40 cent diğer işlerde haftada 12 ila 15 dolar olmak üzere asgari ücret belirlenmiştir.²¹⁹ Aynı temel sayesinde, sendikacılık güçlenmiş ve toplu sözleşme uygulaması yaygınlaşmıştır. Öte yandan, tarım kesiminde gelir artırıcı üretim düzenlemesi için 1933 yılında bir tarım yasası çıkarılarak bu alandaki devlet müdahalesi de güçlendirilmiştir.²²⁰

İkinci New Deal olarak da anılan 1934 sonrası, kararlı bir politik tercih olarak sosyal harcamalar için büyük çapta bütçe açıklarının verildiği dönem olmuş ve hızlı yasama faaliyetinin bu ikinci dönemi, “*Amerikan tarihinin en önemli sosyal yasalastırmasını*” yaratmıştır.²²¹ İşsizlik yardımı gibi ancak belli bir ana yanıt oluşturan etkisi kısa süreli uygulamaların tersine, uzun vadeli kalıcı sonuçlar doğuracak düzenleme arayışlarının sonucu olarak 14 Ağustos 1935'te Sosyal Güvenlik Yasası (*Social Security Act*) çıkarılmıştır.

Sosyal Güvenlik Yasası, sosyal sigorta ve kamu yardımı olmak üzere iki ana çizgiyle biçimlenmiştir. İçerdikleri, emeklilik sigortası, işsizlik sigortası, bakıma muhtaç çocuklu annelere, özürlü çocuklara, görmeyenlere kamu yardımı, bakıma

²¹⁷ Aynı, s. 231.

²¹⁸ Néré, a.g.e., s. 114.

²¹⁹ Beaud, a.g.e., s. 207.

²²⁰ Néré, a.g.e., s. 115-118.

²²¹ Thomas Ferguson, “Industrial Conflict and the Coming of the New Deal: The Triumph of Multinational Liberalism in America”, *The Rise And Fall of the New Deal Order 1930-1980*. Ed.: Steve Fraser ve Gary Gerstle (Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1989, ss. 3-31.), s. 4.

muhtaç yaşlılara aylık ve eyalet ile semt kamu sağlığı işi için federal fonlardır.²²² Böylece, önemli bir yenilik olarak, ulusal ölçekte bir emeklilik sigortası sistemi kurulmuştur. Bu sistem, sigortalıların çalışmaları süresince ücretlerinden yapılan kesintilerle altmış beş yaşında, yapılan ödeme ölçüsünde emeklilik gelirin hak kazandıkları bir işleyişi öngörmüştür;²²³ ne var ki, düzenleme birçok kusurla da malûldür. Bir kere “*istihdam edilen işgücünün yarısı, özellikle güneşli siyahî tarım işçileri, emeklilik sigortasına katılmadan dışlanmıştı*”²²⁴; çünkü, yasa “*sadece ‘düzenli işçileri’ kapsıyor...korunmaya daha muhtaç durumdaki, özellikle tarım işçilerini, mevsimlik ve göçebe işçileri, ev hizmetlerini ve işçilerin yakınlarını kapsam dışı bırakıyordu.*”²²⁵ Diğer yandan, yasa, sağlık sigortası veya aile yardımına ilişkin bir düzenleme içermiyordu.²²⁶ Sağlık sigortasının yokluğu sistemin önemli bir eksikliği idi. Temel sorun ise, düzenlemelerin finansmanının genel bir vergi gelirinden çok ücret kesintilerine dayanmış olmasıydı. Böylece, devlet, yaşlı yurttaşları için tam bir sorumluluk üstlenmemiş oluyordu.²²⁷ Tüm kusurlarına rağmen yasa, Amerikan sosyal devlet uygulamalarına bir temel sağlamış bulunmaktaydı. Öyle ki, geleneksel Amerikan anlayışına karşıt içeriğiyle “*bireysel özgürlük ve Amerikan yaşam şekli için bir tehdit*” oluşturduğu şeklindeki eleştirilere de uğramaktaydı.²²⁸

Çarpıcı diğer bir gelişmeyi, doğrudan iş olanaklarının yaratılmasına dönük çabaların oluşturduğu gözlenmiştir. Ocak 1935’te federal işsizlik yardımı uygulamasına son verilmesi, ödeneğinin %75’inin ücretlere harcanacağı geniş bir bayındırlık programının yaşama geçirilmesi ve bu program için Nisan 1935’te İş Geliştirme Yönetimi’nin (*Works Progress Administration*) kurulmasıyla dengelenmeye çalışılmıştır.²²⁹ Bu kurumun çalışmaları yanında, Kamu İşleri Yönetimi (*Public Works*

²²² Trattner, a.g.e., s. 233. 1939 tarihinde, emeklilik sigortası dul ve yetimleri kapsayacak şekilde genişletilecektir: William C. Birdsall ve John L. Hankins, “The Future of Social Security”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.: 479: 82-100, (May 1985), s. 83.

²²³ Aynı, s. 233.

²²⁴ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare* (Second Edition, Cambridge: Polity Press, 1998), s. 117.

²²⁵ Trattner, a.g.e., s. 235.

²²⁶ Pierson, *Beyond the...*, s. 117.

²²⁷ Trattner, a.g.e., s. 235.

²²⁸ Aynı, s. 234.

²²⁹ Néré, a.g.e., s. 119-120.

Administration) ve Sivil İşler Yönetimi (*Civil Works Administration*) eliyle krizdeki sanayileri, özellikle inşaat faaliyetini canlandırmak üzere oluşturulmuş geniş kamu işleri programlarıyla milyonlarca yurttaşın istihdamı ve Ulusal Gençlik Yönetimi (*National Youth Administration*) ile de lise ve kolej öğrencilerine part-time işler sağlanmıştır.²³⁰

Diğer yandan, çalışanların örgütlenme hakkını güvence altına alma gereksinimi, karşılığını Temmuz 1935 tarihli Ulusal İş İlişkileri Yasası'nda (*National Labor Relations Act*; yaygın adıyla *Wagner Yasası*) bulmuştur. Yasanın arka planındaki olgunun, 1930'ların ilk yarısında şiddetlenen işçi-işveren mücadelesinin yarattığı gerilim olduğu söylenebilir. Gerçekten de, 1933 ve 1934'te genel grevleri ve fabrika işgallerini içeren büyük grev dalgası, bu dalgaya karşı kolluk güçlerinin ve özel güvenlik birimlerinin de sürece dahil edildiği işverenler cephesinin çabaları, mevzuatın çalışanların örgütlenmesini işverenlerin olası kötü niyetli davranışlarına karşı koruyamamasının gerilimi tırmandırması, işçi eylemlerinin olası bir köklü kopuşa neden olabileceği kaygısı, kapsamlı bir düzenlemeyi zorunlu kılmış gibidir.²³¹ Yasanın 7.maddesi, “*çalışanlar örgütlenme, emek örgütlenmelerini oluşturma, bunlara katılma ve yardım etme, kendi seçtikleri temsilcileriyle toplu olarak pazarlık etme ve toplu pazarlık etme veya karşılıklı yardım ve korunma amaçlı diğer toplu etkinliklerde bulunma hakkına sahiptirler*” dedikten sonra, 8.madde işverenin sendikalara ve toplu etkinliğe müdahalesini, sendikalar üzerinde egemenlik kurmasını, sendikaya veya toplu etkinliğe katılan çalışanlara karşı ayrımcılık yapmasını, sendika temsilcilerinin iyi niyetli pazarlık çabalarını reddetmesini yasaklamıştır; ayrıca, düzenleme, etkili bir uygulama için işverenlerin haksız uygulamalarını engelleyecek bir otorite olarak Ulusal İş İlişkileri Kurulu'nu (*National Labor Relations Board*) öngörmüştür.²³² Wagner Yasası, 1933 tarihli Ulusal Sınai Kalkınma Yasası' nın öngördüğü düzenlemeleri daha ileri götürmüş olmaktadır. Bu yasayla, sendikaların faaliyetleri güvence altına alınmakta, sendikalar hükümetlerden ve işverenlerden gelebilecek müdahalelerden

²³⁰ Trattner, a.g.e., s. 230.

²³¹ “The National Labor Relations Act” <<http://home.earthlink.net/~local1613/nlra.html>> (06.06.2003)

²³² <<http://www.history.uiuc.edu/NewCourses/SurveyCourses/Readings/152-153/NationalLaborRelationsAct1935.htm>> (06.06.2003)

korunmakta ve toplu pazarlık düzeni özendirilmekte ve işverenlerin toplu pazarlığa girmeleri zorunluluğu getirilmekteydi.²³³

New Deal kapsamında yapılmaya çalışılanlardan, tüm sürecin ekonomik ve sosyal olmak üzere birbirine eklemlenmiş iki veçheyle karakterize olduğu sonucu çıkarsanabilir. Uygulanan ekonomik stratejinin, efektif talebi artırarak üretim fazlasını emmek ve böylece ekonomiyi yeni bir yükselme evresine sokmak olduğu gözlenebilmektedir. Geniş yığınların alım gücünü artırmaya dönük çaba (asgari ücret uygulaması) ve doğrudan alım gücü yaratmaya dönük çabalar (geniş bayındırlık yatırımları, gelirin tamamını tüketime aktaracak geniş kesimlere kamu yardımları, işsizlik ve emeklilik sigortaları) bu amacın güdümünde adımlar olarak değerlendirilebilir. İşsizliğin başlıbaşına bir sorun olarak görülmesi ölçüsünde bağımsız bir amaç şeklinde duran istihdam artırıcı uygulamaların da, son kertede, etkin taleple bağlantısı ortadadır. Bu stratejinin yaşama geçirilmesi için, bir tercih olarak geniş çapta bütçe açıkları verilmesi yoluna gidildiği görülmektedir. Bu ekonomik veçhesiyle New Deal'in henüz sistematik olarak sahneye çıkmamış olan Keynesçi ekonominin uygulama alanına sokulmuş hali olduğu belirtilebilir; ne var ki, bu ekonomik yönelime ve bütün somut adımlara rağmen işsizlik sorunu aşlamayacağı gibi (1939'da %10 oranında), ABD ekonomisi yeni bir yükselme dönemine geçecek itki gücünü bulamayacaktır. Gerek ABD gerekse bir bütün olarak kapitalist ekonomiler için söz konusu itki gücün önemli bir kısmı II. Dünya Savaşı sayesinde sağlanmış olacaktır. Belirtilmeye çalışılan ekonomik stratejinin geniş yığınların yaşam standardında 'görelî' bir iyileşme sağlayarak nesnel etkisi bakımından bir sosyal sonuç doğurduğu da ortadadır. Diğer yandan, işçi sınıfı ve geniş toplum kesimlerinin sosyal beklentileri, bu doğrultuda beliren huzursuzluk ve hareketlilik, bu huzursuzluğun sistemi temelden sarsacak köklü bir kopuşa neden olabileceği kaygısıyla söz konusu kesimleri sisteme entegre etme gereksinimi de, doğrudan sosyal sonuçlar doğuracak adımlar atılmasını dayatmıştır. Sonuç, devlet-yurtaş ilişkisinin daha sosyal bir içerik kazanmasıdır ki, bu husus New Deal'in sosyal veçhesine işaret etmektedir.

Bütünlüklü bir değerlendirmenin, New Deal'in hukuksal-kurumsal yenileştirme projesi olmaktan çok daha fazlasını temsil ettiği belirlemede bulunacağı açıktır. En

²³³ Talas, Toplumsal Politika, s. 217.

sınırlı değerlendirmeye bile, New Deal'in liberal çerçevede, devlet-ekonomi ilişkisi ve devletin yurttaşlarla ilişki tarzında yeni bir evreye işaret ettiği söylenebilir. Gelişmeler, liberal düşüncenin sosyo-ekonomik gerçeklik karşısında, ekonominin işleyişi ve bu işleyişte devlete biçilen role ilişkin ideolojik konumlanışında değişikliğe gitmeye başladığı bir sürece girildiğini göstermektedir. Alan Brinkley'nin sonraki liberal kuşaklar üzerindeki ideolojik etkisi ve savaş sonrası hükümet etkinliğinin yirmi yılı üzerindeki etkilerinden hareketle belirttiği gibi, *“New Deal, sadece içinde reform güçlerinin kısa süreli hüküm sürdüğü parlak bir moment değil, uzun bir ideolojik adaptasyon sürecinin parçası olarak ortaya çıkmaktadır.”*²³⁴

²³⁴ Alan Brinkley, “The New Deal and the Idea of the State”, **The Rise and Fall of the New Deal Order**. Ed.: Steve Fraser ve Gary Gerstle (Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1989, ss. 85-121.), s. 111.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI DEĞİŞİKLİKLERİN SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ VE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM DÖNÜŞÜM SORUNSALI

1. ULUSLARARASI EKONOMİDE İKİNCİ YAPISAL KRİZ

1.1. Uzun Genişleme Döneminin Dinamikleri

Dünya ekonomisi, 1960'ların sonuna dek sürecek yaklaşık 25-30 yıllık uzunca bir genişleme dönemi yaşamıştır.¹ Gelişmiş kapitalist ülkeler bakımından dönem, ivmeli ve istikrarlı bir büyüme eğilimi, yüksek kâr oranları, buna bağlı olarak üretken yatırıma dönüşen kâr kütlesi ve oranında (sermayenin birikim oranında) yükseliş gibi temel olgularla karakterize olmuştur. Bu göstergelere, yüksek istihdam düzeyi, kitlelerin alım gücünün giderek artması, sosyal refah uygulamalarında sürekli bir genişleme eşlik etmiştir.

Söz konusu genişleme dönemi, çeşitli etkenlerin bileşkesinin belirleyiciliği altında süregitmiştir. Yeni bir genişleyici dalganın başat belirleyicileri, 1930'ların Avrupa ve Uzak Doğu'sundaki siyasal gelişmelerde ve II. Dünya Savaşı'nda aranmalıdır. Almanya, İtalya ve Japonya'da içeride baskıya ve dışarıda yayılmaya dayanan faşist politikalarıyla despotik yönetimlerin ve sonradan zincire eklenen İspanya'nın hükümranlığında ve giderek II. Dünya Savaşı'nda Avrupa'nın işgaliyle faşizmin genişlemiş nüfuz alanında ucuz emek gücünün yaygın ve yoğun kullanımı, savaşın başta ABD olmak üzere, egemen ekonomiler üzerinde yarattığı itki güç, ani

¹ 1914-1938 evresinde %2.0 olan ABD'nin sınai üretiminin yıllık büyüme hızı, 1939-1967 evresinde %5.2 olarak gerçekleşmiş, 1948 yılında %1.3 olan OECD ülkelerinin yıllık büyüme hızı 1949'da %5.4 lük bir orana ulaşmış, Japonya 1947-1966 evresinde %9.6 yıllık büyüme oranını gerçekleştirmiştir: Mandel, a.g.e., s. 13-15.

genişlemenin temel fenomenleri konumundadır.² Bu gelişmeler, kâr oranında yarattığı ani yükselişle yeni bir genişleme dönemini aralamıştır.

Öte yandan, merkez-çevre ilişkilerinin II. Dünya Savaşı sonrası aldığı biçim, uzun genişleme döneminin temel bir belirleyeni olarak anılmalıdır. Bu olgu, ucuz hammadde temininin odağını oluşturduğu eşitsiz değişim ilişkilerine işaret etmektedir. Söz konusu uluslararası işbölümü sayesinde gelişmiş ekonomiler, bağımsızlıklarını yeniden kazanan çevre ülkelerde büyüme avantajını kullanarak yeni bir genişleme aşamasını mümkün kılmış olmaktadır.³

Soğuk Savaş koşullarında Doğu Bloku'yla rekabet ve özellikle de silahlanma yarışı, canlandırıcı işlev gören olgular niteliğindedir. Silahlanma yarışı bağlamında sermayeyi, devlet garantili kârlarla silah sektörüne yatırma olanağı, tamamlayıcı ve güçlendirici bir rol oynamıştır.⁴

Uzun genişleme döneminin önemli bir diğer bileşeni de üretkenlik artışını sağlayan teknolojik ve örgütsel yenilikler olmuştur. Taylorizm olarak anılan bilimsel iş yönetimi ve seri üretimi öngören Fordizm yüksek bir emek disiplini sağlamış, teknolojik gelişmelerin ekonominin tüm dallarına yayılmasıyla emek üretkenliği ileri derecede artmıştır. Bu husus, uzun genişleme döneminin başındaki ücret düşüklüğüyle de birleşince, sermaye birikimine ivme kazandırmıştır.⁵

Uzun genişleme döneminin temel bir sacayağı, uluslararası kapitalist işleyişin ABD'nin hegemonyası tarafından güvenli bir çerçeveye kavuşturulmuş olmasıdır. Ekonomik, siyasal ve askeri hegemonyasıyla ABD, kararsız denge durumlarına meydan vermeyecek ve bu konum sayesinde dolar, rezerv para statüsüyle uluslararası mübadelenin istikrar unsuru olacaktır (Bretton Woods sistemi).

Keynesçi ekonomik politikaların, genişleme dönemiyle bir etken olarak ilişkilendirilmesinde görüş ayrılıklarına rastlanmaktadır. Belirtmek gerekir ki, tartışmayı, talep koşullarına müdahale yönleriyle Fordizmin ve sosyal refah uygulamalarının, dolayısıyla ekonomik işlev bağlamında sosyal devletin genişleme

² Aynı, s. 25; Went, a.g.e., s. 107.

³ Amin, *Kapitalizmin Hayaleti*, s. 26.

⁴ Mandel, *Kapitalist Gelişmenin...*, s. 25.

⁵ Savran, a.g.m., s. 26-27.

dönemiyle ilişkilerinin saptanması olarak düşünmek mümkündür. Tartışmanın bir yanı, sosyal devlet uygulamalarına 1929 Krizi'nin aşılmasında ve kâr oranlarının yükselişe geçerek genişleme evresine girilmesinde kurucu bir rol atfetmektedir;⁶ oysa, Andre Gunder Frank'in New Deal dönemini ima eden açıklamasında belirttiği gibi, “*‘Keynesçi’ makroekonomik ilacın uygulanması, Keynes’ten önce de sonra da, İkinci Dünya Savaşı öncesinde ekonomik hastayı iyileştirmede ya da sağlıklı, ilerleyen büyümesi için yolu açmadı... ABD’de on milyon işsizi ortadan kaldıran şey, Savaş’ın kendisi oldu.*”⁷ Yazar, savaş sonrası panoramada ABD’nin konumunu bu ülkenin ele geçirmiş olduğu ekonomik, siyasal ve askeri üstünlükle açıkladıktan sonra, genel olarak dünya ekonomisi için itki güç oluşturan olguyu da silahlanma yarışıyla desteklenen savaş ekonomisi olarak saptamakta, bu panoramada Keynesçi ekonomiye belirleyicilik atfedilmesine kesin bir dille karşı çıkmaktadır.⁸ Söz konusu itirazın, Keynesçi düzenlemelerin ekonomik genişlemeyi tetikleyen bir kurucu etken olmadığını ortaya koyması bakımından, isabetli olduğu belirtilmelidir; bununla birlikte, talep koşullarına müdahalede somutlaşan Keynesçi düzenlemelerin ve bu bağlamda sosyal devletin uzun genişleme dönemiyle dolaysız ilişkisi açıklığa kavuşturulmalıdır. Bir kere, uzun dalgaların genişleyici karakterinin bertaraf edemeyeceği ekonomik çevrim olgusu, hükmünü 1940 (1948) uzun dalgasında da yürütmüştür; bununla birlikte, talep koşullarına müdahale esaslı enflasyonist anti-kriz teknikler, ekonomik çevrimden kaynaklanan daralma ve durgunlukların etkilerini yumuşatmıştır. Yükselişin kurucu dinamiği olmayan, ancak genişleme döneminin özünde var olan çelişkileri bir dönem boyunca aşmak ya da azaltmak işlevli⁹ söz konusu uygulamaların kısa dönemli katkıları, uzun bir genişleme döneminin ortaya çıkışında önemli bir rol oynamıştır;¹⁰ bu bakımdan, Keynesçi sosyal devlet uygulamalarını, 1945 sonrası dönemde sermaye birikiminin yenilenmesini mümkün kılan istikrarı güvencelemiş olan düzenlemeler¹¹

⁶ Bu görüşün özlü bir savunusu için bkz. Şaylan, a.g.e., s. 103.

⁷ Andre Gunder Frank, “Kriz İktisadı ve İktisadın Krizi”, **Ekonomik Kriz ve Azgelişmiş Ülkeler**. Ernest Mandel ve Andre Gunder Frank, Çev.: N. Saraçoğlu, (İkinci Basım. İstanbul: Yazın Yayıncılık, 1995, ss. 7-51.), s. 26.

⁸ Aynı, s. 27.

⁹ Mandel, **Kapitalist Gelişmenin...**, s. 65.

¹⁰ Savran, a.g.m., s. 30.

¹¹ Pierson, **Modern Devlet**, s. 193.

olarak görmek mümkündür. Açıktır ki, güvenceleme olgusu, yeni bir birikim çerçevesine (birikim rejimine) gönderme yapmaktadır. Bu merkezi anlamına karşın, uzun genişleme döneminin salt Keynesçilik, Fordizm ve sosyal devlet anlayışıyla eşleştirilmesinin, diğer bileşenleri görmezden gelen bir indirgemecilik olacağı, kuşkunun dışındadır.

1.2. Genişleyici Uzun Dalganın Ters Dönmesi ve 1974-1975 Krizi

1960'ların ikinci yarısı, genişleyici uzun dalga'nın ters dönmeye başladığı ve yeni bir aşırı üretim krizi belirtilerinin görüldüğü yıllara sahne olmuştur. Dalga'nın ters dönmeye başladığının kilit göstergeleri, kâr oranlarının ve buna bağlı olarak mevcut üretken kapasiteden yararlanma oranının giderek düşüş eğilimi içine girmesidir. Buna göre, ABD'de 1961-1965'te –vergiden önce- %14,1 olan kâr oranları 1966-1970'te %12,9'a, 1970'te %9,1'e gerileyecek, İngiltere'de 1960-1964'te –vergiden önce- %13,0 olan kâr oranları, 1965-1969'da %11,7'ye ve 1970'te %9,7'ye düşecektir.¹² ABD'de üretken kapasiteden yararlanma oranı, 1966'da %92'yken, 1967'de %78'e düşecek, iki yıllık görece toparlanma döneminden sonra 1970'de gene %78'e, 1971'de %75'e ve nihayet 1975'te %65'e gerileyecektir.¹³

Uzun büyüme döneminde görülen sermaye yoğunlaşması, belli bir eşikten sonra kâr oranlarını aşağı çekmiştir. Kâr oranlarını aşağı çeken süreç şöyle açıklanabilir: Kârların, yeni üretken yatırımlara (teçhizat, hammadde ve enerji kullanımında genişleme) dönüşümü –sermaye birikimi-, üretim sürecine sokulan sermaye niceliğinde sabit sermayenin (teçhizat, hammadde, enerji) değişken sermayeye (ücretler) göre artışı sonucunu doğurur. Her ne kadar, üretim teçhizatı ve yöntemlerindeki sermayeleşme miktarının artışıyla birim maliyetlerin aşağı çekilmiş olması ve üretim ölçeğinin genişlemesiyle yüksek kâr marjları ile yüksek kâr miktarı sağlanabilmişse de, aynı somut gelişme ilgili işletme veya endüstri dalı için kâr oranını önceki üretim sürecine göre düşürür. “*Makinalaşma/sermayeleşme/rekabet süreci, önce bir sanayide, sonra bir ikincisinde, sonra bir üçüncüsünde vb. ortaya çıkan ve yeniden birincisini etkileyen*

¹² Ernest Mandel, *Uluslararası Ekonomide İkinci Kriz*. Çev.: Yavuz Alogan (İstanbul: Koral Yayınları, 1990), s. 35-36.

¹³ Aynı, s. 39.

sürekli bir oluşum olduğuna göre, sistemin bütünündeki kâr oranı üzerinde yavaş ama düzenli bir düşüş etkisi yaratır."¹⁴ Yatırımın genişlemiş olması görece yüksek bir kâr miktarı sağlayarak, düşen kâr oranını bir ölçüde telafi edebilse de, bu olumlu etki bir yere kadardır; çünkü, kâr oranı düştükçe, yatırım dürtüsü giderek zayıflayacak, yatırımın artış oranı da yavaşlayacaktır; dahası, yeni yatırımlar bir yana, eksik kapasite kullanımı yaygınlaşacaktır.¹⁵ Diğer yandan, yatırım miktarı artışının kâr oranlarını aşağı düşürücü etkisini dengeleyen üretkenlik artışı da, yeni üretim yöntemlerinin ve makineleşmenin yaygınlaşmasıyla sınıra dayanır. Son durumda, sabit sermaye artışının kâr oranları üzerindeki olumsuz etkisi, yeniden üretimi tehdit eden, ölçülebilir bir gerçeklik olarak somutlaşır.

Öte yandan, uzun genişleme dönemi boyunca, sabit sermaye teçhizatının ve tüketim mallarının üretim kapasitesinin artış hızı ile hâlâ doğal koşullara daha yakından bağlı ve dolayısıyla daha az esnek olan hammadde sektöründeki üretim kapasitesinin artış hızı arasındaki orantısızlık büyümüştür. Bu, sabit sermaye değerini artırarak kâr oranlarını aşağı çeken bir etken olmuştur.¹⁶

Genişleyici uzun dalga boyunca gözlenen diğer bir olgu, üretim kapasitesindeki gelişmenin nihai tüketicilerin satın alma gücündeki artışı geçmesinin, düzenli biçimde oluşup sürmesidir.¹⁷ Diğer yandan, genişleme dönemi boyunca çevrimsel dalgalanmaları hafifletmek üzere uygulanan enflasyonist politika, dönem sonuna doğru bir sınıra dayanmış bulunmaktaydı. Enflasyonun, bir bütün olarak kapitalist üretim faaliyeti üzerindeki teşvik edici etkisi giderek azalmakta, hatta ters yönde etki yapmaya başlamaktaydı. Aynı zamanda, 'toplam talep'i uyarmak, giderek daha yüksek dozda enflasyon gerektirmeye başlamıştı.¹⁸

1960'ların ikinci yarısında ters dönme belirtileri veren uzun dalga 1974-1975 Krizi'yle sonlanmıştı. Kâr oranlarında tipik bir düşme döneminin sonunda ortaya çıkan

¹⁴ Anwar Shaikh, "Günümüz Dünya İktisadî Bunalımı: Nedenleri ve Anlamı", **Onbirinci Tez Dergisi**, S. 1 : 82-103 (Kasım, 1985), s. 87.

¹⁵ Aynı, s. 89.

¹⁶ Mandel, **Kapitalist Gelişmenin...**, s. 70-71.

¹⁷ Aynı, s. 72.

¹⁸ Mandel, **Uluslararası Ekonomide...**, s. 40-41.

1974-1975 iktisadi durgunluğu klasik bir aşırı üretim krizi niteliğindedir.¹⁹ 1974 yılı ve ertesini altı ay boyunca ABD, Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya ve Japonya'da üretim %10'un üzerinde düşüş göstermiştir.²⁰ Uluslararası ekonominin XX. yüzyıldaki bu ikinci büyük krizi ve krizin ardından devam edecek olan depresyon dönemi, uluslararası ölçekte köklü siyasal, toplumsal etkilere yol açacaktır. İzleyen yıllar yeni bir birikim çerçevesine geçiş çabalarına sahne olacak, eski döneme ait kurumsal yapılar ve anlayışlar değiştirme-dönüştürme sürecinin zorunlu muhatabı olacaktır. Özellikle de devletin sosyo-ekonomik konumu ve işlevleri sorgulama konusu yapılacaktır.

1.3. İkinci Yapısal Krizin Sosyal Devlet Anlayışı Üzerindeki Etkileri

1974-1975 Krizi devlet-ekonomi, devlet-toplum ilişkilerinin yeniden yapılandırılması yönelimi etrafında belirecek ideolojik saflaşmaların ve pratik adımların maddi çerçevesini oluşturmuş görünmektedir. Söz konusu yönelimin, sosyal devlet uygulamalarının gerek ekonomi, gerekse kamu maliyesi üzerinde olduğu savunulan olumsuz etkilerine dayandığı gözlenmektedir. Şu halde, olumsuz bir etken olma savı doğrultusunda, sosyal devlet uygulamalarının ekonomik ve mali yapıyla ilişkileri değerlendirme konusu yapılmalıdır. Bu ilişkiler ikili bir ayrımla, daha üst bir soyutlama düzeyinde genişleyici uzun dalga evresi ve olağan dışı etkileşimlerin yaşandığı kriz evresi için ayrı ayrı incelenebilir.

Sosyal refah uygulamalarının bir ekonomik maliyetinin olduğu, kuşkunun dışındadır. Bu husus, ekonominin kavramsal çerçevesiyle ifade edilecek olursa, sosyal refah harcamalarının kâr oranları ve dolayısıyla ekonomik büyüme –birikim- üzerinde sınırlayıcı etkisi vardır. Bu yönüyle, salt sabit sermayenin sermaye niceliğindeki artışı değil, sosyal refah uygulamalarının maddi yükü de bir etki odağı olarak, kâr oranları ve birikim üzerindeki basınç olgusuyla bağıntı halindedir; ne var ki, etkenlerin belirleyicilik kapasitesi aynı değildir. Üretimin makineleşmesi ve sermayeleşmesi, gerçek ücretler sabit kalsa veya bir bütün olarak sosyal refah harcamaları olmasa da, kâr oranında bir düşüşe yol açacaktır;²¹ çünkü, kâr oranının düşüşü, sabit sermaye ve

¹⁹ Aynı, s. 34.

²⁰ Frank, a.g.m., s. 15.

²¹ Shaikh, a.g.m., s. 87.

üretkenlik artışlarının belirleyiciliğinde, sistemde içkin bir eğilimdir. Sosyal refah harcamalarının, söz konusu düşüş eğilimini hızlandırıcı etkisinden söz edilebilir; kaldı ki, kâr oranının ve dolayısıyla ekonomik büyüme hızının yüksek olduğu koşullarda, sosyal refah uygulamaları taşınamaz bir yük niteliği kazanmaz; hatta, ‘toplumsal barış’ın sağlanmasına katkısı ölçüsünde, olumlu bir işlev görür.²² Kâr oranının düşüş eğiliminin gözlenebilir bir gerçekliğe dönüştüğü koşullarda ise, sisteme eklenmiş veya eklenecek her dışsal unsura karşı –sosyal refah harcamaları veya petrol fiyatlarındaki yükseliş gibi-, sistemin duyarlılık kat sayısı artmaktadır.

Dalğanın ters dönüşünün kriz biçimini aldığı koşullarda, birikim için gerekli kaynakların, üretilen ürünleri satın almak için kullanılan gelir biçiminde harcanması suretiyle kaynak gereksinimiyle satın alma gücünün (tüketim kapasitesi) birbirine rakip olma hali söz konusu olur.²³ Belirtilmeye çalışılan gerilim, 1940 (1948) genişleyici uzun dalgasının ters döndüğü koşullarda şu somut biçimi almıştır: Artan işsizlik, gerileyen kârlılık sorunları ağırlaşınca, devlet, istihdamı sürdürmek ve kredi sistemini desteklemek amacıyla ekonomiye kaynak pompalamak yönünde daha fazla müdahaleye zorlanmış oluyordu; dolayısıyla, gerileyen bir büyüme hızı devleti sisteme kaynak pompalamaya itiyor, bu kısa dönemde işe yarıyor, ama büyüme hızındaki düşüşü daha da kötüleştirdiği için geleceğin sorunlarını daha da ağırlaştırıyordu.²⁴

1974-1975 Krizi’nin, sosyal devlet anlayışının sistemle öteden beri var olan, ancak, genişleme döneminin sunduğu olanakların perdelemeyi başardığı çelişme durumunu açık ettiği ve gerilim potansiyelini harekete geçirdiği söylenebilir. Mandel’in belirlemesiyle,

“Kriz, işsizliği ve işsizlik korkusunu artırarak işçileri, gerçek ücretlerdeki düşüşleri, çalışma koşulları ve sosyal güvenlik alanlarında daha önceden kazanılmış hakların kaybını ve refah dönemi sırasında en bariz yoksulluk ve adaletsizlik durumlarına karşı sağlanan korunma önlemlerinin azaltılmasını kabul etmeye zorlama eğilimleri gösterir.”²⁵

²² Savran, a.g.m., s. 50.

²³ Tülay Arın, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz-I: Gelişmiş Kapitalizm”, *Onbirinci Tez Dergisi*, S. 1: 104-138, (Kasım, 1985), s. 133.

²⁴ Shaikh, a.g.m., s. 99-100.

²⁵ Mandel, *Uluslararası Ekonomide...*, s. 204.

Çünkü, yazara göre, “genişleyici bir uzun dalgadan depresif bir uzun dalgaya geçtiğimizde artık tam istihdamı sağlamak, sefaleti ortadan silmek, sosyal güvenliği genişletmek, ücretlilerin gerçek gelirinde düzenli (mütevazı olsa da) bir artışı sağlamak mümkün değildir.”²⁶ Depresif uzun dalgaya geçişle birlikte, büyüme, sermaye birikimi, tam istihdam ve ücret artışının birbirine özdeşliğini sağlayan savaş sonrasının özgül birikim koşulları²⁷ zemini terk edilmiş olmaktadır. Bundan böyle, sosyal devlet anlayışından doğan toplumsal uzlaşmayı mümkün kılan, üzerinde toplumsal tarafların belirleyiciliğinin olmadığı ekonomik koşullar, aynı elverişliliği sunamayacağı bir döneme girmektedir.

Uluslararası ekonominin XX. yüzyıldaki birinci yapısal krizi, sosyal devlet anlayışının kurumsallaşmasına kapıyı aralayan gelişmeler dizisinde yer alırken, ikinci yapısal kriz, sosyal devlet anlayışını dayandığı ve amaç edindiği kilit öncüllerle sürdürülemez duruma taşımış olmaktadır. Sosyal devlet, ikinci yapısal krizle başlayacak olan uluslararası ölçekte yeniden yapılandırma etkinliğinin öncelikli konusu olacaktır.

2. EKONOMİK EĞİLİM OLARAK KÜRESELLEŞME VE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

2.1. Küreselleşme Olgusu

En geniş düzeyde küreselleşme, bir üretim tarzı ve ona bağlı üretim ilişkilerinin etki alanının, ekonomi içi ve ekonomi dışı süreçler eliyle genişletilmesi eğilimi olarak ele alınabilir. Somut görünümü doğrultusunda değerlendirilecek olursa, bir ekonomik eğilim olarak küreselleşme, sermaye ve meta hareketlerinin nüfuzunu dünya düzlemine artan yoğunlukta yayması olarak tanımlanabilir; bu itibarla, günümüz küreselleşme sürecinin ticaret kapitalizminin yaklaşık üç yüz yıllık egemenliğinde başladığı ve XIX. yüzyıl sanayi kapitalizmi koşullarında güçlenen bir eğilim olarak sürdüğü belirtilmelidir. Görüldüğü gibi, küreselleşme kapitalizmin tarihsel çevresi içinde ve kapitalizme özgü bir eğilim olarak gelişmiş bulunmaktadır.

²⁶ Mandel, *Kapitalist Gelişmenin...*, s. 79.

²⁷ Dubiel, *a.g.e.*, s. 107.

XX. yüzyılda kapitalist küreselleşme eğiliminin izlenebileceği başlıca fenomen, çokuluslu şirketler olmuştur. *Birden fazla ulusal nüfuz sahasında şubelere ve bağlı şirketlere sahip olan şirket*²⁸ olarak tanımlanabilen çokuluslu şirketlerin sayısı, 1960'ların başında 7000'e, 1989 yılı sonunda 37.000'e ve nihayet 1997'de 53.000'e ulaşmıştır.²⁹ 1998 itibariyle, devletler ve çokuluslular karmasından oluşan dünyanın en büyük yüz ekonomisinin kırk yedisini, birçok gelişmiş kapitalist ülkenin GSMH'sından büyük cirolarıyla çokuluslu şirketler oluşturmakta ve bu şirketler dünya ticaretinin %70'ini kontrol etmektedir.³⁰

Öte yandan, doların dünya parasına dönüştürüldüğü Temmuz 1944 Bretton Woods Konferansı'ndan doğan Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası) ve Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT; Mart 1994'ten itibaren Dünya Ticaret Örgütü'ne dönüşmüştür), kuruluşlarından itibaren ve 1970'lerle birlikte artan yoğunlukta olmak üzere, kapitalist küreselleşmeye çerçeve oluşturmak üzere sürece dahil olmuştur. Ekonomik ve siyasal amaçlı bu türden uluslararası kuruluşların kapitalist sistemin merkez ülkelerince, diğer ülkelere yönelik politikalarını eşgütme, bunlar üzerinde siyasi baskı yapmak ve dünya ticaret ve yatırım düzenini şekillendirmek için kullanılmakta olmasının, kapitalizmin önceki evrelerinden ayrımla, güncel küreselleşme olgusunun yeni bir unsuru olduğu belirtilmiştir.³¹

Finansal küreselleşme açısından, II. Dünya Savaşı sonrası dönemin bir bütün olarak değerlendirilebilmekle birlikte, Bretton Woods Sistemi'nin yıkıldığı 1971 yılının bir dönüm noktası olduğu vurgulanmıştır.³² Buna göre, 1944'ten 1971'e kadar süren Bretton Woods Sistemi'nde sabit kurlu rejim sermaye hareketlerinin kontrolünü de içerirken, sistemin çöküşünden sonra sermaye kontrollerinin tamamen ortadan kalkması

²⁸ Paul Hirst ve Grahame Thompson, *Küreselleşme Sorgulanıyor*. Çev.: Çağla Erdem ve Elif Yücel (Üçüncü Basım. Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2003), s. 15.

²⁹ Oswaldo de Rivero, *Kalkınma Efsanesi: 21. Yüzyılın Bağımsız Yaşayamayan Ekonomileri*. Çev.: Ömer Karakurt (İstanbul: Çitlenbik Yayınları, 2003), s. 27; Went, a.g.e., s. 37.

³⁰ Went, a.g.e., s. 37-40.

³¹ Cem Somel, "Azgelişmişlik Perspektifinden Küreselleşme", *Doğu Batı Dergisi*, S. 18: 141-150, (Şubat Mart Nisan 2002), s. 141-142.

³² Nadir Eroğlu, "Finansal Küreselleşme: Devletin Düzenleyici Rolü Üzerine Etkileri", *Küreselleşme: İktisadi Yönelimler ve Sosyopolitik Karşıtlıklar*. Ed.: Alkan Soyak (İstanbul: Om Yayınevi, 2002, ss. 13-50.), s. 15.

da minimuma indiği bir evreye girilmiştir.³³ Söz konusu dönüm noktası sonrasında, sermaye piyasaları hızla uluslararasılaşırken, uluslararası menkul kıymetler yatırımlarının ve banka kredilerinin yoğunlaşma sürecinin başladığına vurgu yapılmaktadır.³⁴ Buna göre, “*bu süreç, uluslararası ekonomik ilişkilerin karmaşıklaşmasına katkıda bulunmuş, bütünleşmiş ve bağımlı bir dünya ekonomisinin gerçek anlamda kreselleştiğinin habercisi olmuştur.*”³⁵

2.2. Küreselleşmenin Keynesçi Ulus Devletin Temellerini Aşındırması

Keynesçi stratejiler izleyen ulus devletle küreselleşme sürecinin gerilimli ilişkisi, politikanın ve ekonominin üzerinde buldukları zeminin giderek birbiriyle çakışmaması, ilkinin ulusal olarak kalırken ikincisinin uluslararası bir nitelik kazanması³⁶ olgusu ile açıklamasını bulabilir. Gerçekten de, küreselleşme başlığı altında toplanan fenomenlerin, Keynesçi ulus devletin ekonomik ve siyasal karar alma iktidarını aşındırıcı bir doğrultu izlemiş olduğu söylenebilir. Belirtmek gerekir ki, küreselleşmenin aşındırıcı etkisi, Keynesçi stratejiler ve ulus devlet olgusuyla ayrı ayrı eşleştirilerek de irdelenebilir; bununla birlikte, Keynesçi stratejilerin ekonomik ve siyasal karar alma ve uygulama iktidarıyla karakterize olabilen ulus devleti tahkim eden niteliği düşünüldüğünde, iki olgunun aynı uyarıcıdan aynı doğrultuda etkilenme durumunun, i ie geçebilen benzer çözümlemelere ve giderek ortak bir çözülemeye izin verdiği vurgulanmalıdır.

okuluslu şirketlerin devamlı büyümesinin, devletin ekonomiye müdahalesi, ekonomik çevrime karşıt yöndeki ekonomik programlaması ve uyguladığı başka birçok tekniklerle giderek çatışmakta olduğu, uzun genişleme döneminin ayırt edici bir ögesi olarak saptanmıştır.³⁷ öte yandan, bu gelişmeye eklenen diğer bir olgu olarak, ABD ekonomisinin hegemonyacı rolünün ve uluslararası mübadeleyi gvenceleyen doların rezerv para statüsünün kaybolmasının da, Keynesçi ulus devletlere işlerlik veren güvenli

³³ Aynı, s. 15.

³⁴ Hirst/ Thompson, a.g.e., s. 44.

³⁵ Aynı, s. 44.

³⁶ Partant, a.g.e., s. 92-93.

³⁷ Mandel, Kapitalist Gelişmenin..., s. 76.

uluslararası zemini yok ettiği belirtilmiştir.³⁸ Uluslararası ekonomide görülen bu gelişmelerin, ulusal sınırlar içindeki yatırım kararlarının kontrol edilmesine dayanan bir politikaya ve Keynesçi refah devleti stratejilerine olumsuz etkilerine dikkat çekilmektedir.³⁹ Açık bir ekonomide, tam istihdamın tek bir ülkenin uygulayacağı talep yönetimiyle daha fazla gerçekleştirilemeyeceği vurgulanmıştır.⁴⁰

Peter Taylor-Gooby'ye göre de, küreselleşmenin işaret ettiği değişiklikler,⁴¹ ulusal vergilendirme ve düzenleme stratejileri daha hareketli sermaye ve ticaretin ve daha açık uluslararası rekabetin sınırlamaları dahilinde düzenlendiğinden, hükümetlerin ekonomilerini kontrol etmek için kullanabileceği araçların genişliğini güçlü biçimde sınırlamaktadır.⁴² Bu doğrultuda, küreselleşmenin içerdiği süreçlerin ulusal refah sistemlerini de üç şekilde etkileyebileceği belirtilmektedir: Bir ulusal ekonominin dış rekabete açıklığı, belirli sanayilerdeki istihdam düzeyi ve niteliğinde etki yaratabilecek; daha rekabetçi bir çevre, vergilendirme düzeyleri ve doğrudan emek maliyetlerine dayanan sosyal sigorta katkılarına dair kaygıya yol açabilecek ve nihayet, mali piyasaların açıklığından doğan spekülasyonun ulusal ekonomi üzerinde olası olumsuz etkilerinden söz edilebilecektir.⁴³ Küresel ekonomi-politikteki değişiklikler, ulusal sosyal politikanın geleneksel biçimlerini aşındırmakta ve '*refah devletinden rekabet devletine*' doğru bir geçiş yaşatmaktadır.⁴⁴

Sermaye ve meta akımlarının artan küreselleşmesi, sosyal devlet anlayışının varsaydığı her devletin ulusal alanda müdahale ve düzenleme yeteneğine karşıt bir seyir izlemiştir ve sürecin bu doğrultuda sürmekte olduğu belirtilebilir; bununla birlikte,

³⁸ Pierson, *Modern Devlet*, s. 196.

³⁹ Aynı, s. 197.

⁴⁰ Ramesh Mishra, *Globalization and the Welfare State* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1999), s. 6. Açıkthat ki, buradaki 'tam istihdam' olgusu, 'tam istihdam hedefi' olarak ele alınmalıdır.

⁴¹ Yazara göre, "*küreselleşme, Doğu ve Orta Avrupa'da devlet sosyalizminin çözülüşünün ardından daha serbest uluslar arası meta ve finans piyasalarına doğru harekete, Dünya Ticaret Örgütü tarafından ticaret engellerinin kaldırılmasına, zengin dünyanın daha yüksek satın alma gücüne, taşımacılık teknolojisinde ve serbest spekülatif yatırım nakdinin büyük miktarlarda hazır bulunabilmesinde görülen gelişmelere doğru ilerlemeye işaret eder*": Peter Taylor-Gooby, "The Politics of Welfare in Europe", *Welfare States Under Pressure*. Ed.: Peter Taylor-Gooby (London: Sage Publications, 2001, ss. 1-28.), s. 16.

⁴² Aynı, s. 16.

⁴³ Aynı, s. 16-17.

⁴⁴ Pierson, *Beyond the...*, s. 65.

Keynesçi ulus devletin zeminini yitirdiği koşullarda, ekonomik ve siyasal iktidarın kapitalist sistemin merkezinde kaldığı gerçeği unutulmamalıdır. Gerek çokuluslu şirketler, gerekse onlara küresel bir çerçeve sağlama çabasındaki uluslararası kuruluşların kapitalizmin merkezinin uzantıları olduğu açıktır. Söz konusu olan, kapitalizmin örgütlenme modeli olarak ulus devletin sınırlarını ve onun kurumsal yapı ve anlayışlarını aşma, yeni bir dünya üretim sistemi çerçevesinde merkez ve çevre ülkeleri yeniden yapılandırma eğilimidir.

3. İDEOLOJİK YÖNELİM OLARAK KÜRESELLEŞME VE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Küreselleşme kavramı, yalnızca, kapitalizmin başından beri bir dünya sistemi potansiyeli taşımasının sonucu olan bir ekonomik eğilimi ifade etmemektedir. Aynı kavram, ideolojik bir veçhe içermektedir. Belirtmek gerekir ki, ekonomik eğilimle ideolojik yönelim arasındaki ayrım çok belirgin değildir. Esasen, kendisine yaşam veren bir ideolojik bağlamdan yoksun bir ekonomik eğilim tasavvuru mümkün değildir; bu bakımdan, kapitalist sistemin 1929 Ekonomik Krizi sonrası yeniden yapılanması ne ölçüde ideolojik bir veçhe içeriyorsa, uluslararası sermayenin ulus devletlerin müdahale ve düzenleme kapasitesini aşındırması da o derece ideolojik, iradi süreçleri içermektedir. Her iki durumda da devletlerin ve uluslararası sistemin yeniden yapılandırılması söz konusudur.

Küreselleşme kavramı, kapitalist sistemin XX. yüzyıldaki ikinci yapısal krizini izleyen dönemde yaygınlık kazanmıştır. Kavramın, kriz koşullarındaki sistemin restorasyonu amacının güdümünde biçimlendirildiğini belirtmek gerekir. Bu amacın güdümünde biçimlendirilen küreselleşme kavramı, siyasi, iktisadi ve sosyal tüm alanları kapsayan bir *öneriler reçetesi* olarak değerlendirilebilecektir.⁴⁵ Sermayenin ekonomik genişleme dönemindeki birikim rejiminin krize girdiği koşullarda, devletlerin ve genel olarak dünya sisteminin yeni bir sermaye birikim rejimi yaratacak şekilde yeniden yapılandırılması, önerilerin özünü oluşturmaktadır. Bu yönüyle küreselleşmeyi, sosyo-

⁴⁵ Erinç Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*. Ed.: Ahmet H. Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan (İstanbul: İletişim Yayınları, 2003, ss. 427-451.), s. 428.

ekonomik temeldeki değişime eşlik etmesine çalışılan siyasal, toplumsal dönüşüm programları olarak değerlendirmek mümkündür. Bu doğrultuda, Keynesçi ekonomik yaklaşımdan neo-liberal ekonomik yaklaşıma geçiş, Fordist üretim modelinden esnek üretim modeline geçiş ve nihayet azgelişmiş ülkelerin içe dönük kalkınma stratejisinden dışa dönük kalkınma stratejisine geçirilmesi, yeniden yapılandırmanın ana cepeleri olmuştur.

Öte yandan, bu ideolojik cereyanın, değişmekte olan bir uluslararası düzlemde sürmesi dikkate değer bir husustur. Kapitalizmin depresif uzun dalgası, Sovyet Bloku'nun önce gittikçe zayıflamasına ve sonra 1989 ve 1991 şoklarıyla nihai çözüluşüne tanıklık etmiştir. Böylece, dünya tek kutuplu hale gelirken, kapitalist ideoloji 'rakipsizliğini' ilan edebilmektedir. Neo-liberal ideoloji, bu doğrultuya bakarak daha 1989 yılında ideolojilerin ve tarihin sonuna gelindiği belirlemede bulunmuştur. Buna göre, liberalizm, insanoğlunun ideolojik evriminin son noktasıdır.⁴⁶ Bilimsel ve gerçekçi temelden yoksun olan '*ideolojilerin ve tarihin sonu*' tezini, yeni uluslararası düzlemde kapitalist ideolojinin elinin güçlendiği ve tek kutuplu dünyada ideolojik yeniden yapılandırma politikalarının daha rahat biçimde sürdürüleceği yorumuna tahvil etmek mümkündür. Öte yandan, somut gelişmeler, küreselleşmenin çok bileşenli karmaşık bir süreç olarak ilerlediğini göstermektedir. Gerçekten de, uluslararası boyutta dolaysız çıplak şiddet uygulamaları, yeniden yapılandırmanın salt ekonomik süreçler üzerinden ilerlemediğinin başlıca göstergesidir.

3.1. Ekonomi-Politik Düşüncede ve Üretim Süreçlerinde Dönüşüm

3.1.1. Keynesçi Ekonomik Yaklaşımdan Neo-Liberal Ekonomik Yaklaşıma Geçiş

1970'li yıllar Keynesçi ekonomik yaklaşımı hedef alan üç akımın –monetarizm, rasyonel beklentiler hipotezi, arz yanlılık- itibar görmesine sahne olmuştur. Egemen ekonomi-politik düşüncede neo-liberal evreyi temsil eden söz konusu ekonomik

⁴⁶ Bu tezin sunumu için bkz. Francis Fukuyama, "Tarihin Sonu mu?", Çev.: Yusuf Kaplan, *Tarihin Sonu mu?*. Ed.: Mustafa Aydın ve Ertan Özensel (Üçüncü Basım. Ankara: Vadi Yayınları, 2002, ss. 22-49.)

görüşlerin dile getirdiği savlar, sosyal devlet uygulamalarını yakından ilgilendirmektedir.

Monetarizm olarak anılacak ekonomik görüşün kuramcısı Milton Friedman dikkatleri enflasyon sorununa çekerek, para miktarının ılımlı bir düzeyde, dengeli bir oranda büyümesinin ekonomik büyümenin yüksek, enflasyonun ise çok az olduğu bir ortam veya çerçeve sağlayabileceğini savunmuştur.⁴⁷ Friedman'a göre enflasyon, para miktarındaki artışın üretimdeki artışı aşmasıyla beliren parasal bir olgudur.⁴⁸ Şu halde, ekonominin istikrarı için anahtar olgu para miktarıdır ve bu miktarın üretime paralel bir seyir izlemesini sağlamak gerekli ve yeterlidir. Friedman, hükümetin para ve maliye politikalarını efektif talebi genişletmek amacıyla kullanmasının, işsizliği ancak geçici olarak kısa vadede azaltabileceğini savunmuştur;⁴⁹ kaldı ki, para yönetiminin ekonominin zaten istikrarlı kalmasını sağladığı durumda, kamu harcamaları aracılığıyla istihdam yaratmaya çalışmanın hiçbir değeri olmayacaktır.⁵⁰ Özetle, devlet-ekonomi ilişkisinde, para otoritesinin yalnızca ekonominin çökmeyeceği miktarda paranın dolaşımında olduğunu garanti altına almasının yeterli olduğu⁵¹ yeni bir görev tanımlaması yapılmış olmaktadır.

Rasyonel beklentiler hipotezine göre ise, hükümetin ekonomik durgunluk karşısında uygulayacağı genişleyici para politikası, enflasyon beklentisini para arzındaki artışla aynı oranda artıracaktır. Hükümetin nasıl bir politika izleyeceğinin algılandığı durumda beklentiler buna ayarlandığına göre, üretim ve işsizlik bu politikadan etkilenmeyecek, ancak enflasyon hızı etkilenmiş olacaktır.⁵² Böylece, bu yaklaşımla devresel bunalımları düzene sokmak için uygulanacak aktif bir devlet politikasının zorunlu olarak ya etkisiz kalacağı ya da fiilen üretime zarar veren bir sonuca ulaşacağı gösterilmeye çalışılmıştır.⁵³

⁴⁷ Friedman/ Kaldor, a.g.e., s. 39.

⁴⁸ Aynı, s. 33.

⁴⁹ Kazgan, a.g.e., s. 260.

⁵⁰ Paul Krugman, *Politika Taşeronları ve Önemsizleşen Refah*. Çev.: Neşenur Domaniç (İkinci Basım. İstanbul: Literatür Yayınları, 2002), s. 35.

⁵¹ Aynı, s. 33.

⁵² Kazgan, a.g.e., s. 261.

⁵³ Krugman, a.g.e., s. 48-49.

Arz yanlısı akım ise, talep yanlısı politikaların, özellikle para politikalarının tümüyle etkisiz olduğu savına ek olarak, düşük vergi uygulamasını savunmuştur. Buna göre, düşük vergi uygulamasının teşvik edici etkileri ekonomik faaliyeti artıracaktır.⁵⁴

Belirtmek gerekir ki üç ekonomik yaklaşım da, neo-liberal politikalara ekonomi cephesinden kuramsal temel sağlayan bir doğrultuyu içermektedir. Bu doğrultu, devlet-ekonomi ilişkisinin, Keynesçi politikalar öncesinde olduğu gibi, 'bırakınız yapsınlar' ilkesi ışığında yeniden yapılandırılması sonucunu doğuracak savlarla örülmüştür. Söz konusu doğrultu, en güncel hedef olarak ekonomik işleyişin doğasına yabancı olduğu resmedilen uygulamalardan kaçınılması gereğine işaret etmiş olmaktadır.

3.1.2. Fordizmden Esnek Üretime Geçiş

1974-75 Krizi'yle açığa çıkan atıl üretken kapasite, aşırı üretim, pazarların bazı temel ürünler bakımından doygunluğa ulaşması olguları, üretimin örgütlenmesinde yeniden yapılanma arayışlarına yol açmış görünmektedir. Fordist üretimin, belirli bir işgücünün istikrarlı biçimde istihdamına dayanan standart kitlesel üretim uygulamasının aşılması amacıyla odaklanan yeni yönelim, üretim süreçlerinde, işgücü piyasalarında sosyal devlet anlayışını doğrudan ilgilendiren değişikliklere yol açmıştır. Yeni dönem, esnek üretim, esnek birikim, post-Fordizm gibi kavramsallaştırmalarla tanımlanmaya çalışılmaktadır.

Yeni yönelim doğrultusunda, gerek nicelik gerekse çeşitlendirilmiş mallara yönelmesi bakımından nitelikçe dalgalanmalar gösteren talebe uyum göstermek için üretim anlayışında değişikliğe gidilmiştir. Küçük ölçekli üretimi ön plana çıkaran bu yeni model, eskinin standart, kitlesel üretimini gerçekleştiren teknolojik donanımından, çok amaçlı esnek bir teknolojik donanıma geçişi gerektirmektedir. Bu tercih, işgücü niteliğinde ve istihdam yapısında değişikliğe yol açmaktadır. İstihdamda fonksiyonel esneklik olarak adlandırılan süreçle, söz konusu esnek teknolojiyi kullanabilecek, yeteneklerinin geliştirildiği, çeşitli becerilerin kazandırıldığı, görece yüksek ücret ve görece iş güvencesi sağlanmış işletmenin beyni olarak tanımlanan bir ana işgücü

⁵⁴ Aynı, s. 88-89.

(merkez, çekirdek işgücü) yaratılmaktadır.⁵⁵ Murray'e göre, bu yapıda bir işçi kesimini çalıştırmanın maliyeti çekirdeğe özgü olmayan bütün işlerde geçici sözleşmeler için bir teşvik anlamına gelir.⁵⁶ Söz konusu belirlemeyle, fonksiyonel esnekliğe eşlik eden ikinci bir olgu olan sayısal esnekliğe işaret edilmektedir. Bu ikinci olguyla, hizmet sözleşmelerinin uzun süreli ve işvereni bağlayıcı nitelikte olmaması ifade edilmektedir.⁵⁷ Sayısal esneklik, kullanılan işgücünün işletme açısından önemine ve işgücünün niteliğine göre ayrımlaştırılması⁵⁸ sürecine denk düşmektedir. Bu süreç, işgücünün merkez-çevre olarak ikiye ayrılması şeklinde gerçekleşmektedir. Suğur'un betimlemesiyle, *“esnek işletme içerisinde sayısal olarak en büyük grubu çevre işçileri oluşturmaktadır. Çevre işçilerinin işgüvenliğinin az olması işletmeye çok önemli bir esneklik sağlamaktadır. Yani işletme üretim miktarlarında bir azaltmaya veya artışa rahatça gidebilmekte ve bu yolla işgücü maliyetini denetim altına alabilmektedir.”*⁵⁹

Esnek üretim biçiminde, *“üretimin adem-i merkezileşmesi”* olarak tanımlanan⁶⁰ süreçler kapsamında, büyük şirketlerin işi bölerek küçük işletmelerle (küçük firmalar, atölyeler) iş ilişkileri içine girdiği gözlenmektedir. Bu sürecin, esnek üretim modeline getirdiği avantajlar ve Fordizm üzerindeki etkileri Arın tarafından şöyle anlatılmaktadır:

“Böylece, sabit maliyetleri düşürmek, küçük işyerlerinde örgütlü olmayan düşük ücretli işçi çalıştırma olanağının sağladığı ücret farklılığı avantajlarından yararlanmak, dışarıya yaptırılan işin miktarını kolayca değiştirerek üretim dalgalanmalarına uyum sağlamak ve böylece riskleri önemli ölçüde küçük firmalara aktarmak mümkün olabiliyor. Bunun sonucunda toplu pazarlığa ve büyük üretim birimlerinde üretim yapmaya dayanan düzenleme biçimleri zayıflıyor.”⁶¹

Bu yolla, büyük işletmelerin çevre işgücüne, küçük üretim birimlerinin tamamı ‘çevre’ olarak nitelenebilecek işgücü eklenmektedir. Böylece, *“refah devletinin*

⁵⁵ M. Kemal Öke ve Senem Kurt, “Yeni Süreç ve Sendikaların Temsil Sorunu”, *Küresel Düzen: Birikim Devlet ve Sınıflar*. Ed.: A.H.Köse, F.Şenses ve E.Yeldan (İstanbul: İletişim Yayınları, 2003, ss. 399-425.), s. 407.

⁵⁶ Murray, a.g.m., s. 55.

⁵⁷ Öke/ Kurt, a.g.m., s. 406.

⁵⁸ Suğur, a.g.m., s. 142.

⁵⁹ Aynı, s. 143.

⁶⁰ Arın, a.g.m., s. 137.

⁶¹ Aynı, s. 137.

nimetlerinden yararlanamayan ya da az yararlanan, düşük ücretli ve dağınık bir biçimde kenarda kalmış işçiler çoğunluğu”⁶² söz konusu olmaktadır.

Merkez ülkelerin Fordizmin krizini aşmak adına başvurduğu diğer bir yolun, az gelişmiş ülkelerin ucuz emek gücünden yararlanmak üzere üretim süreçlerinin bazı unsurlarının çevreye doğru yayılması şeklinde gerçekleştiği gözlenmektedir. Gerek bir ürünün bazı parçalarının üretiminin kaydırılması (segmentasyon), gerekse bazı emek-yoğun sanayi dallarının kaydırılması (delokalizasyon) biçiminde gerçekleşen bu süreç, merkezdeki Fordist krizin aşılması çabalarına paralel bir olgu olan az gelişmiş ülkelerin dışa dönük sanayileşme modeline geçişi kapsamında değerlendirilebilir.⁶³

Fordist üretimin aşılması ve yeni, homojen bir çerçeveye varılması sürecinin tamamlanmış olmadığını vurgulamak gerekir. Harvey’in çözümlemesiyle,

“Esnek teknolojiler ve organizasyonel biçimler her yerde hegemonik hale gelmemiştir...Günümüzün konjonktürüne damgasını vuran, bazı sektörlerde ve bölgelerde...yüksek derecede etkinliği olan (ve birçok durumda esnek teknoloji ve üretimden bir şeyler alan) Fordist üretim ile... ‘zanaat’ türü, paternalist ya da patriyarkal (aile içi) üretim ilişkilerine dayanan ve emek üzerinde tümüyle değişik denetim mekanizmaları içeren daha geleneksel üretim sistemlerinin bir bileşimidir.”⁶⁴

Bununla birlikte, esnek üretimin ekonominin belirleyici modeli olma yolunda 1970’lerden bu yana ivmeli bir hareket içinde olduğu açıktır. Bu genişlemenin, öncelikle çalışma yaşamına ilişkin sosyal hakları aşındırıcı bir içerik sunmakta olduğu söylenebilir. İsbetle belirtildiği gibi, “*esnek üretim... yüksek ‘yapısal’ işsizlik düzeyleri, vasıfların hızla yok edilmesi ve yeniden oluşması, gerçek ücrette ancak alçakgönüllü artışlar... ve Fordist rejimin ana direklerinden biri olan sendikaların gücünün geriletilmesi gibi özelliklere sahiptir.*”⁶⁵ Bu yeniden yapılanmanın istihdam alanında yarattığı dönüşüm, “*sürekli istihdamdan yarım zaman, geçici ya da taşeron türü istihdama yaslanmaya doğru geçiş*”⁶⁶ ile belirlenmektedir.

⁶² Murray, a.g.m. s. 55.

⁶³ Bu sürecin irdelenmesi için bkz. ‘Az gelişmiş Ülkelerde İç Dönük Kalkınma Stratejisinden Dışa Dönük Kalkınma Stratejisine Geçiş’, a.ş. s. 81 vd.

⁶⁴ Harvey, a.g.e., s. 217-219.

⁶⁵ Aynı, s. 171.

⁶⁶ Aynı, s. 171.

Esnek üretimin öngördüğü süreçlerin uygulama alanı bulduğu her durumda, sosyal devlet anlayışının tam istihdamı hedeflemek suretiyle herkese kalıcı gelir sağlama amacı (çalışma hakkı, yeterli ücret alabilme hakkı), büyük ölçüde devre dışı kalmış olmaktadır. Murray'in belirlemesiyle, "*post-Fordizm'in getirdiği en yakıcı tehlike emek piyasasında ve refah devletinde merkezle çevre arasında açıklığı genişletmesidir.*"⁶⁷ Sosyal haklarda görülen aşınmanın, sosyal devlet anlayışını temelden değiştirecek bir dinamizme sahip olduğu kuşkusuzdur.

3.1.3. Azgelişmiş Ülkelerde İçer Dönük Kalkınma Stratejisinden Dışa Dönük Kalkınma Stratejisine Geçiş

Kapitalist sistemin çevre ülkeleri konumundaki azgelişmiş ülkelerin sanayileşme, büyüme, kalkınma kavramlarıyla tanımlanan iktisadi stratejilerindeki değişiklik, devletin sosyo-ekonomik konumunu her defasında yeniden biçimlendirmiştir; çünkü her stratejinin, yaşama geçirilmesini zorunlu kıldığı bir devlet anlayışı vardır. Kalkınma stratejilerine bağlı söz konusu yeniden biçimlenme olgusu, çevre ülke sosyal refah anlayış ve uygulamaları üzerinde doğrudan etkide bulunmuştur. Gelişmiş ülkelerde sosyal devlet anlayışının istikrar kazandığı II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, azgelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulan ithal ikameci sanayileşme ve 1975'ten sonra gündeme gelecek olan dışa dönük (ihracata dayalı) sanayileşme stratejileri, sosyal devletin akıbeti üzerinde birincil belirleyiciler olmuştur.

3.1.3.1. Kalkınma Stratejilerinin Dinamikleri ve Başlıca Özellikleri

Sanayileşmemiş ülkelerin kalkınmacı hedeflerinin söylem ve uygulamada gündeme oturmasının, ithal ikameci sanayileşme olarak anılan modelin uygulamaya geçirilmesiyle gerçekleştiği vurgulanmalıdır. Bu modelin esası,

"...tarımsal artığın, yer altı kaynaklarının ve işgücünün dışsatımı ile elde edilen döviz gelirlerinin, gelişmiş kapitalist ülkelerin ürettiği fordist yatırım mallarının ve bazı girdilerin dışalımında kullanılmasına, ulusal sanayi sermayesinin dış rekabetten korunmasına dayanır; muazzam bir korumacı düzenleme sistemi geliştirilir; bu

⁶⁷ Murray, a.g.e., s. 58-59.

korumacılık altında daha çok üst ve orta sınıflara dayanan görece dar bir iç pazar için daha önce ithal edilen ya da üretilmezse ithal edilecek olan tüketim malları üretilir.”⁶⁸

Modelin temeli, gelişmiş ekonomilerden sağlanan teknolojik donanımla, tüketim malları kesimine dönük sınıai üretim yapılmasına dayanmaktadır. Öte yandan, temel malların gelişmiş ülkelere ihracı sürdürülmektedir. Görüldüğü gibi, model içe dönük, iç pazarı esas alan bir nitelik taşımaktadır. Temel malların ihracı ise, içe dönük sanayileşmenin gereksinim duyduğu sermaye mallarının ithalinin finansmanını amaçlamaktadır.

Çevre ülkelerin, hammadde ve yer altı kaynaklarının ihracı ve mamül malların ithaline dayanan ‘geleneksel ihracat ekonomisi’nden kopuşu anlamına gelen ithal ikameci sanayileşmenin ilk uygulaması 1930’lu yıllara rastlamaktadır. Çok sınırlı sayıda azgelişmiş ülke, gelişmiş ekonomilerde 1929 Ekonomik Krizi’nin etkilerinin hüküm sürdüğü ve söz konusu ekonomilerin, ABD’nin New Deal örneğinde olduğu gibi, içe döndüğü koşullarda ithal ikameci sanayileşmeye yönelmiştir.

Modelin, azgelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğunca benimsenip genel kabul görmesi ise, II. Dünya Savaşı sonrası döneme rastlamaktadır. Söz konusu dönem, sömürge halklarının bağımsızlıklarını kazandığı ve bir bütün olarak çevre ülkelerin ABD-Sovyetler Birliği dengesinden doğan elverişli uluslararası düzlemde, siyasal açıdan bağımsız bir çizgi izleme ve ekonomik kalkınmayı sağlama taleplerini yükselttiği özgün bir evredir. Bu yüzden, sanayileşmemiş ülkelere kalkınma amacıyla özdeşleştirilen ithal ikameci sanayileşme itibar kazanmış ve bir kalkınma stratejisi olarak kurumsallaşmıştır. Öte yandan, yerli ve yabancı sermayenin ihracata dönük temel mallardan, ithal ikamesi kapsamında sanayi mallarına yönelmesinin nedenlerinden biri olarak, dünya pazarında hammadde fiyatlarının düşmeye devam etmesi ve sürüm sorunlarının ortaya çıkması, ticaret hadlerinin temel mallar aleyhine dönmesi olgusu belirtilmiştir.⁶⁹ Buna ek olarak, kapitalizmin genişleme döneminin ve ulaştığı yeni

⁶⁸ Tülay Arın, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz-II: Azgelişmiş Kapitalizm ve Türkiye”, *Onbirinci Tez Dergisi*, S. 3: 86-125, (Mayıs 1986), s. 97.

⁶⁹ Fikret Başkaya, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü* (Üçüncü Basım. Ankara; İmge Kitabevi Yayınları, 2000), s. 120.

aşamanın, sanayinin az gelişmiş ülkelere doğru yayılmasını gerektirdiğine işaret edilmiştir.⁷⁰

Öğretide, ithal ikameci sanayileşmenin içerdiği zayıf noktalar ve kriz potansiyeli oluşturan iç çelişkileri irdeleme konusu yapılmıştır. Ülke içinde tarımsal mal fiyatlarının sanayi malları karşısında değer kaybı (iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine bozulması), sermaye malları ithalatındaki zayıf denetimin fabrikaları makine ve ekipmanla aşırı donanımlı hale getirmesi (hazır kapasitenin eksik kullanımı), sermaye malları ithalatındaki sürekliliğin emek istihdamında kayba yol açması (emeğin eksik kullanımı) ve nihayet tüketim malları ithalatının azalmasına karşılık, teçhizat ve malzeme ithalatının artması, bunun sonucunda yabancı mallara iyice bağlanma ve yinelenen döviz krizi, modele yöneltile eleştirilerin başlıcaları olarak sıralanabilir.⁷¹

Modelin mali ve teknolojik bağımlılık üreten niteliğinin, temel kırılma noktaları olduğu savında bulunulabilir. Teçhizat ve aramalı ithalatı bağımlılığının gerektirdiği döviz, sanayinin iç pazara dönük niteliğinden ötürü geleneksel malların ihracından beklenmektedir; oysa, dış ticaret hadlerinin geleneksel mallar aleyhine sürekli bozulduğu koşullarda, dış ticaret açığıyla karşılaşmaktadır. Bu durum, ithalatı sürdürmek için borçlanmayı zorunlu kılmaktadır; dolayısıyla, dış ticaret açığı ve buna bağlı mali bağımlılık olguları, yapısal bir özelliğe dönüşmektedir.⁷² Öte yandan, gelişmiş ülkelerden yapılan teknoloji transferi, çevreden merkeze kaynak transferine yol açarken, geniş bir işgücünün bulunduğu az gelişmiş ülkelerde uygulanan sermaye-yoğun teknolojiler istihdam kaybına yol açmakta ve katma değer içinde emeğin payını azaltarak emek gelirlerini görece olarak düşürmektedir.⁷³

Merkez ülkelerde geçerli olan Fordist üretim modelinin sağladığı yatırım mallarını ithal ederek sürdürülen ithal ikamesine dayanan birikim rejiminin, belli aşamalarında hızlı bir üretim artışı sağladığı ve belli ölçüde sanayileşme getirdiği savunulmakla birlikte, bu birikim rejiminin esas olarak alt-Fordist olduğu

⁷⁰ Aynı, s. 120.

⁷¹ Hubert Schmitz, "Az gelişmiş Ülkelerde Sanayileşme Stratejileri: Tarihsel Deneyimden Çıkarılacak Bazı Dersler", *Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi*. Ed.: Fikret Şenses (İkinci Basım. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001, ss. 255-283.), s. 258-259.

⁷² Başkaya, *Kalkınma İktisadının...*, s. 114; Başkaya, *Az gelişmişliğin...*, s. 111.

⁷³ Başkaya, *Az gelişmişliğin...*, s. 116-121.

belirtmiştir.⁷⁴ Bu belirleme, ithal ikameci sanayileşmenin “*emek sürecindeki dönüşümlerin bütün üretim dallarında kapsamlı ve yaygın olmaması, üretim ilişkilerindeki dönüşümün sınırlı kalması, özellikle ücret ilişkilerindeki ve tüketim normlarındaki dönüşümün yeterli olmaması*”nın işaret ettiği “*birikim rejiminin istikrar içinde genişleyerek yeniden üretiminin gerektirdiği toplumsal koşulların varolmaması*” hususuna dikkatleri çekmektedir.⁷⁵

1970’li yıllarla birlikte, ithal ikameci sanayileşme stratejisinde son evreye girilmiştir. Petrol fiyatlarındaki yükseliş, petrol ihracatçısı olmayan çevre ülkelerin dış ticaret açıklarının artmasına neden olmuştur. Gelişmiş ekonomilerin petrol fiyat artışlarından doğan ödemeler dengesi sorunlarını ihraç ürün fiyatlarını artırarak gidermeye çalışması, azgelişmiş ekonomilerin yükünü artırıcı bir etki doğurmuştur. Gerek petrol fiyatlarındaki yükselişten gerekse ithal ürün fiyatlarındaki artıştan doğan yük, azgelişmiş ülkeleri çokuluslu özel ticari bankalara yönlendirmiştir.⁷⁶ Petrol ihracatçısı olmayan çevre ekonomilerin içine düştüğü durum, eşzamanlı gelişen diğer bir süreçle, petrol ihracatçısı ülkelerin petrol fiyatlarının yükselişinden edindiği ve üretken biçimde kullanamadığı fazlaları çokuluslu özel ticari bankalara yatırmasıyla çakışmıştır. Bu çakışma durumunda, “*petrol fazlalarının çevrime sokulması*” olarak anılan⁷⁷ gelişme yaşanmış, petro-dolarlar olarak tanımlanan fazlalar ödemeler dengesi sorunu yaşayan azgelişmiş ülkelere aktarılmıştır. Böylece çokuluslu özel ticari bankalar petrol fazlalarını (petro dolarları) dış ticaret açığı veren azgelişmiş ülkelere kredi olarak kullanarak, kârlarını artırmanın yolunu bulurken, Üçüncü Dünya ülkeleri de ithalatlarını sürdürmeye devam etmiştir. Aynı şekilde bu süreç, sanayileşmiş ülkelerin teçhizat, aramalı ve tüketim malı ihracatını sürdürmelerine olanak vermiştir.⁷⁸

Borçlandırma sürecinin, mevcut uluslararası işbölümünün bir süre daha sürdürülmesi adına iki temel işlevi gördüğü belirtilebilir: Birinci işlev, azgelişmiş ülkeler cephesini ilgilendirmektedir. Borçlanma olanakları, ithal ikameci sanayileşme

⁷⁴ Arın, “Kapitalist Düzenleme...-II:Azgelişmiş Kapitalizm...”, s. 97.

⁷⁵ Aynı, s. 97.

⁷⁶ Başkaya, *Kalkınma İktisadının...*, s. 138.

⁷⁷ Heather D. Gibson ve Euclid Tsoukalatos, “Uluslararası Borç Krizi:Nedenler Sonuçlar ve Çözümler”, *Kalkınma İktisadı:Yükselişi ve Gerilemesi*, Ed.: Fikret Şenses (İkinci Basım. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001, ss. 173-210.), s. 183.

⁷⁸ Başkaya, *Kalkınma İktisadının...*, s. 137.

kapsamındaki yatırımların sürdürülmesini sağlayarak içe dönük modelin bir süre daha yaşamasını mümkün kılmıştır. İkinci işlev ise, gelişmiş ekonomileri ilgilendirmektedir. Borçlandırma süreci, 1974 yapısal krizinin etkilerinin hüküm sürdüğü merkez ülke ekonomilerinin ihracatlarını sürdürmelerini mümkün kılarak, durgunluk koşullarının görece hafiflemesini sağlamıştır; bu bakımdan, artan borçlandırma sürecinin, yapısal krizin maliyetinin çevreye doğru 'sosyalleştirilmesi' olduğu söylenebilir. Bu yolla, içe dönük sanayileşmede başlangıçtan beri var olan çevreden merkeze kaynak transferi, yoğunluk kazanarak sürmüştür.

Uluslararası ekonominin 1979-1980 resesyona sanayileşmiş ülkelerin tepkisi, talebi azaltma, deflasyonist politika uygulama şeklinde olmuştur. Bunun az gelişmiş ülkelere etkisi, ihraç ürün fiyatlarının düşmesi ve ihraç gelirlerinin azalması şeklindedir. Azalan ihraç gelirleri, borç faizlerini ödeme güçlüğü yaratmıştır. Öte yandan, sanayileşmiş ülkeler enflasyona karşı bir ekonomi politikası olarak faiz oranlarını artırmıştır; bu ise, az gelişmiş ülkelerin giderek artan faiz ödemesi yapmak zorunda kalması anlamına gelmiştir.⁷⁹

Bu gelişmeler, denetimsiz borç verme-borç alma sürecinde bir sona gelindiğini göstermiştir. Az gelişmiş ülkelerin 1970'te 62.5 milyar dolar olan toplam dış borçları, 1980'e gelindiğinde dokuz kat artarak 561,4 milyar dolar, 1984'te ise 845,6 milyar dolar düzeyine çıkmıştır.⁸⁰ Bu gelişmelerin sonucunda çevre ülkeler borçları ödeyemezlik durumuna düşmüştür.

Borç krizi, IMF ve Dünya Bankası'nın yeni işlevlerle donanmış etkin bir konumla sürece müdahil olması sonucunu doğurmuştur. IMF, Üçüncü Dünya ülkelerine borç ödemelerini garanti altına alan ekonomik politikalar önerirken, "*Dünya Bankası'nın yapısal uyum programı, özel ve kamu sektörlerinin karşılıklı ağırlığı, pazarın işlevi, ithalat kısıtlamalarının kaldırılması, ihracatın özendirilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT'ler) özelleştirilmesi, destekleme alımlarına son verilmesi, mukayeseli üstünlüklere dayalı bir büyüme stratejisi izlenmesi vb. öneriler içeriyordu.*"⁸¹ Bu öneriler –önlemler-, az gelişmiş ülkelerin eski borçlarını erteletmek ve

⁷⁹ Gibson/ Tsukalatos, a.g.m., s. 183.

⁸⁰ Gülten Kazgan, *Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen* (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000), s. 102.

⁸¹ Başkaya, *Kalkınma İktisadının...*, s. 141-143.

yeni krediler alabilmek için uyulması gereken koşullar olarak belirlemekteydi. Şu halde, çevre ülkeler için ihracatı esas alan yeni bir stratejiye geçiş söz konusu olmaktadır. Görüldüğü gibi, çevre ülkelerin içe dönük sanayileşme stratejisinden dışa dönük sanayileşme stratejisine geçişinde, öteden beri süren, ancak 1970'lerde derinleşen bir *borç kısılacı* görünümü alan süreç belirleyici olmuştur. Gerçekten de, ithal ikamesine dayanan birikim rejiminin tıkanması ve krizin en çarpıcı biçimde büyük dış ticaret açıkları ve dış borçlanma görüntüsünü alması, ülkelerin uluslararası işbölümüne yeni, farklı bir biçimde eklemelenmesini gerektirmiştir.⁸²

Belirtmek gerekir ki, petrol şoku yaşanmasaydı bile, ithal ikameci sanayileşmeden kaynaklanan ödemeler dengesi sorunları iktisat politikasında önemli bir değişiklik gerektirecekti. 1974'ten sonra ise ulusal kalkınmacılığın sonuna gelindiği iyice belirginlik kazanmıştır.⁸³ Söz konusu olan, ithal ikameci sanayileşmenin kendi iç çelişkileri sonucu tıkanması olgusuyla kapitalizmin yapısal krizinin çakışması ve bu durumun, sistemin merkezinin acil gereksinimlerini esas alan yeni bir uluslararası işbölümünü yaşama geçirme çabalarına hız kazandırmasıdır.

Krizlerin sonucu olarak, 1970'lerde kapitalizmin yeni bir anlayışa girdiği belirtilmiştir. Bu belirlemeye göre, *"bu yeni anlayış içinde sanayileşmemiş ülkelerin, ulus devletler sınırları içinde, kalkınma olanaklarına, artık güvenli bir politika olarak bakılmıyordu. Ön plana sanayileşmiş ülkelerin büyümesi geldi."*⁸⁴ Uluslararası önceliğin salt gelişmiş ekonomilerin büyümesi sorununa kaydığı koşullarda, ihracata dayalı büyüme stratejisinin ayırt edici bir özelliği olan bir süreç başlamıştır; merkez ekonomilerin uzantısı konumundaki çokuluslu şirketlerin üretimlerinin belirli kısımlarını çevre ülkelere kaydıracağı gözlenmiştir. Söz konusu gelişme, azgelişmiş ülkelerin 'serbest üretim' ya da 'ihracatı teşvik bölgeleri' olarak anılan uygun bir bölgeyi altyapı donanımına kavuşturması ve yabancı sermayenin bu alanda üretime geçmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu üretim kayması, bazı malların bir kısım emekyoğun parçalarının üretimini (segmentasyon) veya hantal sayılabilecek bazı sanayilerin

⁸² Arın, "Kapitalist Düzenleme...-II:Azgelişmiş Kapitalizm...", s. 98.

⁸³ Çağlar Keyder, *Ulusal Kalkınmacılığın İflası* (İkinci Basım. İstanbul: Metis Yayınları, 1996), s. 29.

⁸⁴ Arslan Başer Kafaoğlu, "Kalkınma Sanayileşme Plan", *Özgür Üniversite Forumu Dergisi*, S. 14: 16-29, (Nisan-Haziran 2001), s. 17.

üretim süreçlerini (delokalizasyon) kapsamaktadır.⁸⁵ Bu süreçle, emek sürecinin tasarım, yöntemlerin organizasyonu ve mühendislik düzeyi ile nitelikli işgücüne dayanan düzeyi coğrafi olarak merkezde kalırken, niteliksiz işgücüne dayanan uygulama ve montaj düzeyi başka bölgelere taşınabilmektedir.⁸⁶

Çevre ülkeler, çokuluslu şirketlerin bu yeni yönelimiyle, merkez ülkelerin pazarını esas alan hafif sanayi malları üretimine geçmiştir. Kâr oranlarının düşmesini telafi etmek üzere, merkez ülkelerde ücretlerin yeteri kadar düşmesinin, pazar sorununu ön plana çıkarabileceğine işaret eden Arın'a göre, " 'yeni sanayileşen ülkelerin' ucuz emek gücü, artık değeri arttırmanın kaynaklarından biri olarak sermayenin ilgisini bu nedenle çekmeye başlamıştır."⁸⁷ Başkaya'ya göre, yeni uluslararası işbölümünden ileri kapitalist ülkelerin beklentileri şöyle sıralanabilir: Öncelikle, verimliliği düşük bir kısım sermaye düşük ücretli ülkelere kaydırılarak 'verimlilik' ömrü uzatılmaktadır. İkincisi, ileri kapitalist ülkelerde emekçi kitlelerin ve düşük gelir gruplarının kullandığı bir kısım tüketim malları az gelişmiş ülkelerden ucuza sağlanarak bu ülkelerdeki ücret talepleri düşürülmek istenmektedir. Böylece, ortalama kâr oranlarının daha fazla düşmesi önlenmek istenmektedir; ve nihayet, az gelişmiş ülkelerin, uluslararası mali kuruluşlara, özel bankalara ve Batılı devletlere olan borçlarının 'düzenli' ödemelerinin sağlanması amaçlanmaktadır.⁸⁸ Yazara göre, "dışa dönük 'strateji'de, açıkça ifade edilmemekle birlikte 'yoksullaştırıcı' bir ihracat pahasına az gelişmiş ülkelerin borçlarını ödeyebilecekleri düşüncesi saklıdır."⁸⁹

İhracat gelirleriyle borç ödemesi yapılabilmesi, ithalatın da kısılmasını gerektirmektedir; "oysa teknolojik planda dışa bağımlı bir ülkede ithalatın kısılması, yatırımların kısılmasıyla özdeşdir. Söz konusu ülkelerde ithalatın önemli bir bölümünü teçhizat ve ara malları oluşturur. İthalatı kıstmak, büyüme hedeflerini küçültmek, iddialı yatırımları ertelemek vb. anlamına gelir."⁹⁰ Gerçekten de, dışa dönük modelin geçerli 'sanayileşme' stratejisine dönüştüğü koşullarda, az gelişmiş ülkelerde kalkınma

⁸⁵ Başkaya, *Az gelişmişliğin...*, s. 132-134.

⁸⁶ Arın, "Kapitalist Düzenleme...-II:Az gelişmiş Kapitalizm...", s. 99.

⁸⁷ Aynı, s. 99.

⁸⁸ Başkaya, *Az gelişmişliğin...*, s. 135.

⁸⁹ Aynı, s. 135.

⁹⁰ Başkaya, *Kalkınma İktisadının...*, s. 181.

hedefinin uygulama alanı bulan somut hedef olmak bir yana, söylem düzeyinde bile gündemden düştüğü söylenebilmektedir; bu bakımdan, isabetli olarak, ‘dışa dönük büyüme modeli’nin bir kalkınma stratejisi değil, bir uyum programı olduğu belirtilmiştir.⁹¹

3.1.3.2. Kalkınma Stratejileri – Sosyal Devlet İlişkisi ve Kalkınma Stratejisi Değişikliğinin Sosyal Devlet Anlayışı Üzerindeki Etkileri

Kalkınma stratejilerinin sosyal haklara yaklaşım, sosyal refah uygulamalarının durumu, dolayısıyla sosyal devlet anlayışının akıbetiyle belirleyici ilişkileri vardır; çünkü, ulusal gelirin kullanım şekli, dağılımı, çalışma yaşamına ilişkin koşullar benimsenen kalkınma stratejisine göre değişmektedir.

Kapitalizmin uzun genişleme döneminin çevre örgütlenmesi ve genişlemenin çevre ülkelerdeki izdüşümü olarak tanımlanabilecek ithal ikameci sanayileşmenin, az gelişmiş ülke sosyal devlet anlayışına nesnel dayanak olabilecek öğeleri barındırdığı söylenebilir. Çağlar Keyder, ithal ikameci sanayileşme stratejisiyle özdeşleştirilen ulusal kalkıncı modelin, sosyal haklara ve toplumsal bütünleşmeyi sağlamak amacıyla yönelik bölüşümsel ve popülist boyutlara öncelik verdiği vurgusunda bulunmaktadır.⁹² Yazar, ithal ikameci sanayileşmenin ileriki aşamalarında sadece büyüyen bir işgücünü değil, yerel sanayinin ürettiklerini satın alma kapasitesine sahip bir nüfusun oluşumunu da gerekli kıldığına işaret etmektedir.⁹³ Bu doğrultuda, ithal ikameci sanayileşmenin pazarla ilişkisinin sağlanması şöyle betimlenmektedir:

“Ulusal kalkıncı modelde pazarın büyümesini düzenleme sorumluluğu da devlete yüklenmişti. Başka bir deyişle, ulusal gelir, alım gücünün genişlemesini garantileyecek şekilde dağıtılmalı ve yeniden bölüştürülmeliydi. İthal ikameci sanayileşmenin çoğu ürünü –başlarda hafif daha sonra hem hafif hem dayanıklı- tüketim malı olduğu için, satın alma gücü, büyük bölümü işçileşmekte olan kentlilerin geniş kesimlerine dağıtılmak zorundaydı. Büyüyen bir iç pazara duyulan ihtiyaçla beraber işçilerin gelirlerinin artmasını kabul etmek kolaylaşıyordu. Sanayiciler ithalattan kaynaklanan bir

⁹¹ Aynı, s. 148.

⁹² Keyder, a.g.e., s. 42.

⁹³ Aynı, s. 27.

rekabetle karşılaşmadıkları için, maliyetlerine belirli bir kâr haddi ekleyerek ürünlerinin fiyatlarını tesbit edebiliyorlardı. Bu yüzden, sanayiciler ücretlerin yükselmesine karşı çıkmıyorlardı.”⁹⁴

İthal ikameci sanayileşmenin iç pazara dönük niteliğinde, belirli ölçüde olsa da kitlesel alım gücünü gözetme gereğini dayatan nesnel bir ölçüt görmek isabetsiz olmayacaktır.⁹⁵ 1980 sonrasında olduğu gibi, ulusal geliri yatırımlar bağlamında neredeyse hareketsiz kılacak düzeyde bir borç kıskacı söz konusu olmadığı için, ulusal gelirin kullanımı sadece sanayileşme doğrultusunda değil, eğitim, sağlık gibi doğrudan sosyal yatırımlar için de uygundur.⁹⁶ Kuşkusuz, ithal ikameci model, içerdiği bağımlılık ilişkilerinden dolayı, gelirin gelişmiş ekonomilere transferi süreçlerini de kapsamaktadır. Öte yandan, süreklileşen teknoloji transferinin zamanla yarattığı istihdam kaybı ve katma değer içinde emeğin payını görece azaltıyor olması da somut verilerdir; bununla birlikte, ulusal gelirin kullanım şeklinin, ithal ikameci sanayileşmenin iç pazara dönük niteliğinin her az gelişmiş ülkenin özgün toplumsal koşullarının, yönetim yapısının, kendine özgü bir biçim kazandırdığı bir sosyal devlet anlayışına kapıyı araladığı vurgulanabilir. Açıktır ki, çevre ülkelerdeki sosyal refah uygulamalarının merkez ülkelerdekilerin ancak hayli mütevazı biçimi olduğundan söz edilebilir; çünkü, sosyal refah uygulamalarının düzeyini öncelikle belirleyen olgu, ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve merkez ülkeler ile çevre ülkeler arasındaki eşit olmayan uluslararası işbölümüdür.

Borç krizi sonrasında dayatılan politikalarla, *“kemer sıkma programlarının sınırları içerisinde hareket etmeye mecbur politikacı ve bürokratlar yeniden bölüşüm projelerinden, fiyat sübvansiyonlarından ve yerel sanayinin korunmasından vazgeçmek zorunda kaldılar.”*⁹⁷ Belirtmek gerekir ki, ihracata dayalı büyüme stratejisinin yurttaşlığın sosyal boyutu üzerinde belirleyici olan yanı, en özlü biçimde, yeniden dağıtım sorununa yaklaşımda ortaya çıkmaktadır; *“dışa dönük sanayiler, içe dönük sanayilerden farklı olarak, ‘gelir bölüşümcü’ bir model değillerdir...yeni stratejide*

⁹⁴ Aynı, s. 28.

⁹⁵ Bu yargıyı doğrular nitelikte belirlemeler için bkz. Başkaya, *Az gelişmişliğin...*, s. 138.

⁹⁶ Burada, ithal ikameci sanayileşme döneminde ulusal gelirin üretken olmayan, verimsiz kullanımlarına değinilmemektedir. İşaret edilmeye çalışılan, ulusal gelirin görece üretken kullanımı için nesnel bir uygunluk durumunun varlığıdır.

⁹⁷ Keyder, a.g.e., s. 30.

[İhracata dayalı kalkınma stratejisinde], üretilen mallar onları üretenler tarafından tüketilmeyeceği için, ücret taleplerini susturmak gerekiyor.”⁹⁸ İçe döntük kalkınma stratejisinde talebin bir unsuru olarak görülen ücretler, ihracata dayalı kalkınma stratejisinde arz unsuru olarak görülüp ihracatı artırmak için maliyet avantajından yararlanma, bu doğrultuda düşük ücret anlayışını benimseme yoluna gidilmektedir.⁹⁹ Öte yandan, ihracata dayalı büyüme döneminde, azgelişmiş ülkelerdeki yüksek enflasyonun, gerçek ücretlerin, emeklilik haklarının, sağlık hizmetlerinin erimesine imkan tanıdığı belirtilmiştir. Buna göre, “böyle harcamaların [sosyal harcamaların] aşağıya çekilmesinin zor olduğu gelişmiş ülkelerin aksine, çevre ülkelerde nominal toplamlara dokunmadan gerçek değerlerin enflasyon koşullarında erimesine izin vermek çok kolaydır.”¹⁰⁰

İhracata dayalı büyüme stratejisinin sosyal devlet anlayışına etkilerinde irdelenebilecek diğer önemli husus, çokuluslu şirketlerin çevreye doğru hareketinin çalışma yaşamına ilişkin sosyal haklar üzerinde yarattığı sonuçlardır. İhracata dayalı büyüme stratejisi kapsamında, merkezin sanayi üretiminin en çok emegücü gerektiren sanayilerinin belirli ve sınırlı kısımları, ücretlerin çok düşük, çalışma sürelerinin çok uzun, işgücü örgütlenmesinin çok zayıf olduğu ülkelere taşınmıştır.¹⁰¹ Öte yandan, çokuluslu sermayeyi çekebilme yönünde çabalar, çalışma yaşamına ilişkin sosyal haklar üzerinde basınç yaratmaktadır; çünkü, çokuluslu şirketler gerekli altyapı, vergi kolaylıkları, kâr transferinde serbesti gibi koşulların yanında, ‘yatırım iklimi’nin uygunluğunu da bir önkoşul olarak dayatmaktadır. Başkaya’nın belirlemesiyle, “yatırım iklimi’nin uygun olup olmaması, doğrudan işçi haklarının ne durumda olduğuyula ilgilidir. Eğer bir ülkede grevler yasaklanmışsa, sosyal harcamalar, sosyal politika uygulamaları çok düşük seviyedeysse ve siyasal iktidar bu durumu kısa ve orta vadede sürdürüleceğine dair güvence veriyorsa, o ülkede ‘yatırım iklimi’ de elverişli demektir.”¹⁰²

⁹⁸ Başkaya, *Azgelişmişliğin...*, s. 138.

⁹⁹ Aylin Topal, “Küreselleşme Sürecindeki Türkiye’yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ”, *Praksis Dergisi*, S. 7 : 63-84, (Yaz 2002), s. 76.

¹⁰⁰ Keyder, a.g.e., s. 31.

¹⁰¹ Arın, “Kapitalist Düzenleme...-II:Azgelişmiş Kapitalizm...”, s. 100.

¹⁰² Başkaya, *Azgelişmişliğin...*, s. 134-135.

Büyük şirketlerin yüksek ücret bölgelerinden düşük ücret bölgelerine kayması sonucunda yaşam düzeyinin genel olarak düşmesi, esnek sermaye birikiminin görünümünden olmuştur.¹⁰³ Çokuluslu sermayenin çevreye doğru söz konusu salınımı, “*Fordizm’in benimsenip sosyal demokrat uzlaşmanın göz ardı edilmesine dayanır... Yapılan egemen merkezlerdeki teknolojik ve mali tekellerin kontrolünde bir tür fason üretilir; otoriter bir devlete ihtiyaç vardır.*”¹⁰⁴ Gerçekten de, ihracata dayalı büyüme stratejisinin önemli bir vechesini oluşturan çokuluslu sermayenin çevre ülkelerdeki hareketinin niteliklerinin, giderek anti-demokratik bir yönetim anlayışını tetikleme eğilimi taşıdığı belirtilebilir. Bu eğilimin, sosyal devletin temelinin aşınmasına ek olarak, klasik hakları tartışma konusu yapma potansiyeli taşıdığı açıktır.

Dışa dönük modele kapıyı aralayan uluslararası kuruluşlar, 1980’li ve 1990’lı yıllar boyunca yeni uluslararası işbölümünün perçinlenmesi doğrultusunda hareket etmiştir. IMF ve Dünya Bankası, Üçüncü Dünya ülkelerine dış şoklardan kaynaklanan kriz anlarında geçici olarak yol gösteren kuruluşlar olmaktan çıkmış, borçlu ülkelerin iç politikasını gözetim altında tutan sürekli denetim organları haline dönüşmüştür.¹⁰⁵ IMF ve Dünya Bankası ‘denetim süreçleri’nde az gelişmişliği kurumsallaştıran ve sosyal refah kurumlarını aşındıran bir doğrultu izlemektedir. IMF programlarının ana temasının iç tüketimin kısılması olması, iç tüketimin kısılması ile dış ödemelerde denge sağlanmaya çalışılması, gelişmekte olan ülkelerin ulusal refahı üzerinde yıkıcı etkiler doğurmakta, istihdam, üretim ve kalkınma çabalarını olumsuz etkilemektedir.¹⁰⁶

IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD gibi kuruluşlar az gelişmiş ülkelere yönelik süregiden politikalarına rafine bir çerçeve olarak ‘Washington Konsensüsü’ adıyla anılan politika demetini belirlemiş görünmektedir. 1990 yılında Latin Amerika ülkeleri için John Williamson tarafından formüleleştirilen Washington

¹⁰³ Harvey, a.g.e., s. 212.

¹⁰⁴ Amin, *Entelektüel...*, s. 207.

¹⁰⁵ Korkut Boratav, “İstikrar ve Yapısal Uyum Politikalarının Bir Bilançosuna Doğru”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.18, S. 166: 14-26 (Nisan 1994), s. 16.

¹⁰⁶ Nazım Öztürk, “İMF’nin Değişen Rolü ve Gelişmekte Olan Ülke Ekonomilerine Etkileri”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, S. 57-4: 95-125, (Ekim-Aralık 2002), s. 122.

Konsensüsü'nün sosyal devlet uygulamalarını doğrudan ilgilendiren hükümleri şunlardır:¹⁰⁷

- **Mali disiplin** Bütçe açıklarının çok az olması veya tercihen hiç olmaması öngörülmektedir.
- **Kamu harcamalarında önceliklerin yeniden düzenlenmesi** Kamu harcamalarının 'ekonomik açıdan verimli' alanlarda yoğunlaşması öngörülmektedir. Bu, önceliğin sosyal transferler yoluyla 'yeniden dağıtım'dan, sağlığa ve eğitime kaydırılması anlamına gelmektedir.
- **Vergi reformu** Geniş vergi tabanıyla ılımlı marjinal vergi oranlarını birleştiren bir vergi sistemi yapılanması öngörülmektedir. [*Bununla, yüksek gelir gruplarına dönük vergilerin azaltılması, verginin düşük gelir gruplarına kaydırılarak 'geniş tabanlı' hale getirilmesi kastedilmektedir.*]
- **Özelleştirme**
- **Deregülasyon** Hükümetlerin ekonomik etkinliği artırmak için *düzenlemeleri* azaltacağı öngörülmektedir (bu husus, emek piyasalarının deregülasyonunu ve işverenlerin sosyal maliyetlerinin azaltılmasını içermektedir.) [*Deregülasyon, sermaye hareketlerini engelleyecek veya yavaşlatacak düzenlemelerin kaldırılması anlamına gelmektedir.*]

Washington Konsensüsü'nün öngördüğü yapısal reformlar, IMF müdahalelerinde ve Dünya Bankası'nın yapısal uyum kredilerinde az gelişmiş ülkelerin yapısal uyum taahhüdüne konu edilmektedir.¹⁰⁸ Açıklıkla görülebildiği gibi, taahhütlere konu edilen Washington Konsensüsü hükümleri, sosyal devlet uygulamalarında, sosyal haklarda şiddetli bir daralmaya denk düşmektedir.

Kompozisyonu tamamlamaya dönük somut bir adım, 1994 yılında kabul edilip 1995 yılında yürürlük kazanan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (The General

¹⁰⁷ John Williamson, "Did the Washington Consensus Fail?", <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102.htm>> (11.02.2004); Pierson, **Beyond the...**, s. 159.

¹⁰⁸ Yves Dezalay ve Bryant Garth, "Washington Konsensüsü 'Neo-Liberal Hakimiyetinin Sosyolojisine Katkı'", Çev.: Mehmet Başak, **Küreselleşme mi Emperyalizm mi?: Piyasacı Efsanenin Çöküşü**. Ed.: Fikret Başkaya (Ankara: Ütopya Yayınevi, 1999, ss.23-70.), s. 62-63.

Agreement on Trade in Services-GATS) olmuştur. Dünya Ticaret Örgütü şemsiyesi altında bulunan bu anlaşma, kamu hizmetlerinin küresel sermayeye açılarak ticarileştirilmesini öngörmektedir. GATS, hükümet otoritesinin uygulanmasında sunulan hizmetler dışında kalan her sektördeki hizmeti kapsadığını hükme bağladıktan sonra, istisna edilen kamu hizmetlerini *ticari amaç dışında bir ya da daha fazla hizmet sunucusuyla rekabet etmeksizin sunulan hizmet* olarak tanımlamaktadır. İstisna alanını belirleyen ölçütler, kamu hizmetini adliye, asayiş ve milli savunma faaliyetlerine indirgemiş bulunmakta ve bu alanlar dışında devlet faaliyetini yasaklamaktadır. Eğitim, sağlık gibi, devletlerin özel sektörle karma biçimde yerine getirdiği geniş faaliyet alanında, küresel sermaye lehine olmak üzere 'toplum yararı' ölçütünden vazgeçildiği anlaşılmaktadır. GATS'ın pratik karşılığı, az gelişmiş ülkelerde küresel sermayeye geniş bir 'değerlenme' alanı edindirme ve kamu hizmeti olarak sürdürülen faaliyetlerin bundan böyle alım-satım ilişkisinin kurulacağı zeminlere dönüştürülmesidir; bu bakımdan GATS, az gelişmişliğin sürdürülmesi ve sosyal devletin çözülmesine hukuksal temel sağlayan anlaşmalardan biri olmuştur.¹⁰⁹

Az gelişmiş ülkelerin, içe dönük büyüme stratejisinden dışa dönük büyüme stratejisine geçişinin, sosyal devlet anlayışına yaklaşımda temel bir dönüşümü dayattığı, sosyal devlet kazanımları üzerinde sürekli ve artan bir basınç yarattığı açıktır. Çevre ülkelerdeki söz konusu strateji değişikliğinin, merkez ülkelerin Keynesçi-Fordist stratejileri terk etmesinin sosyal devlet anlayışı üzerinde yarattığı sonuçlara paralel etkilere yol açtığı gözlenmektedir; bununla birlikte, çevre ülkelerin maddi gelişmişlik farkı düşünüldüğünde, devletin sosyo-ekonomik konumunu yeniden biçimlendiren böyle bir dönüşümün yaratabileceği toplumsal sorunların, gelişmiş ülkelerle kıyaslanamayacak derinlikte olacağı, öngörülebilir bir durumdur.

Öte yandan IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD gibi kuruluşlar, sosyal devlet anlayışına zemin bırakmayan yeni uluslararası işbölümünün derinleşerek sürmesi yönünde faaliyetlerini sürdürmektedir. Adı geçen ülkelerin az gelişmiş ülkelere dayattığı politika demeti (Washington Konsensüsü), IMF ve Dünya Bankası'nın ikili

¹⁰⁹ GATS'ın eleştirisi için bkz. "GATS ve Kamu Hizmetleri", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. XXVI, S. 234: 25-95, (Temmuz-Ağustos 2002); Scott Sinclair, "GATS: How the WTO's new 'services' negotiations threaten democracy" <http://www.policyalternatives.ca/publications/gatssummary.html> (08.12.2003)

anlaşmaları ve yapısal uyum programları, Dünya Ticaret Örgütü'nün Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) sosyal devlet anlayışının tasfiyesi sonucunu doğurmaktadır.

3.2. Yeniden Yapılanma Sürecinde Sosyal Devlet Eleştirileri

3.2.1. Yeni Muhafazakarlık ve Sosyal Devlet Eleştirisi

1970'lerin ortalarından itibaren yoğunlaşan sosyal devlet eleştirisinin ve devletin sosyo-ekonomik konumunu yeniden tanımlama çabalarının ideolojik, siyasal öncülüğünün tanımlanmasında *neo-liberalizm*, *çağdaş klasik liberalizm*, *yeni sağ*, *yeni muhafazakarlık*, *liberal-muhafazakarlık* kavramsallaştırmalarına gidildiği gözlenmektedir. İçerdiği farklara karşın anılan kavramların, aynı süreçleri anlatmada sıklıkla eş anlamlı bir kullanıma konu edildiği görülmektedir.

Neo-liberalizmin, liberal gelenekteki sosyal liberalizm ve refah devleti doğrultusundaki 20. yüzyılda kendini gösteren toplumsal 'sapma'ya karşı klasik liberal tezlerin yeniden canlanışını ifade ettiği belirtilmiştir. Bu çözümlenmeye göre söz konusu yeni yöneliş, "*liberal düşüncenin ilgi odağını yeniden toplumdan bireye taşımakta ve serbest piyasanın değerini yeniden vurgulamaktadır. Bu sebeple neo-liberalizm klasik siyaset ve iktisat teorisinin bir restorasyonu veya aslına dönüş hareketi olarak görülebilir.*"¹¹⁰ Aynı doğrultuda olmak üzere, Norman P. Barry, klasik liberal dünya görüşünün yaygınlık kazanması sürecinde söz konusu olanın, "*yeni bir paradigmin şekillendirilmesinden ziyade eski entellektüel tavrın dirilmesi*" olduğunu belirtmektedir.¹¹¹ Seksenli yılların ilk yarısında gerçekleşenleri 'yeni muhafazakarlık' anahtar sözcüğüne başvurarak açıklamaya çalışan Dubiel'e göre de, "*bu olanlar, kitle demokrasisine dayalı refah devletlerini yeniden liberal/kapitalist toplumların gelişme çizgisine geri döndürme yolundaki denemelerin –bu uluslararası kapsamda ve siyasî tutarlılıkta olacağı- hiç kimse tarafından önceden görülmemiş rönesansıdır.*"¹¹²

¹¹⁰ İsmail Akbal, "Liberal-Muhafazakar Demokratik Devlet: Neo-Liberal Devlet", *Düşünen Siyaset Dergisi*, S. 17: 243-262, (Nisan 2003), s. 243.

¹¹¹ Norman P. Barry, *Yeni Sağ*. Çev.: Cevdet Aykan (Ankara, 1989), s. 23.

¹¹² Dubiel, a.g.e., s. 9.

Neo-liberalizmin iktisadi alana ilişkin bir kavram olduğu, buna karşılık yeni sağ kavramının daha geniş bir düzleme işaret eden bir siyasal-iktisadi projeyi ifade ettiği öne sürülmüştür.¹¹³ Öte yandan, yeni sağın bileşiminden hareketle, yüzyıllardır rakip olarak kabul edilen liberalizm ve muhafazakarlık arasında imzalanan bir barış anlaşması olarak algılanabileceği belirtilmektedir.¹¹⁴ Şaylan da, kapitalizmin yeni evrensel krizinin aşılması çabalarının, ekonomik liberalizm ile siyasi tutuculuğun bütünleşmesine yol açtığı savındadır.¹¹⁵

Dubiel'in yeni sağın, yeni muhafazakarlıktan ayrı tutulmasını öneren itirazına¹¹⁶ karşın, iki kavramın aynı süreçleri açıklamada eş anlamlı kullanımının mümkün olduğu belirtilebilir. Devlet-toplum, devlet-ekonomi ilişkilerini yeniden yapılandırmaya dönük ideolojik-siyasal öncülüğün ve proje uygulamalarının, özellikle sosyal devlet hizmetlerinin kaldırılmasından doğacak boşluğun ikamesi için önerilenlerin işaret ettiği siyasal bileşimi de ifade etmek üzere, yeni muhafazakarlık veya yeni sağ kavramlarıyla tanımlanabileceği savunulabilir.

Yeni muhafazakarlığın sosyal devlet eleştirisinin, serbest piyasa fenomenine ilişkin yeni muhafazakar kavrayış kalıplarından başlatılma gereğini dayattığı açıktır. Belirtmek gerekir ki, yeni muhafazakarlığın iktisadi tezleri, Adam Smith, David Ricardo, J. Baptiste Say tarafından ortaya konan savlara dayanmaktadır. Söz konusu savların güncel formüleştirmesinin neo-liberal ekonomi-politik düşünce olarak tanımlanabilecek monetarizm, rasyonel beklentiler hipotezi ve arz yanlılık gibi iktisadi yaklaşımlarca yapıldığını belirtmek gerekir.¹¹⁷ Yeni muhafazakar felsefi formüleştirme vurgularının izlerinin ise, sosyal devlet-paternalist devlet ilişkisine ilişkin çözümlemelerde ve sosyal adalet eleştirisinde sürülebileceği söylenebilir;¹¹⁸ ayrıca, felsefi dayanak için

¹¹³ Topal, a.g.m., s. 65-66.

¹¹⁴ Aynı, s. 67.

¹¹⁵ Şaylan, a.g.e., s. 144.

¹¹⁶ Yazara göre, yeni siyasal düşünce paradigmasının temsilcilerini (yeni muhafazakarları) 'yeni sağ'dan, "yani yakın zamanda ABD'de, ama oranın yanısıra Avrupa'da ve özellikle Fransa'da yeniden kendinden söz ettiren neofaşist, fundamentalist ve sağ popülist hareketlerden kesin bir şekilde ayırdetmek gerekiyor": Dubiel, a.g.e., s. 15.

¹¹⁷ Adam Smith, David Ricardo, J. Baptiste Say'nin görüşleri için bkz. yuk. s. 36-41 ve monetarizm, rasyonel beklentiler hipotezi ve arz yanlılık için bkz. yuk. s. 76-78.

¹¹⁸ Özlü anlatımının Friedrich von Hayek'te görülebileceği söz konusu çözümlemeler için bkz.yuk. s. 17-18.

daha gerilere başvuru olarak, Adam Smith'in münhasıran bir 'ortak –genel- çıkar' üzerine inşa edilecek hareket tarzını yanlışlayan 'piyasanın görünmeyen eli' imgesine gidilebilecektir. Bu kuramsal çerçeveyi esas alan yeni muhafazakar düşünce, eleştirel duruşunda, özel üretim sistemi içinde 'sisteme yabancı' olarak gördüğü, piyasa biçimli olmayan kollektif-kamusal, kullanım değeri biçimli öğelerden hareket etmektedir.¹¹⁹ Bu tür öğelerin ve bu tür öğelerin yerleştirilmesini amaçlayan müdahalelerin 'sisteme yabancı' sayılmasının, liberal siyaset kuramının 'doğal sosyal süreçler'e ilişkin yargısından kaynaklandığı belirtilebilir. Doğal sosyal süreçlerin, açıkça ifade edilmeyen yahut formülleştirilmemiş bilgi türünü oluşturduğu, öte yandan sosyal ve iktisadi bilginin çoğunlukla geçici ve kısa ömürlü olduğu yargılarının¹²⁰ liberal çözümlemeyi biçimlendirdiği vurgulanmalıdır. Bu öncüllere dayanan liberal çözümlemeye göre,

“akılcı bir şekilde tasarlanan bir planın etkin bir şekilde işleyebilmesinin tek yolu, insan davranışının, örneğin tercihler açısından, düzenli ve öngörülebilir olmasıydı: O zaman sosyal 'devletler' mekanik olarak oluşturulabilirdi... Buradan çıkan sonuç insanlarla ilgili işlerin pazar açısından analizinin illaki akılcı olmayacağıdır. Mübadele sürecine devlet tarafından yapılan keyfi müdahalelere yöneltilen itiraz, bunların bilgi akımını yolundan saptıracağı ve zayıflatacağı şeklindedir. Bu nedenle, fiyat-gelir politikaları, piyasanın sinyal verme mekanizmalarına engeller oluşturmak suretiyle, kaynakların etkin bir biçimde dağılımını önler ve mübadele ekonomisinin verimliliğini azaltır.”¹²¹

Şu halde sorun, sistemin, 'doğal sosyal süreçler'in bilgisine uygun olarak, bünyesinin yabancı öğelerden arındırılması ve doğal akışını bozucu müdahalelerden korunmasıdır.

Sistemin 'doğal' olduğunun savunulduğu çizgiye çekilmesinde, *deregülasyon* olarak nitelenen yeni muhafazakar stratejilerin önem kazandığı görülmektedir. Dubiel'e göre deregülasyon kavramı öncelikle, kamu sektörünü geriletmeye yönelik tüm girişimleri ifade eder. “*Devlet işlevleri, yani devletçe sağlanan umumî hizmetler, özel rekabet ekonomisi sistemine geri verilerek 'deregüle edilir' ya da 'kurumsuzlaştırılır'.*”¹²² Yazara göre,

¹¹⁹ Dubiel, a.g.e., s. 18.

¹²⁰ Barry, a.g.e., s. 35.

¹²¹ Aynı, s. 35-36.

¹²² Dubiel, a.g.e., s. 115.

“bu stratejilerin kısa vadeli saiki genellikle maliyenin yükünün azaltılmasıydı. Uzun vadeli hedef ise elbette devletin müdahale kapasitesinin tasfiyesi, dolayısıyla da devletin kamu hizmetlerinin kalitesine ilişkin meşruiyet sorumluluğunun kaldırılmasıdır. Bu strateji çerçevesindeki bir başka tedbir, tüketicilerin ve ücretlilerin çıkarları adına özel ekonomi sistemine getirilen ve çevrenin korunmasına, sağlık güvencesine ve azınlıkların ve özürliülerin entegrasyonuna hizmet eden vergilerin bir kısmının adım adım tasfiyesidir.”¹²³

Deregülasyonun, yaygın liberal ‘kamu malları kuramı’yla da dayanak bulduğu belirtilmelidir. “*Kamu malları, teknik nedenlerle piyasa tarafından sağlanamayan savunma, yargı, iç güvenlik, hava temizliği...vb şeylerdir.*”¹²⁴ Deregülasyon stratejileriyle, devletin salt yasa ve düzen sağlama alanına çekilmesinin amaçlandığı açıktır. Bu stratejilerden sonuç alınmasıyla devlet, liberal anlayışın tanımladığı şekliyle salt ‘kamu malı’ üretecek bir düzleme çekilmiş olacaktır.

Yeni muhafazakar anlayışın, devletin müdahale ve düzenleme faaliyetinde bir nitelik kayması öngördüğü söylenmelidir. Bu kayma, ekonomik alana sosyal devlet anlayışıyla kurumsallaşan *talep yanlı* müdahaleden, yeniden *arz yanlı* müdahaleye dönüşü içermektedir. Liberal devletlerin yaklaşık kırk yıllık uygulamalarının eleştirisinin bu temelde biçimlendiği görülmektedir. Yeni muhafazakar –yeni sağ- sosyal devlet eleştirisinin de genel esaslarını ortaya koyan söz konusu eleştirilerin yanında, münhasıran sosyal devlet anlayışı için ifade edilen vurguların varlığından da söz etmek gerekmektedir. Pierson, yeni sağ tarafından dillendirilen başlıca savları şöyle sıralamaktadır:

“–*Refah devleti ekonomik değildir.* (Sermayenin) yatırım dürtüsü ve (emeğin) çalışma dürtüsünü zayıflatarak, piyasanın gerekli disiplini ve dürtülerini yerinden etmektedir.

–*Refah devleti verimsizdir.* (Verimsiz) kamu bürokrasisinin hızlı büyümesini teşvik etmekte ve sermaye güçlerini ve insan kaynaklarını ekonominin (verimli) özel sektörüne dışına zorlamaktadır...

–*Refah devleti etkisizdir.* Refah devletinin refah sağlama tekeli ve özel/bölgesel çıkarları yaratması ve himayesi, (dağınık) tüketicilerden ziyade (örgütlü) üreticilerin çıkarlarına uyarlanmış, piyasa disiplininden yoksun bir sisteme yol açmaktadır...

¹²³ Aynı, s. 115.

¹²⁴ Barry, a.g.e., s. 74.

--*Refah devleti faydasızdır.* Tahsis edilen büyük kaynaklara rağmen, refah devleti önlemleri, yoksulluğu ve yoksunluğu ortadan kaldırmaya muvaffak olamamaktadır. Aslında, bunlar geleneksel toplum temelli ve aile temelli himaye biçimlerini ortadan kaldırarak ve yoksunları bir 'bağımlılık döngüsü'nde tuzağa düşürerek yoksulların durumunu daha kötüleştirmektedir.

--*Refah devleti despotiktir.* En iyi ihtimalle, bürokrasinin zayıflatıcı kudretinde ve, en kötü ihtimalle, tek tek yurttaşların ve, bazı durumlarda, tüm toplulukların toplumsal kontrolünde bir artışı kibirli bir devlet eliyle yaratmaktadır. Böyle durumların çoğunda, devlet kontrolü ve manipülasyonunun kurbanları, refah devletinin yardım etmek için var olduğunun iddia edildiği aynı yoksun yurttaşlardır.

--*Refah devleti özgürlükten feragattir.* Refah devletinin ağır ve artan vergi rejiminin 'müsadere' olarak tanımlanabilmesinin yanında, hizmetleri zorunlu tedariki refah sektörü dahilinde bireysel seçme özgürlüğünü reddetmektedir."¹²⁵

Özetlenmeye çalışılan söz konusu eleştirilerden, 'çalışma etiği', 'bireysel sorumluluk' kavramları etrafında yürütülen tartışma, yeni muhafazakar sosyal devlet eleştirisinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu tartışma, işsizlik ödemelerinin, sosyal yardımların çalışma isteğini azaltıcı, bireysel sorumluluk duygusunu aşındırıcı etkisinde odaklanmaktadır. Barry'ye göre, "*sosyal refah hizmetlerinin garanti edilen bir düzeyde varlığı çalışma isteğini azaltır. Çünkü bütün ekonomik kararlar elde edilecek sonuca göre alınır: iş arama ya da aramama kararı kişinin çalışarak kazanacağı ile çalışmadığı durumda elde edeceği gelirin karşılaştırmasına dayanacaktır.*"¹²⁶ Diğer sosyal hizmetlerin de aynı doğrultuda etkilerinden söz edilebilecektir. Konut örneğinden yola çıkan yazara göre, bir sosyal hizmet olarak, parasız değilse de, piyasa değerinin altında kiralanın kamuya ait evlerin varlığı, ucuz evlerin olmadığı yerlerde iş olsa da, buralarda işe girme arzusunu azaltacaktır.¹²⁷ Öte yandan, aynı konu bağlamında, sosyal refah uygulamalarının bağımlılık eğilimini ve alışkanlığını yerleştirdiği ve iş görme konusunda kişisel sorumluluğu aşındırdığı şeklinde liberal eleştiriler söz konusudur.¹²⁸ "*Sosyal devletin sosyal faydası kadar sosyal maliyeti de dikkate alınmalıdır*" belirlemesinde bulunan Coşkun Can Aktan da, sosyal refah harcamaları finansmanının

¹²⁵ Pierson, *Beyond the...*, s. 45-46. Sosyal devletin despotik ve özgürlükleri dışlayıcı olduğu savına Friedrich von Hayek'in görüşleri bağlamında değinilmiştir. Bkz. yuk. s. 17-18.

¹²⁶ Barry, a.g.e., s. 90.

¹²⁷ Aynı, s. 90-91.

¹²⁸ Aynı, s. 93.

ağır vergi yüküne yol açarak ekonomik büyüme üzerinde olumsuz sonuçlar doğurduğu görüşünün yanında, sosyal devlet uygulamalarının çalışma gayreti ve toplam tasarruflar üzerinde de olumsuz etkileri olduğu savındadır.¹²⁹ Yazarın, Hayek’le aynı kanıyı paylaşarak, refah devleti anlayışının yarattığını ileri sürdüğü paternalist devlet anlayışını da bir sosyal maliyet kalemi olarak andığı görülmektedir. Buna göre, “*refah devleti anlayışı herşeyi devletten bekleyen bir baba devlet anlayışını (Paternalizm) kurumsallaştırmıştır.*”¹³⁰

‘Çalışma etiği’, ‘bireysel sorumluluk’ kavramları etrafında biçimlenen yeni muhafazakar eleştirilerin karşı kutbunda, sosyal refah uygulamalarının çalışma etiği ilkelerini aşındırmak bir yana, bu ilkeleri gerçekçi bir zemine çekerek güçlendirdiği şeklindeki görüşleri anmak gerekir. Bireysel refahın kolektif garantisinin savunucuları tarafından dillendirildiği belirtilen görüşlere göre, sosyal refah uygulamaları geçici olarak işsiz kalanları ‘normal davranma’ya, ekonomi tekrar düzeldiğinde ve işler tekrar elde edilebilir olduğunda çalışmaya dönebilmeye hazır tutma işlevini yerine getirmektedir. Bu sava göre, “*refah devleti, çalışma etiğinin gücünü sosyal canlılığın ölçüsü ve normu olarak desteklerken, bu normun daimi ve yaygın biçimde yerine getirilmesinde beliren zorlukların zararlı sonuçlarını asgariye indirmeye yardım etmek için de gereklidir.*”¹³¹ Bauman’ın görüşlerinin de aynı kanıyı paylaştığı gözlenmektedir. Yazara göre,

“Tüm diğer işlevlerinin yanında refah devleti sürekli olarak ‘emeğin yeniden metalaştırılması’nda çok önemli bir rol oynadı; iyi nitelikli bir eğitim, yeterli bir sağlık hizmeti, nezih konutlar ve yoksul ailelerin çocukları için sağlıklı beslenme sağlayarak kapitalist endüstriye çalıştırılmaya müsait emekten oluşan düzenli bir stok oluşturdu; bu tek bir firmanın veya şirketler grubunun kendi başına ulaşamayacağı bir sonuçtur... Refah devleti sınıai bir ‘yedek ordu’yu her an aktif hizmete hazır şekilde tuttu ve hizmetlerine ihtiyaç duyulmadığında ise doğru biçim ve durumda muhafaza etti.”¹³²

Sosyal refah uygulamalarının, yeni muhafazakar düşünce tarafından çalışma yaşamına ve bireysel sorumluluğu temel alan liberal ahlak anlayışına tehdit olarak

¹²⁹ Coşkun Can Aktan, *Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete* (Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999), s. 46-47.

¹³⁰ Aynı, s. 47.

¹³¹ Bauman, a.g.e., s. 68.

¹³² Aynı, s. 77.

değişimin yol açacağı boşlukların ve toplumsal tepkilerin aile, din, milli kimlik gibi muhafazakâr kurum ve değerlerle örtülmesi amaçlanmıştır. Bir diğer ifadeyle, piyasanın önceliği ve asgari devlet gereği korunurken; geleneğin, dinin, ailenin ve milli kimliğin önemi ve bu kurumların yapılandırılması ve muhafaza edilmesi için güçlü bir devlet fikri yeni sağ ideolojisinin temelini oluşturur.”¹³⁶

Bu içeriğiyle yeni muhafazakarlığın, yurttaşlığın sosyal boyutunu, sosyal devlet öncesi dönemin egemen anlayışını temsil eden hayırseverlik anlayışına muhatap kıldığı söylenebilir. Doğası gereği, takdirî ve gerek nitelik gerekse nicelik açısından sorgulanmaya açık hayırseverlik uygulamalarının belirleyicilik kazanmasının, geleneksel kurumları ve özel hayır kurumlarını asli özneler olarak ön plana çıkaracağı, kuşkusuzdur.

3.2.2. Sosyal Demokraside ‘Üçüncü Yol’ ve Sosyal Devlet Eleştirisi

Sosyal devletin işlevleri ve amaçlarıyla sosyal demokrasi ideolojisinin dayandığı esaslar ve güttüğü amaçlar arasında bir örtüşme dikkati çekmektedir. Sosyal demokrat ideolojinin, endüstrileşme ve kapitalist üretim biçiminin toplumda yol açtığı güvensizlik, eşitsizlik ve uyumsuzlukları giderme amacını taşıdığı, bunu parlamenter demokrasi içinde siyasal gücü kullanarak ve reformlar yoluyla gerçekleştireceğine inandığı, bu yolda işçi sınıfının orta sınıfla ittifakına dayandığı, reformlarla toplumun her kesimi için eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi konularda en azından asgari bir düzeyin sağlanması gerektiğini kabul ettiği belirtilmiştir.¹³⁷ Aynı doğrultuda olmak üzere, sosyal demokrat ideolojinin söyleminin, temelde sosyal dayanışma ve bütünleşmenin önemi ve vatandaşlık ideali üzerine kurulu ve politikasının da öncelikle ulusal düzeyde asgari bir refahın sağlanması yönünde olduğu vurgulanmaktadır.¹³⁸ Bu hususlar dikkate alındığında, 1940-1970 ekonomik genişleme döneminde, sosyal devlet anlayışının kurumsallaşması ve yaygınlaşmasıyla sosyal demokrasi ideolojisinin düşünce ve siyaset alanlarında hatırı sayılır bir konum edinmesi arasında bir paralellik görmek mümkündür.

¹³⁶ Topal, a.g.m., s. 67.

¹³⁷ Koray, a.g.m., s. 101.

¹³⁸ Aynı, s. 102-103.

Sosyal devlet anlayışıyla modern devlet uygulamasına dahil olan yeniliklerin savunulması ve geliştirilmesi taleplerinin, sosyal demokrasi ideolojisinin bileşiminin asli unsurunu oluşturduğu savunulabilir; ne var ki, bu taleplerin uygun maddi karşılığını bulabildiği uzun ekonomik genişleme evresinin bitimini izleyen dönemde, sosyal demokrasi ideolojisinin sosyal devlet karşısındaki ‘klasik’ konumunu giderek terk ettiği gözlenmiştir. Anthony Giddens’in belirlemesiyle, “*Sovyetler Birliğinin çöküşünden çok önceleri, yani 1970’li yılların ortalarından günümüze değin, sosyal demokrasi serbest piyasa felsefesinin, özellikle de Thatcherizmin ve Reaganizmin –genel bir ifadeyle yeni liberalizmin yükselişiyle- etkisiyle giderek artan şekilde değişime maruz kalmıştır.*”¹³⁹ Bu değişimin güçlü belirtileri, gerek Anglo-Sakson gerekse kıta Avrupa’sı siyaset alanlarındaki yeni sosyal demokrat vurgularda görülmüştür. Bu vurgularda, *kişisel sorumluluk, sonuç eşitliği yerine fırsat eşitliği, kamu politikalarının refahın yeniden dağıtımına yoğunlaşmaktan refahın yaratılmasının teşvik edilmesine kaydırılması* gibi temaların işlendiği gözlenmektedir.¹⁴⁰

Sosyal demokrat siyasal öznelerin dönüşümüne kuramsal bir çerçeve sağlama girişimi, Giddens tarafından gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Sosyal demokrasinin evriminde varılan yeni siyasal ve kuramsal nokta, ‘üçüncü yol’ kavramsallaştırmasıyla ifade edilmektedir. Giddens, üçüncü yol kavramını, sosyal demokrasiyi geçen yirmi ya da otuz yıldan fazla süredir kökten değişime uğrayan bir dünyaya adapte etmeye çalışan düşünce ve politika üretme bağlamında ele aldığını, üçüncü yolu hem eski tip sosyal demokrasiden hem de neo-liberalizmden farklı bir çaba olarak kabul ettiğini belirtmektedir.¹⁴¹ Şu halde, geçmişte gene sosyal demokrasinin şahsında fakat serbest piyasa anlayışıyla kolektivist anlayış karşısında farklı bir yol olma savıyla tanımlanan üçüncü yol, son durumda, verili serbest piyasa ekonomisi temelinde, ‘klasik’ sosyal demokrasiyle yeni muhafazakarlık (yeni sağ, neo-liberalizm) anlayışları karşısında anlatımını bulmaktadır.

Üçüncü yolun sosyal devlet eleştirilerini, yeni muhafazakar eleştirilerin öncelik verdiği ‘bireysel özgürlük sorunu’ndan başlattığı görülmektedir. Giddens’a göre,

¹³⁹ Anthony Giddens, *Üçüncü Yol*. Çev.: Mehmet Özay (İstanbul: Birey Yayıncılık, 2000), s. 17.

¹⁴⁰ Anthony Giddens, *Üçüncü Yol ve Eleştirileri*. Çev.: Nihat Şad (Ankara: Phoenix Yayınevi, 2001), s. 2-6.

¹⁴¹ Giddens, *Üçüncü Yol*, s. 36.

“Üçüncü yol politikaları, sosyal devlet uygulamalarının problemlili bir geçmişi olduğunu itiraf ederek, sağın bu uygulamaları hedef alan eleştirilerinden bazılarını kabul etmelidir. Bu durum, devlet yardımlarının toplumun üst tabakasından alt tabakasına doğru gerçekleşen paylaşımında olduğu gibi demokrasiye uymayan bir durumdur. Bu bağlamda onu harekete geçirici gücü koruma ve bakım sağlamakta; fakat bireysel özgürlüğe yeterince yer vermemektedir. Sosyal devlet uygulamalarını sağlayan kurumların bazıları bürokratik, yabancılaştırıcı ve etkisiz niteliklere sahiptir.”¹⁴²

Yazara göre, en gelişkin biçimlerinde bile sosyal devlet, asla katıksız bir fayda sağlamamıştır; bütün sosyal devletler bağımlılık, ahlaki tehlike, bürokrasi, çıkar grupları teşekkülleri yaratmaktadır.¹⁴³

Belirtmek gerekir ki, üçüncü yol politikalarının temel ilkeleri olarak formüleleştirilen önermelerden üçü, sosyal devlet anlayışıyla doğrudan ilgili belirlemeler ve öneriler içermektedir. Bu ilkelere göre, üçüncü yol ‘*sorumluluk olmadan hak olmaz*’ teoremine dayanan yeni bir sosyal sözleşme oluşturmayı önerir. Sosyal mallardan faydalananlar, bunları bir sorumluluk çerçevesinde kullanmalıdır ve karşılığında daha geniş sosyal topluluğa bir şeyler vermelidir. *İkinci ilkeye* göre, üçüncü yol ekonomik alanda, ekonomik kalkınma mekanizmalarıyla refah devletinin yapısal reformlarını uzlaştırmaya çalışan, geniş bir yelpazeye sahip arz yanlı bir politika geliştirmeye önem verir. İnsan sermayesine yatırım doğrultusunda eğitim, iletişim ve altyapı alanlarında kapsamlı sosyal yatırım yapılmasını öngörür. *Üçüncü ilkeye* göre de, fırsat eşitliğinin en üst noktaya çıkarılmasına önem verilir; bununla birlikte, sonuç eşitsizliğinin sınırlandırılması kaygısı da sürdürülür.¹⁴⁴

İlkelerin açıklanması olarak kabul edilebilecek çözümler üçüncü yol eleştirilerinin temel vurguları ve alternatif önerisi bakımından açıklık sağlamaktadır. ‘Sorumluluk yoksa hak da yok’ formüleştirmesini konu alan çözümler şöyledir: Devletin, zayıfların korunmasının da dahil olduğu, vatandaşları ve diğerleri için bir dizi sorumluluğa sahip olduğu kabul edilmekle birlikte, bireylerin haklar karşılığında sorumluluk üstlenmeleri istenmektedir. Bu bağlamda, ‘eski tip’ sosyal demokrasinin söz konusu hakları şartsız kabul edilmesi gereken haklar olarak görme eğilimi taşıdığı ileri

¹⁴² Aynı, s. 127.

¹⁴³ Giddens, *Üçüncü Yol ve Eleştirileri*, s. 31.

¹⁴⁴ Aynı, s. 47-49.

sürülmektedir.¹⁴⁵ Giddens'a göre, neo-liberaller çok sayıda insanın devletten elde ettikleri gelire yaşamlarını idame ettirmeleri karşısında duydukları endişede kesinlikle haklıdır. Bu bağlamda, sosyal devlet reçetelerinin ahlaki tehlikeye yol açmasından söz edilebilecektir. Örneğin, işsizliğe karşılık olarak elde edilen kazançlar çalışma zorunluluğundan bir kaçış olarak kullanıldığında gerçekte işsizliği üretebilmektedir.¹⁴⁶ 'Sorumluluk olmadan hak olmaz' ilkesi, üçüncü yolun emeklilik sistemi eleştirisinde de belirmektedir. Giddens'a göre yaşlılık, sorumluluktan azad edilerek hakların elde edildiği bir dönem olarak görülmemelidir.¹⁴⁷

Üçüncü yolun kuramsal savunusunun iktisadi alanda tercihini arz yanlı bir politika doğrultusunda koyduğu ve sosyal devleti 'sosyal yatırımcı devlet' olarak ifade edilen yönde, yeniden yapılandırmak iddiasını taşıdığı gözlenmektedir. 'Klasik' sosyal demokrasinin iktisadi veçhesinin, devletin toplumsal ve ekonomik yaşama katıldığı, Keynesçi bir yönetimin uygulandığı ve piyasaların ancak kısıtlı bir rolünün kabul edildiği, tam-zamanlı çalışmanın esas alındığı bir anlayışla betimlendiği görülmektedir.¹⁴⁸ Bu esasları reddedip serbest piyasa tercihini ortaya koyarken üçüncü yolun, başarılı bir piyasa ekonomisinin herhangi bir rakip sistemden çok daha fazla zenginlik yarattığı¹⁴⁹ ve dahası, artık kapitalizmin alternatifinin bulunmadığı¹⁵⁰ şeklindeki öncüllerden hareket ettiği anlaşılmaktadır. Bu öncelikle uyumlu olarak, sosyal ve ekonomik politikaların artık farklı konularmış gibi ele alınamayacağı, sosyal harcamaların bütün olarak ekonomi açısından sonuçları bakımından değerlendirilmek zorunda olduğu vurgulanmaktadır.¹⁵¹ Üçüncü yol politikalarının da, neo-liberallerin gündemlerinin ön sıralarına aldığı rekabetin ve zenginliğin üretilmesi niteliklerine büyük önem verdiği belirtilmektedir; bununla birlikte, ekonomik dalgalanmalar karşısında bireyleri koruyucu bir müdahaleye kapı aralanmakta ve daha önemli olarak

¹⁴⁵ Giddens, *Üçüncü Yol*, s. 76.

¹⁴⁶ Aynı, s. 129.

¹⁴⁷ Aynı, s. 135.

¹⁴⁸ Aynı, s. 19.

¹⁴⁹ Giddens, *Üçüncü Yol ve Eleştirileri*, s. 33.

¹⁵⁰ Giddens, *Üçüncü Yol*, s. 34.

¹⁵¹ Giddens, *Üçüncü Yol ve Eleştirileri*, s. 112.

da devlete, insan kaynaklarına ve girişimci kültürün gelişmesi için ihtiyaç duyulan altyapıya yatırım yapılmasında önemli bir rol biçilmektedir.¹⁵²

Belirtmek gerekir ki, bu vurgular üçüncü yol yaklaşımında sosyal devletin alternatifi olarak kurgulanan ‘sosyal yatırımcı devlet’ fenomenine işaret etmektedir. Anılan formülleştirme, fırsat eşitliğinin ağırlık merkezini oluşturduğu ve aslında giderek yeniden dağıtım sorununun dışlandığı *üçüncü ilkenin* de oluşturmaya çalıştığı çerçevedir. ‘İnsan sermayesine yatırım’ formülleştirmesiyle eğitime ve öğretime yatırım, aile politikası bağlamında çocuk bakımının sağlanması, ücretli aile izinleri şeklindeki önlemlere vurgu yapılmaktadır. Giddens’a göre, “*fırsatların paylaşımı*’ için temel öneme sahip olan eğitime yatırım yapmak günümüzde hükümetler için bir zorunluluk halini almıştır.”¹⁵³ Öte yandan, yazara göre, “*sosyal demokratlar arasında son zamanlarda yaşanan tartışma ‘imkanların paylaşımı’yla ilgili vurguyu tamamiyle değiştirmiştir. İnsan potansiyelinin eğitilmesi bu paylaşımın yerini mümkün olduğunca almalıdır.*”¹⁵⁴ Görüldüğü gibi, ‘sonuç eşitliği’ perspektifinin silikleşmesiyle uyumlu olarak, yeni bir ‘yeniden paylaşım’ tanımlaması çabasında bulunmaktadır. Açık ki, bu yönelim, yoksullukla mücadele perspektifini büyük ölçüde gündemin dışına atmaktadır; kaldı ki yazara göre, sosyal devlet yeniden dağıtım suretiyle ekonomik eşitsizliğin azaltılması hedefine ulaşmada çok etkili olamamıştır; “*büyük oranda, toplumsal programlarda orta sınıfa çok büyük menfaatler sunulmasından kaynaklanmıştır bu durum. Yoksulluk esas olarak zenginden yoksula doğru bir yeniden dağıtım yoluyla değil, refah seviyesinin artması sayesinde herkesin gelirinin yükselmesi suretiyle hafifletilmiştir.*”¹⁵⁵ Bu yüzden, üçüncü yol perspektifi, sonuç eşitliği olarak ifade edilen, pratik karşılığı ekonomik eşitsizliklerin azaltılması olan hedefi düşünsel ve siyasal alanlardan uzaklaştırma yolunu seçmiş görünmektedir. Gerçekten de, Giddens’ın değerlendirmesine göre, “*geleneksel yoksullukla mücadele programlarının yerini, daha etkili olmanın yanısıra, daha demokratik katılıma da izin veren toplum-merkezli yaklaşımlar almalıdır. Toplumun inşa edilmesi olgusu destek ağları (support networks), kendi kendine yardım ve toplumsal sermayenin üretilmesi gibi düşük gelir gruplarının*

¹⁵² Giddens, *Üçüncü Yol*, s. 113.

¹⁵³ Aynı, s. 124.

¹⁵⁴ Aynı, s. 114.

¹⁵⁵ Giddens, *Sağ ve...*, s. 149-150.

*yaşadığı bölgelerde ekonomik canlılığın hayata geçirilmesine yardımcı olacak araçlara vurgu yapmaktadır.*¹⁵⁶

Sosyal devlet yerine, pozitif bir refah toplumu bağlamında hizmet gören, ekonomik durumun sürgit desteklenmesinden ziyade insan sermayesine yatırım yapacak olan sosyal yatırımcı devleti koyma¹⁵⁷ amacı, kamu hizmetlerinin tüm toplum kesimlerine hitap etmesi bakımından da önemli bulunmaktadır; çünkü, en alt toplum kesimlerinde yaşandığı gibi, en üst toplum kesimlerinde de yaşandığı belirtilen toplumsal dışlanmanın ancak bu şekilde aşılabileceğine işaret edilmektedir. Nüfusun çoğunluğunun faydalandığı bir sosyal devlet uygulamasının ortak bir vatandaşlık ahlakı yaratabileceği, 'refahın' sadece olumsuz bir anlama sahip olduğu ve büyük oranda yoksulları hedef aldığı bir yerde ortaya çıkacak sonuçların ihtilaflara yol açacağı savunulmaktadır.¹⁵⁸ Giddens'in saptamasıyla, *"imtiyazlı gruplar, toplumun geri kalan kesimleriyle ilişkilerini kesmelerini somut bir şekilde belgeleyen, etrafı yüksek duvarlarla çevrili mekânlarda yaşama başlamakta ve kamu eğitiminden ve kamu sağlık sisteminden faydalanamamaktadırlar."*¹⁵⁹ Yazar göre, *"eğer devlet okulları ve sağlık hizmetleri iyiyse, şehir merkezleri devamlı yenileniyor ve suçun önüne geçilebiliyorsa, geri çekilme olanağı olanları bunu yapmaya iten saikler çok daha az olacaktır."*¹⁶⁰ Şu halde, sosyal yatırımcı devlet uygulamalarının, bildik sosyal devlet uygulamalarından ayrımla, hizmetin hedef kitlesi bakımından tüm yurttaşları kapsayacak bir genelliği sağlayacağı savunulmaktadır.

Sosyal yatırım stratejilerinin somutlaştırılması bağlamında, iki temel alanın, yaşlılık dönemi ve işsizliğin, ele alındığı görülmektedir. İngiltere örneğinde emeklilik maaşlarının ortalama kazançtan ziyade ortalama fiyatlara endekslediği, Finlandiya örneğinde ise, devlet garantili minimum bir gelire özel sektörün karşıladığı kazançla bağlantılı emeklilik gelirin birleştirildiği aktarılmaktadır.¹⁶¹ Görece olumlandığı görülen bu örneklerin yanında, daha köklü önerilerde bulunduğu gözlenmektedir.

¹⁵⁶ Giddens, *Üçüncü Yol*, s. 124-125.

¹⁵⁷ Aynı, s. 131.

¹⁵⁸ Aynı, s. 122.

¹⁵⁹ Aynı, s. 117.

¹⁶⁰ Giddens, *Üçüncü Yol ve Eleştirileri*, s. 111.

¹⁶¹ Giddens, *Üçüncü Yol*, s. 132-133.

Emeklilikle başlayan emeklilik maaşı kavramı ve ‘emekli’ adlandırmasının sosyal devlet uygulamalarının bir icadı olduğu belirtildikten sonra, emeklilik yaşını belli bir yaşla sınırlandırmaktan vazgeçilmesi gerektiği, yatırılan primleri ‘emeklilik yaşına’ kadar bloke etmenin anlamsızlığı iddia edilmektedir. Nihayet, yasal emeklilik uygulamasına son verilmesinin, bireylere işlerinden daha erken ayrılabilmelerine olanak sağlanmasıyla denkleştirilebileceği önerisinde bulunmaktadır.¹⁶² Bu öneriler, yaşlıların bakımlarının devlet tarafından üstlenilmesi gerektiği gibi bir beklentinin, zararlı bir bağımlılık kültürü yaratacağı savıyla¹⁶³ desteklenmiştir.

İşsizlik sorununun aşılmasında ise, işsizliği teşvik eden sosyal yardımlara dikkat çekildikten sonra, sosyal yardım harcamalarının insan kaynakları yatırımına (yaşam boyu eğitim gibi) yönlendirilmesi gereğine işaret edilmektedir,¹⁶⁴ bununla birlikte, çalışma hakkı ve iş güvencesi konusunda iyimser olunmadığı da ifade edilmektedir. Tam zamanlı ve uzun dönemli iş oranının Batılı ekonomilerde giderek azalmakta olduğu belirlemesinde bulunan Giddens’a göre, “*hiç kimse küresel kapitalizmin gelecekte yeterli iş olanağı yaratıp yaratamayacağını bilemediğinden bunun olacağını varsaymak mantıklı değildir.*”¹⁶⁵

Sosyal demokrasi ideolojisinin ‘üçüncü yol’ biçimlenmesi sonrasında sosyal devlete yönelttiği eleştirilerin yeni muhafazakar eleştirilerle büyük ölçüde örtüştüğü, dikkatlerden kaçmamaktadır. Ekonomik dolaşıma talep yanlı müdahaleden arz yanlı müdahaleye geçiş tercihinin, felsefi düzlemde sürdürülen *bireysel sorumluluk, sorumluluk veya yükümlülüğün hakkın ön koşulu yapılması*, temaları eşlik etmektedir; gerçi, üçüncü yol, yeni muhafazakar düşünceden ayrımla, devlete zayıfların korunmasında sorumluluk yüklemekte, ekonomik dalgalanmalarda bireyin himaye görmesine kapıyı aralamaktadır; dahası, büyük ölçüde tartışmalı hale getirilmiş olsa da, sosyal hizmetler alanından ‘hak’ kavramı kovulmuş değildir; bununla birlikte, devletin zayıfları koruma sorumluluğunun, ekonomik dalgalanmalarda bireylerin himayesinin nasıl gerçekleşeceği yanıtız kalmaktadır. Öte yandan, yurttaşlığın sosyal boyutu, adı anılmakla birlikte kapsamlı kayıtlamalarla bir hayli başkalaştırılmış bir ‘hak’ anlayışıyla

¹⁶² Aynı, s. 134.

¹⁶³ Giddens, *Üçüncü Yol ve Eleştirileri*, s. 37.

¹⁶⁴ Giddens, *Üçüncü Yol*, s. 136-139.

¹⁶⁵ Aynı, s. 140.

zayıflatılmakta; sosyal yatırımlar, ekonomik eşitsizliğin azaltılması amacının güdümündeki yeniden dağıtım perspektifi, ‘insan sermayesine yatırım’ olarak anılan stratejilere rakip bir olgu olarak kınanmaktadır. Devlete yüklenen sorumlulukların ise, daha çok kollayıcılık işlevine indirildiği ileri sürülebilir. Kayda değer bir ağırlığın verildiği aile politikasında bile, inisiyatifin iş çevreleri ve üçüncü sektör gruplarına (gönüllü kuruluşlar) kaydırılmak istendiği¹⁶⁶ gözlenmektedir.

Öte yandan, işsizliğin bertaraf edilmesinde eğitime vurgu yapılırken, herkesin bir işe ve iş güvencesine sahip olma sorunu karşısında, sistemin nesnel sınırlarına gönderme yapılmaktadır. Üçüncü yol yaklaşımının, ‘klasik’ sosyal demokrasi tarafından savunulduğunun vurgulandığı “*vatandaşları ‘beşikten mezara kadar’ koruyan kapsamlı sosyal devlet*”¹⁶⁷ yerine, bireyleri himaye amacı ve yeteneği büyük ölçüde aşındırılmış bir ‘refah’ modeli öngördüğü belirtilebilir. Geniş toplum kesimlerinin kalıcı gelir sorununun çözümsüz bırakıldığı bir perspektifte insan kaynaklarına yatırım stratejisinin, esnek üretim modelinin bileşimiyle uygunluk gösterdiği ileri sürülebilir; çünkü, diğer bileşenlerin dışlandığı bir durumda yaşam boyu eğitim stratejisinin, nicelikçe çok sınırlı olan vasıflı çekirdek işgücünü takviye işlevini karşılayacağı ortadadır. Kuşkusuz, böyle bir durum, bir bütün olarak sosyo-ekonomik yapıya arz yanlı bir yaklaşımın göstergesidir.

Yeni muhafazakar düşüncenin ve sosyal demokrat üçüncü yol düşüncesinin sosyal devlet eleştirileri, sosyo-ekonomik temelde geline aşamanın düşünce dünyası üzerinde yarattığı basıncın sonuçları olarak resmedilebilir. Bu düşünce uyarlanmasının, 1930-1980 döneminin sosyal devlet sisteminin, küresel ekonominin olanakları bakımından nesnel bir sınıra dayandığı gözleminden doğduğu kuşkusuzdur. Öte yandan, sosyal devlet eleştirilerinin kaynaklandığı iki temel düşünce odağının, yurttaşlığın sosyal boyutu sorununu, siyasal ve hukuksal bir gündem maddesi olmaktan çıkarma noktasında hemfikir bir kutup oluşturduğu ileri sürülebilecektir.

¹⁶⁶ Giddens, *Üçüncü Yol ve Eleştirileri*, s. 44.

¹⁶⁷ Giddens, *Üçüncü Yol*, s. 19.

4. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM DÖNÜŞÜM SORUNSALI

Sosyal devletin karşılaştığı nesnel zorlukların ve ideolojik yeniden yapılanmanın belirleyiciliğinde, sosyal refah politikalarında yeni anlayış ve uygulamalara tanık olunmaktadır. Anlayış ve uygulamada ortaya çıkan yeni biçimlenmeler, bir yandan başkalaşma sürecinin açıklanmasında uygun kuramsal çözümlemenin yapılması, diğer yandan beliren yeni biçimlenmelere dayanak olacak kuramsal çerçevelerin yaratılması çabalarına yol açmaktadır. Açıktır ki, sürecin açıklanmasına dönük kuramsal çabalar farklı kutuptan görüşlerin ortak refleksiye, beliren yeni biçimlenmelere dayanak yaratma çabasında, süreci olumlayan bir tutum söz konusudur.

Öte yandan, sosyal refah yaklaşımındaki dönüşümler, sosyal devletin akıbeti sorununu tartışmaktadır. Tartışmanın bir kutbunu, başkalaşım sürecini olumlayan yaklaşımın omurgasını oluşturduğu *sosyal devletin evrim geçirerek varlığını sürdürdüğü görüşü*, diğer kutbunu ise *liberal devletin özgün bir tarihsel döneme yanıt olan sosyal devlet evresini terk ettiği görüşü* oluşturmaktadır.

4.1. Sosyal Devletin Nitelik Değiştirdiği Savı

Sosyal refah politikalarında görülen değişimi, sosyal devletin yeni bir evreye geçişine yoran dolaysız savunuya Mary Ruggie'nin çözümlerinde rastlanmaktadır. Yazara göre, *"bir refah devletini karakterize eden, her şeyden önce, tedarik(provision) araçları ister devlet isterse toplum kökenli olsun, temel tedarik'in kabul edilebilir ve hep gelişen düzeyini gerçekleştirecek toplumsal kaynakların yeniden dağıtımının taahhüt edilmesidir."*¹⁶⁸ Yazar, değişimin izini sosyal refah politikalarında devletin değişen rolünde, diğer toplumsal aktörlerin söz konusu politika zeminlerinde edinmiş olduğu yeni konumlarda sürme çabasıdır. Bu odaklanmada, değişimi anlamlandıramamanın, sosyal devlet anlayışı içinde devlete biçilen role ilişkin yaygın kanıdan doğduğunun kanıtlanması merkezi önemdedir. Ruggie'ye göre,

"Devletin, refah devletindeki şu anki rolünün açık bir kavranışını edinmek zordur çünkü bizim düşüncümüz hâlâ sürekli genişleme [dönemi]nin paradigmasına bağlıdır. Bu bakışa karşı yönde, hükümetin mali kaynakları daraldı ve bu yüzden hükümetin

¹⁶⁸ Mary Ruggie, *Realignments in the Welfare State: Health Policy in the United States, Britain and Canada* (Newyork: Columbia University Press, 1996), s. 269.

harcama-temelli sosyal programlardaki rolü değişti. Bununla birlikte, sosyal tedarik hükümet eliyle olmasa da diğer toplumsal aktörler eliyle sürmektedir. Üstelik, hükümetler bu daha geniş sosyal tedarik temeline göz kulak olmaktadır... Biz sadece devletin kendi başına ne yaptığını değil, fakat devletin diğer toplumsal aktörlerin ne yapmalarına fırsat verdiğini de incelemeliyiz.”¹⁶⁹

Yazarın, çözümlenmelerine egemen olan yaklaşımı sosyal devleti açıklama perspektiflerinden ilk ikisi olarak belirttiği devlet-merkezli ve toplum-merkezli yaklaşımlardan farklı bir açıklama biçimini oluşturan ‘karşılıklı bağımlılık modeli’ne dayandırdığı gözlenmektedir. Ruggie’ye göre, “*üçüncü perspektif, karşılıklı bağımlılık modeli, devlet ve toplumsal aktörleri daha fazla karşılıklı destekleyici ilişki içine yerleştiren, devlet ve toplum arasındaki uzlaşmacı, kooperatif veya işbirliğine dayalı etkileşimlerin türlü biçimlerinin olabirliğini araştırmaya çalışır.*”¹⁷⁰ Öte yandan, yazarın devlet tedarikinden devlet kolaylıklarına, kaynakların devlet tarafından biriktirilmesi ve harcanmasından diğer toplumsal aktörlerin toplumca istenen görevleri yerine getirmesine yönlendirecek devlet kılavuzluğuna varan değişiklikleri öneren neo-pluralist ve neo-korporatist açılımları benimsediği görülmektedir.¹⁷¹

Ruggie, süregiden başkalaşım sürecine sosyal politika alanında yeni kavramsallaştırmaya başvurarak çerçeve yaratma çabasındadır. Yazarın önerisine göre, ‘müdahaleci politika rejimi’ ve devletin ikincil role sahip olduğunun belirtildiği ‘bölünmüş politika rejimi’nden farklı olan ‘bütünleştirici politika rejimi’ bir üçüncü olası seçenektir.¹⁷² Hükümetin toplumsal aktörlerden biri, fakat işbirliğine dayalı karar alma bağlamlarının yapılandırılmasında en fazla, ve son derece çeşitli, kaynağa sahip aktör olduğu bütünleştirici politika rejiminde, devletin rolünün sosyal politika süreçlerinin gerçekteşme zeminini sağlamak ve bütünleşmelerini denetlemek olduğu vurgulanmaktadır.¹⁷³

Ruggie’nin İngiltere, Kanada ve ABD sağlık sistemlerindeki değişikliklerden hareketle yaptığı genelleştirmeye göre, “*bu değişiklikler kendi refah devletlerinde süregiden bir evrimi oluşturunur. Bunlar aynı zamanda, refah devletinin dağılmakta*

¹⁶⁹ Aynı, s. 7.

¹⁷⁰ Aynı, s. 9.

¹⁷¹ Aynı, s. 11.

¹⁷² Aynı, s. 18.

¹⁷³ Aynı, s. 263.

*olmadığını, onun işlevlerinin piyasanın örgütlenme kurallarına geri döndüğünü ifade eder.*¹⁷⁴

Sosyal refah uygulamalarını, sürekliliği olan verili bir temel olarak gördüğü anlaşılabilir bir çözümlenme de, Avrupa refah sisteminin yüzleştiği baskılara, geri çekilmeden ziyade adaptasyonla karşılık verdiğine işaret etmiştir.¹⁷⁵ Buna göre, yeniden biçimlenmedeki ana temalar, ekonomik rekabeti artırmak için refahın canlandırılmasını ve özellikle emekli aylıklarına ve sağlık hizmetine ilişkin olmak üzere, maliyetlerin kısılmasını içermektedir.¹⁷⁶ Söz konusu çözümlenmenin vardığı kapsamlı sonuca göre, refahı çevreleyen etkiler ve değişim zorlamaları, “*emek-piyasası canlanışını, güçlü bir çalışma alanını ve refah harcamalarında ekonomik performansı destekleyecek doğrultuda daha büyük verimliliği içeren rekabetçilik-yönelimli bir refah sisteminin gelişimi doğrultusunda*” işlemektedir.¹⁷⁷

Sosyal demokrat üçüncü yol yaklaşımının da sosyal devletin evrimi yaklaşımını benimsediğini belirtmek gerekir. Gerçekten de Giddens, üçüncü yol politikalarının sosyal devlette var olduğunu düşündüğü problemleri, onun ortadan kaldırılmasının değil, yeniden yapılandırılmasının işareti olarak gördüğünü belirtmektedir.¹⁷⁸ Her ne kadar üçüncü yol, sosyal devleti ikame etmek üzere, ‘sosyal yatırımcı devlet’, ‘pozitif refah toplumu’ gibi kavramsallaştırmalara başvuruyorsa da, yaklaşımını, öngördüğü şekliyle dönüştürülmüş bir sosyal devletin olabilirliği varsayımına dayandırmaktadır; bununla birlikte, üçüncü yol, kendiliğindenci bir yaklaşımı benimsemektense, sosyal devleti yeni bir evreye geçişe zorlayacak köklü müdahalelere yandaş görünmektedir.

Belirtmek gerekir ki, Ruggie’nin çözümlenmeleri, Esping-Andersen’in sosyal devlete dar açıdan veya geniş açıdan yaklaşım ayrımında, dar açıdan yaklaşımı benimsemiştir; çünkü, Ruggie’nin çözümlenmelerinde sosyal devlet, sosyal hizmetlere, birtakım kamu hizmetlerine indirgenmiş bulunmaktadır. Yazarın, sosyal devletin geniş açıdan ele alınışındaki kurgulanışını benimsemeyerek yeni kavramsallaştırma çabalarına giriştiği ortadadır; bununla birlikte, Ruggie’nin ölçeğini bir hayli daraltarak kurguladığı

¹⁷⁴ Aynı, s. 270.

¹⁷⁵ Taylor-Goby, a.g.m., s. 27.

¹⁷⁶ Aynı, s. 27.

¹⁷⁷ Aynı, s. 27.

¹⁷⁸ Giddens, Üçüncü Yol, s. 127.

sosyal devletin, öngörülen ‘bütünleştirici politika rejimi’nde yaşayıp yaşayamayacağı hususu, ayrıca tartışılmak gerekir. Aynı doğrultuda olmak üzere, Taylor-Gooby’nin çözümlemesindeki ‘rekabetçilik-yönelimli refah sistemi’ de sosyal devlet olgusu karşısında tartışılmaya muhtaçtır. Bu tartışma, sosyal devlet anlayışında değişim dönüşüm sorunsalında diğer kutbu oluşturan görüşlerin çözümlenmesiyle birlikte yapılmaya çalışılacaktır.

4.2. Liberal Devletin Sosyal Devlet Evresini Terk Ettiği Savı

Liberal devletin sosyal devlet evresini terk ettiği savı, diğer bir anlatımla sosyal devletin liberal devletin dönemsel bir yapılanmasına denk düştüğü savı, değişim dönüşüm tartışmalarının diğer kutbunu oluşturmaktadır. Bu yaklaşımın belirgin vurguları öncelikle Mandel’in uzun dalga kuramında, Fransız Düzenleme Okulu’nun kapitalist düzenleme kuramında ve Amin’in ‘birbirine rakip ve fakat birbirini tamamlayan üç sistem’ çözümlemesinde görülebilmektedir.

Mandel’e göre, kapitalist gelişmenin uzun dönemli salınımlarını gösteren uzun dalgalar, sadece verili zaman süreleri için istatistiki ortalamaları temsil etmezler; onlar, tarihsel gerçeklikleri, kapitalist üretim tarzının topyekün tarihinin kesin olarak ayırt edilebilir niteliklere sahip parçalarını temsil ederler.¹⁷⁹ Mandel’in uzun dalgaları, düşünce dünyasında, siyaset üretiminde –özellikle de ekonomi siyasetinde- yeni yönelimlerin belirlediği özgün dönemler olarak kavradığı görülür. Yazara göre, Keynesçi tam istihdam önceliğinden enflasyonla savaş monetarist önceliğine geçişi son tahlilde belirleyen, genişleyici uzun dalgadan depresif uzun dalgaya geçiştir. Şu halde, iktisadi gerçekliği değiştiren şey, egemen iktisadi öğreti değil, egemen iktisadi öğretiyi değiştiren şey, iktisadi gerçeklikteki değişmeydi.¹⁸⁰

Mandel’e göre, ortalamanın üzerinde seyreden uzun vadeli iktisadi büyüme çerçevesi içinde, tam istihdam politikaları, ılımlı ölçüde enflasyonist olmakla birlikte kapitalist kârları esas olarak tehdit etmeyecekti; ne var ki, depresif uzun dalgaya geçildiğinde öncelik, tam istihdamı sağlamaktan kâr oranını yerli yerinde tutmaya

¹⁷⁹ Mandel, *Kapitalist Gelişmenin...*, s. 77.

¹⁸⁰ Aynı, s. 78.

çalışmaya kayacaktır. Bu doğrultuda, uzun vadeli kronik yapısal işsizliğin sürdürülmesi gereği, özünde sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlerde ciddi kesintiler anlamına gelen ‘bireysel sorumluluk duygusu’nun yerleştirilmesi tema’sı, yaygınlaşmış kemer sıkma politikaları ifade edilmeye başlanacaktır.¹⁸¹ Yazara göre, düşünce ve siyaset dünyasındaki bu kaymalar çok daha genel düzeyleri de kapsamaktadır. Buna göre, depresif uzun dalgalar, düşünce dünyasında şüpheciliğe, irrasyonelliğe ve mistisizme doğru daha genel bir geri dönüşün yaşandığı kesitlerdir.¹⁸²

Sonuç olarak, Mandel’in çözümlemesinde sosyal devlet, genişleyici uzun dalganın özgün bileşiminden doğmuş bir yapılanma olarak dönemseldir; ve sosyal devlet uygulamalarından geri çekiliş, yeni bir genişleyici uzun dalgayı başlatabilmek için ödetilmeye çalışılan toplumsal ve insani bedeldir.

Uzun dalga kuramına yapılmaya çalışılan katkılara göre de, her uzun dalga birbirinden, devletin ekonomiye müdahale şekli, sermaye ile emek arasındaki ilişkiler, eğitim sistemi, çalışma hakkı ve sosyal güvenlik sisteminin de aralarında bulunduğu çeşitli göstergeler bakımından ayrılmaktadır.¹⁸³ Bu doğrultuda, Batı Avrupa’da işverenler, sendikalar ve devlet arasındaki bir ‘sosyal’ uzlaşmanın sonucu olarak hızla yükselen sosyal devlet, söz konusu ayırt edici göstergelerin 1940-1968 genişleyici uzun dalgasında aldığı özgün biçimlerin sonucu olarak kavranmaktadır.¹⁸⁴

Fransız Düzenleme Okulu’nun kapitalist düzenleme kuramından doğan çözümler, Mandel’in uzun dalga kuramıyla, özellikle de ona yapılmaya çalışılan katkılarla önemli ölçüde uyuşma halindedir. Kapitalist düzenleme kuramı, yeni mekanizmalar, yapılar, kurumlar yaratılması yoluyla toplumsal yeniden üretimin sağlanmasının koşullarını incelemektedir.¹⁸⁵ Kuram, birikim rejimi ve düzenleme biçimi olmak üzere iki önemli kavramsallaştırma içermektedir. Birikim rejimi, görece uzun bir dönemde üretim koşullarındaki dönüşümler ile tüketim ve emek gücünün yeniden üretiminin koşullarındaki dönüşümler arasında uyuşma sağlayacak bir artık değer üretimi ve yeniden bölüşümü tarzını ifade etmektedir. Düzenleme biçimi ise, farklı

¹⁸¹ Aynı, s. 78-79.

¹⁸² Aynı, s. 80.

¹⁸³ Went, a.g.e., s. 105.

¹⁸⁴ Aynı, s. 111.

¹⁸⁵ Arn, “Kapitalist Düzenleme...-I:Gelişmiş Kapitalizm”, s. 112.

kapitalist gelişme aşamalarında var olan birikim rejiminin istikrarını ve yeniden üretimini sağlayacak koşulların (üretim ilişkilerinin, toplumsal yapıların, toplumsal kurumların ve normların) bütünü oluşturur. Düzenleme biçimi analizi aracılığıyla iktisadi ve siyasal ilişkiler, bunların sürmesine aracılık eden yapılar, kurumlar tarihsel özgül biçimleri içinde ele alınabilmektedir.¹⁸⁶

Düzenleme kuramında, II. Dünya Savaşı sonrası dönem, yoğun birikim rejimi ve tekelci düzenleme biçimi olarak tanımlanan Fordist aşamadır. Bu aşamada ücret ilişkisinin, birikim rejiminin istikrarını sürdürmesine hizmet edecek şekilde bir düzenleme işlevi gördüğü belirtilmektedir.¹⁸⁷ Bir yandan toplu pazarlık ve toplu sözleşme süreçleriyle ücret artışlarının verimlilik artışına az çok paralel olarak düzenli şekilde artması sağlanmaktadır; öte yandan, “*çalışanlar sosyal güvenlik kurumları aracılığıyla işsizlik, hastalık, sakatlık, emeklilik gibi çalışamayacakları durumlarda gelir sahibi olurlar, tüketim normlarını kısmen de olsa bu sayede sürdürürler. ‘Sosyal refah devleti’ uygulamaları olarak özetlenebilecek düzenlemeler aracılığıyla işgücünün yeniden üretiminin maliyetleri kısmen de olsa toplumsallaşır. Kısacası, ücret ilişkisi, meta ilişkileri ve kollektif mal ve hizmetler aracılığıyla düzenlenir.*”¹⁸⁸ Böylece, düzenleme kuramı, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, satın alma gücünün belirli düzeyde garantilenmesiyle üretim ile tüketim genişlemesinin orta vadede paralelliğinin sağlanmış olmasına dikkatleri çekmektedir. Açıktır ki, düzenleme kuramı bu paralelleştirmede sosyal devleti bir düzenleme kurumu olarak görmektedir. Fordist aşamanın krize girdiği 1974 sonrasında ise, yeni birikim rejimi ve düzenleme biçimi arayışlarıyla sosyal devlet son bulmaktadır.

Amin’in genişleme dönemi çözümlemesinde de sosyal devlete dönemsel bir yapılanma olarak bakılmaktadır. Yazara göre, savaş sonrası dönemin başarısı, Batı’da refah devleti, sistemin çevresinde ulusal kalkınmacılık ve Doğu Bloku’nda Sovyetizm olmak üzere, birbirini stabilize eden ve tamamlayan üç sosyal projeye –sisteme-dayanmıştır.¹⁸⁹ Öte yandan, yazara göre, bu üç sistemi meşrulaştıran sosyal düşünce ve

¹⁸⁶ Aynı, s. 113-114.

¹⁸⁷ Aynı, s. 124.

¹⁸⁸ Aynı, s. 126-127.

¹⁸⁹ Samir Amin, “Yirminci Yüzyılın Ekonomi Politikası”, Çev.: Ali Tartanoğlu, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. XXV, S. 227: 199-214, (Mart-Nisan 2001), s. 204.

egemen ekonomik, sosyolojik ve siyasi teoriler, büyük ölçüde Marx ve Keynes'ten ilham almıştır. Bu teoriler, savaş sonrasında, daha emek lehine yeni sosyal ilişkileri, liberalleri önemsizleştirerek refah devleti uygulamalarını yaratmıştır; ne var ki, *“savaş sonrasında üç ‘kontrollü birikim’ modelinin 1968-71 arasında başlayan çöküşü, sistemde, on dokuzuncu yüzyıl sonundakine benzer bir yapısal krize yol açmıştır.”*¹⁹⁰ Amin'e göre bu üç sistemin birbiri ardına çöküşü dünyanın her tarafında ideolojik ve örgütsel krizler doğurmuştur.¹⁹¹

Yazara göre, üç sosyal projenin çöküşünden sonra hala yeni bir dünya düzeni kurulabilmiş değildir. Söz konusu olan bir kaosa bağlı kriz yönetimidir.¹⁹² Bu kriz yönetimi, bilinen liberal ‘serbest piyasa’ yöntemlerinin yeniymiş gibi empoze edilmesini mümkün kılmıştır. Marx ve Keynes sosyal düşünceden kazanmış ve ‘saf ekonomi’ ‘teorisyenleri’, gerçekçi çözümlerinin yerine hayali bir kapitalizmin çözümlerini koymuşlardır.¹⁹³

Sosyal devletin sönmüldüğü görüşünü paylaşan Bauman, sönmülenmenin açıklamasının ekonomik ve mali kriz veya yeni muhafazakar düşüncenin yükselişiyle tam olarak ortaya konamayacağı görüşünü benimsemektedir.¹⁹⁴ Yazar, sönmülenmeyi işgücüne olan talebin azalması ve işgücü piyasasının küresel sermayenin denetimine geçmiş olmasıyla açıklamaktadır. Ona göre, işverenlerin artık devletin bakımı altındaki yedek sanayi ordusuna tekrar ihtiyaç duymaları ihtimali giderek azalmaktadır; ayrıca, ‘yedek sanayi ordusu’ ve bu ordunun aktif hizmete hazırlanma bedeli artık globaldir.¹⁹⁵ Bu verili durumda, işadamlarından refah maliyetlerinin paylaşılmasının istenmesi, sermayenin başka yerlere kaçışına neden olmaktadır.¹⁹⁶

Bauman'ın belirlemelerinin somut durumu belirli ölçüde ifade ettiği söylenebilir; ancak, işgücüne duyulan talebin azalmasında yapısal krize ve depresyon dönemi koşullarına açıklayıcılık tanınmaması, çözümlenmenin eksik yönünü

¹⁹⁰ Aynı, s. 208-209.

¹⁹¹ Amin, *Entelektüel...*, s. 222.

¹⁹² Amin, *a.g.m.*, s. 204.

¹⁹³ Aynı, s. 209.

¹⁹⁴ Bauman, *a.g.e.*, s. 76-77.

¹⁹⁵ Aynı, s. 77-80.

¹⁹⁶ Aynı, s. 80-81.

oluşturmaktadır. Öte yandan, işgücünün üretim sürecinin dışına topyekün itildiği iddia edilmese gerektir; her ne kadar, yarı otomasyon ve tam otomasyon, işgücü gereksinimini aşağı çekme eğilimi doğursa da, küresel sermayenin ucuz işgücü olanağından yararlanmak üzere sistemin çevresine doğru hareketi ortadadır. Aslında, sorun, Bauman'ın çözümlemesinde de vurgulandığı gibi, sermayenin küresel hareket yeteneğindeki artışta görülmelidir. Sosyal refah uygulamalarını zayıflatan başlıca olgulardan biri budur.

James O'Connor'ın görüşlerinde sosyal devletin sönmülmesi savına dayanak olacak bir kuramsal çerçeve görülmektedir. Yazar, sermaye birikimiyle sosyal harcamaların birbiriyle çelişen konumuna dikkat çekmektedir. Buna göre, toplumsal sermayenin birikimi ve sosyal harcamalar, ekonomik, toplumsal ve siyasal krizlere doğru eğilimler yaratan çelişkili bir süreçtir. Maliyetlerin sosyalleştirilmesi ve kârların özel biçimde sahiplenilmesi (private appropriation), devlet harcamaları ve devlet gelirleri arasında bir mali kriz, ya da 'yapısal gedik' yaratmaktadır.¹⁹⁷

Bazı yazarların sosyal devletin çöküşü veya gerilemesi gözleminde bulunmakla birlikte, sosyal devletin kolaylıkla aşılamayacağı kaydını da düştüğü görülmektedir. Kazgan, 1990'lı yıllarda vahşi kapitalizmi dizginleyecek örgütlü güçlerin Merkez'de zayıflarken, 'Sovyet tehdidi'nin de artık olmadığını kaydetmektedir. Yazara göre, "*Çevre'ye sosyal refah devletini kuracak olanaklara zaten sahip olamamıştı, ama hiç olmazsa Hindistan, Türkiye gibi bazılarında bir 'hedef' olarak gündemde kaldı, demokrasinin vazgeçilmez tamamlayıcısı olarak düşünüldü.*"¹⁹⁸ İçeride ve dışarıda güçler dengesinin aldığı son biçim içinde, vahşi kapitalizmin sosyal refah devletini yıkması, Merkez'in sosyal refah kurumlarını adım adım çözmesi söz konusudur;¹⁹⁹ bununla birlikte, toplumsal tepki dinamiği, sosyal refah devletinin yerini özel kurumlara bırakmasını ya da Çevre'de hedef olmaktan çıkmasını güçleştirmektedir.²⁰⁰ Bir yandan refah devletinin çöküşünden ya da gerilemesinden söz eden Şaylan²⁰¹ da, diğer yandan refah devletinin, hem uygulamada yani toplumsal gerçeklik alanında hem de moral

¹⁹⁷ O'Connor, a.g.m., s. 66.

¹⁹⁸ Kazgan, Küreselleşme..., s. 214.

¹⁹⁹ Aynı, s. 214.

²⁰⁰ Aynı, s. 215.

²⁰¹ Şaylan, a.g.e., s. 133.

değerler açısından ortadan kaldırılması çok zor hatta olanaksız bir gelişme olduğunu eklemektedir.²⁰²

Özbek ise, belirli içeriğiyle sosyal devletin dönemselliği ve dolayısıyla çöküş veya gerilemesi tema'sını işlerken, sosyal devlet kavramının daha geniş bir kullanıma konu edildiği yaklaşımıyla da bir dönüşüm tema'sını sürdürmüş olmaktadır. Yazara göre, “*son iki yüzyıllık süreç bir bütün olarak değerlendirildiğinde Keynesyen refah devletinin modern devletin Soğuk Savaş ve kapitalizmin altın çağına özgü bir yönetim tarzı olduğu açıklık kazanır. Son çeyrek asırda bu toplumsal uzlaşmanın temelleri tamamen yok edilmiş ve Keynesyen refah devleti tasfiye edilmeye girişilmiştir.*”²⁰³

Yazar, çözümlemesini başka gözlemlerle de derinleştirmektedir;

“İçinde yaşadığımız konjonktür sosyal politikalar ve sosyal devlet mefhumunun geleceği açısından paradoksal bir durum yaratmıştır. Bir yandan sosyal devletin küçültülmesi doğrultusunda çabalara hız verilmekte, diğer yandan da güncel, tekil ve birbirinden kopuk yoksulluk örneklerine ilişkin yardım harcamaları artırılmaya çalışılmaktadır. Sosyal devletin tırpanlandığı bir ortamda yoksullar, yönetenler tarafından artık açık şekilde ve öncelikle bir risk unsuru olarak görülmeye başlanmıştır. Devletin sosyal yardım harcamalarına, Keynesyen refah devleti veya sosyal demokratik refah devleti bağlamında olduğu gibi sosyal vatandaşlık hakları çerçevesinde değil de açık bir şekilde yoksulların kontrol altında tutulabilmesinin ve muhtemel bir sosyal patlamanın önlenmesinin araçlarından biri olarak yaklaşmaktadır.”²⁰⁴

Bununla birlikte, Özbek'in refah uygulamaları ve meşruiyet ilişkisinin daha geniş bir sosyal ve tarihsel çerçeve içinde ele alınması yönünde vurgusu da söz konusudur. Yazara göre, “*günümüz koşullarında yeni biçimleriyle refah uygulamaları sosyal kontrol işlevlerinin yanı sıra belli ölçülerde meşruiyet işlevleri yerine getirmeye devam etmektedir.*”²⁰⁵ Küresel kapitalizmin yeni yönetim tarzları geliştirme arayışına tanıklık edilen süreçte, sosyal devlet mefhumunun önemli bir dönüşümle yüz yüze olduğu söylenmektedir.²⁰⁶

²⁰² Aynı, s. 140.

²⁰³ Özbek, a.g.m., s. 30.

²⁰⁴ Aynı, s. 25-26.

²⁰⁵ Aynı, s. 28.

²⁰⁶ Aynı, s. 30.

Belirtmek gerekir ki, sosyal refah uygulamalarının siyaset veya siyaset tekniği olarak kavramsallaştırılması,²⁰⁷ isabetsiz değildir; bu bakımdan, sosyal refah uygulamalarının siyasal iktidarın meşruiyeti sorunu çerçevesinde geniş bir irdelemeye konu edilmesi gereklidir; bununla birlikte, Özbek'in bütün bu tartışmaları, içeriği ve sınırları belli bir sosyal devlet kavramsallaştırmasından çok, sosyal devletin 'refah rejimi' anlamında kavramsallaştırıldığı bir yaklaşım çerçevesinde sürdürdüğü gözlenmektedir.²⁰⁸ Sosyal devletin dönüşümü yargısına, bu tarz bir geniş kullanım sonucunda varıldığı ortadadır. Tartışmaya açık bu ayrık yaklaşım bir kenarda bırakılacak olursa, yazarın belirlemelerinin sosyal devletin sönümlenmesi tema'sını işleyen yazarlarınkiyle örtüşme içinde olduğu görülür.

4.3. 'Sosyal Devletin Akıbeti'nin İrdelenmesinde Kuramsal Bir Çerçeve

Sosyal devlet kuramcıları olarak anılabilecek yazarların görüşleri, sosyal devletin akıbeti konusuna açıklık kazandırılmasında öncü ölçütler içermektedir. Huber'e göre, "*sosyal devletin temel değerleri geniş bağımlı kütelerin çıkarı için, yaşayabilme güvenliği, tam istihdam ve çalışma gücünün muhafazası'dır.*"²⁰⁹ Yazar, "*sosyal bakımdan bağımlı olan tabakaları, yaşayabilme, iş olanakları ve çalışma gücü tehditlerine karşı himayeyi üzerine aldığı içindir ki Devlet bir Sosyal Devlet'tir*" belirlemesinde bulunmaktadır.²¹⁰ Göze'nin de aynı temayı işlediği görülür. Sosyal devlette çalışma hakkının, yardım alma hakkının uzantısı olmaktan çıktığını belirten yazara göre, "*...kişi ancak çalışarak gerçek güvenliğe kavuşur ve maddî manevî gelişmesini gerçekleştirir. Kişinin yararlı ve verimli bir işte çalışma hakkı, onun güvenliğini sağlar ve onu gelecek endişesinden kurtarır. Çalışma hakkı çalışanın insanlık onurunu korur ve onu yaşayabilmek için başkalarının yardım ve sadakasını*

²⁰⁷ Nadir Özbek, *Osmanlı İmparatorluğunda Sosyal Devlet: Siyaset İktidar ve Meşruiyet 1876-1914* (İstanbul: İletişim Yayınları, 2002), s. 16.

²⁰⁸ Bu tarz bir geniş kullanımın sonucu olarak, yazarın, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki hayır işlerini ve sosyal politika uygulamalarını 'sosyal devlet' kavramı etrafında irdelemeye tabi tuttuğu görülmektedir: Bkz. Özbek, a.g.e.

²⁰⁹ Huber, a.g.m., s. 66.

²¹⁰ Aynı, s. 66.

beklemekten kurtarır."²¹¹ Yazar, çalışma hakkının tanınmasının ek düzenlemelerle desteklenmesi gereğine işaret etmektedir. Buna göre, 'adaletli bir ücret elde etme', 'diğer sosyal yardımlardan yararlanma', 'çalışma koşullarının düzenlenmesi', dinlenme ve tatil hakkının tanınması ve bütün bunların uygulamada karşılığının olabilmesi için sendika kurma, toplu iş sözleşmesi yapma ve grev haklarının tanınması gerekmektedir.²¹²

Çalışma hakkının Huber'in 'yaşayabilme güvenliği' veya 'varolma güvenliği' olarak ifade ettiği daha kapsayıcı düzeye işaret ettiğini belirtmek gerekir. Başka bir anlatımla, 'gelecek kaygısı duymama' veya 'yoksulluktan kurtulma' hakkı olarak da tanımlanabilecek bu kapsayıcı düzeyin gerçekleşmesinde tam istihdam hedefi ve çalışma hakkı merkezi önemdedir; bununla birlikte, bu genel düzeyi, sosyal devlet çerçevesi içinde herkese görece yeterli, kalıcı bir gelir sağlanması şeklinde ortaya koymak gerekir. Ancak böyle bir ele alışla, çalışamayanların da devlet tarafından himaye görmesi amacına ulaşılacaktır.

Tam istihdam amacının güdülmesi, çalışma hakkı ve genel olarak herkese kalıcı gelir sağlanması suretiyle kitlesel satın alma gücünün güvencelenmesinin, sosyal devletin en ayırt edici özelliği olduğu rahatlıkla ileri sürülebilir. 1970'lerin ortalarından itibaren, düşüncede ve uygulamada sosyal refah anlayışının bu temel özellikten adım adım uzaklaşmakta olduğu, açıklıkla gözlenebilen bir gelişmedir; kaldı ki, neo-liberal görüşler doğrultusunda 'doğal işsizlik oranı' gibi kavramsallaştırmalarla, kronik yapısal işsizlik özendirilmektedir. Bu yönüyle sosyal refah anlayış ve uygulamalarının, istihdam, ücretler ve bütün makro-ekonomik göstergeleri irdeleyen sosyal refah sorununun 'geniş açıdan ele alınması'na konu olacak içerikten uzaklaşmış olduğu belirtilmelidir. Sosyal refah anlayışının bir dizi sosyal hizmetin sağlanmasına indirildiği gözlenmektedir.

Öte yandan, sosyal refahın kendisine indirildiği sosyal hizmetlerin, birtakım kamu hizmetlerinin nasıl sağlanacağı noktasındaki öneriler de, sosyal devlet açısından tartışılmalıdır. Sosyal refah mekanizmalarının Ruggie'nin olumlayarak belirttiği gibi 'piyasanın örgütlenme kuralları'na dahil olmasını, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde

²¹¹ Göze, *Liberal Marxiste...*, s. 106-107.

²¹² Aynı, s. 107.

düşünmeye imkan olmasa gerektir. Söz konusu gelişme, ancak yeni bir ‘sosyal refah anlayışı’ önerisi olarak değerlendirilebilecektir; bununla birlikte, devletin doğrudan sorumluluğunun kaldırıldığı ve ilgili alanın piyasanın işleyiş esaslarına terk edildiği durumda, dolaysız biçimde ‘sermayenin değerlendirilmesi’ önceliğine geçilmiş olacağı söylenebilir. Bu durumda, kamu hizmetleri alanının sermaye birikiminin doğrudan gerçekleşme alanlarından birine dönüşmesinden söz edilebilecektir. Önceliklerin bu doğrultuda biçimlendiği durumda, sosyal refahın gerçekleştirilebilirliği, her açıdan sorgulanmaya muhtaçtır.

Öte yandan, sosyal refah sorununun, aile ve toplum temelli, geleneksel sosyal himaye mekanizmalarına, gönüllü kuruluşlara sevk edilmesi yönelimi de irdelenmelidir. Bu yönelim, sosyal devletin varlık temelini *olumsuzlanması üzerinden oluşturduğu* hayırseverlik anlayışına geri dönüşü ifade etmektedir. Bu yönlü bir tercih, hak anlayışının dışlandığının, değilse çeşitli kayıtlamalarla zayıflatıldığının gözlemlendiği dönüşüm doğrultusuyla uygunluk arz etmektedir.

İsabetle belirtildiği gibi, sosyal devlet düzenlemeleri, değişik başarı düzeylerinde olmak üzere, sermaye ve emek arasında ücretler ve kârlar arasında bir uzlaşmayı ve belirli bir refah düzeyinin, yaşam standartlarının ve iç talebin devlet tarafından taahhüt edilmesini içermekteydi.²¹³ Bu özetleyici belirleme de, kuramda ve uygulamada sosyal refah sorununa yaklaşımdaki köklü dönüşümün, sosyal devlet çerçevesi içinde değerlendirilemeyeceği savını destekler niteliktedir. Söz konusu dönüşüm süreci, geniş bir tarihsel çevre içinde, *sosyal devlet anlayışının ancak bir evresini oluşturduğu* ‘sosyal refah sorununa yaklaşımdaki değişim dönüşüm’ kavramsallaştırmasıyla ele alınabilecektir.

²¹³ Martin Rhodes, “Challenges to Welfare, External Constraints”, *The Welfare State: A Reader*. Ed.: Christopher Pierson ve Francis G. Castles (Cambridge: Polity Press, 2000, ss. 257-262.), s. 258.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÖRNEKLERLE SOSYAL DEVLETİN GELİŞİMİ VE SOSYAL REFAH ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM

1. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞ VE UYGULAMALARI

Sosyal devlet anlayış ve uygulamaları ülkeden ülkeye bazı farklılıklar göstermiş, ortaklıklar ve farklılıklar dikkate alınarak ülkeler, belli başlı kümeler etrafında sınıflandırılmıştır; bununla birlikte, sosyal devletin genel kuramının, anlayış ve uygulama farkları ne olursa olsun bütün sosyal devletlere kuramsal çerçeve sağladığını belirtmek gerekir. Her şeyden önce, sosyal devletler aynı tarihsel dönemin ürünü olmuş ve aynı genel dinamiklerce biçimlendirilmiştir. Keynesçi ekonomi politikası, 1929 Ekonomik Krizi sonrası dönemin sermaye birikim rejimi ortak bir sosyal devlet bileşimi yaratmıştır. Sosyal devlet bu etkenlerin belirleyiciliğinde aynı amaçlara yönelmiş, bu doğrultuda geniş toplum kesimlerinin yaşam koşullarında görece bir iyileşme sağlanması gibi sonuçlar elde edilmiştir. Kuşkusuz, bu değişkenler, anlayış ve uygulamada bazı farkların doğmasını engelleyememiştir. Bir kere, her ülkede toplumsal güçler dengesi farklı tarihsel seyirler izleyebilmiştir. Bu gerçeğe bağlantılı olarak, ideolojik koşulların kompozisyonlarda çeşitliliğe neden olabildiği.

Sınıflandırma, bazı göstergeler esasında yapılmaktadır. Bu göstergeler, daha çok, sosyal hizmetlerin düzeyi ve yapısı, sosyal himayenin ağırlıklı hedef kitlesi, gelir transferlerinin düzeyi ve niteliği, sosyal sigorta sistemi, istihdam yapısı gibi ölçütlerdir. Sosyal refah uygulamalarının doruğa ulaştığı yıllarda, devletlerin sosyal harcamaları da farklı oranlar arz etmiştir. Sağlık, eğitim ve gelir temini hizmetlerinin gayri safi milli hasılaya oranlarını esas alan bir istatistiğe göre, 1970'lerin ilk yarısında, İngiltere %16.7, ABD %15.7, Fransa %20.9, Almanya %20.6, Hollanda %29.1, İsveç %21.9,

Danimarka %23.4 ve Finlandiya %21'lik sosyal refah harcaması yapmış görünmektedir.¹

Öğretide, Esping-Andersen'in sınıflandırma ve kavramsallaştırması genel kabul görmektedir. Bu ayırma göre, liberal refah devleti rejimi, muhafazakar refah devleti rejimi ve sosyal demokrat refah devleti rejimi olmak üzere, üç ana kümeden söz edilebilecektir.² Esping-Andersen'in sınıflandırmasının içsel yapısını benimseyen farklı kavramsallaştırmalar da söz konusudur. Bir öneriye göre, marjinal Anglo-Sakson refah devletleri, kıta Avrupa'sının sosyal sigorta devletleri ve evrensel (universalistic) İskandinav refah devletlerinden söz edilebilecektir.³ Sınıflandırmanın içerdiği refah devleti kümelerinin her birinin, tekil katıksız bir modele denk düşmediği belirtilmektedir. Diğer yandan, liberal rejim içinde düşünülen ABD'nin sosyal güvenlik sisteminin New Deal dönemi biçiminin, çağdaş İskandinav sosyal demokrasisi kadar sosyal demokrat olduğu kaydedilmektedir;⁴ dolayısıyla, her sosyal devlet anlayışı bakımından, aynı rejim içinde bir tarihsel süreklilikten de söz edilememektedir. Öte yandan, Allan Cochrane, İngiltere'yi liberal rejim içinde düşünen Esping-Andersen'dan farklı olarak, bu örneğin, üç rejim tipinden hiçbirine kolaylıkla dahil edilemeyeceği görüşündedir.⁵

Tartışmalı hususlardan da anlaşılacağı gibi, sınıflandırma, olabildiğince ortak görünen noktalar esasında yapılan bir soyutlamayı içermektedir. Sınıflandırmanın, 1940-1975 döneminin anlayış ve uygulamaları üzerinde biçimlendiği, açıktır. İlgili rejim tiplerinde sosyal refah anlayışının ne doğrultuda ilerlediğine ayrıca değinilecektir.

Öte yandan, Esping-Andersen'in sınıflandırmasının, gelişmiş ülkeler, diğer bir anlatımla kapitalist sistemin merkezi, temelinde yapılmış olduğunu vurgulamak gerekir. Azgelişmiş ülkelerin söz konusu sınıflandırmadan doğan modeller ışığında incelenmesi yersiz bir çaba olacaktır. Uluslararası sistemin merkezine ışık tutan modellerin kimi

¹ Mishra, *Society and...*, s.105.

² Esping-Andersen, *a.g.e.*, s.26-27.

³ Wolfgang Merkel, "Social Justice and Welfare Capitalism", *Archives Européennes de Sociologie*, vol.: XLIII, no: 1: 59-91 (2002), s.73-74.

⁴ Esping-Andersen, *a.g.e.*, s.28.

⁵ Allan Cochrane, "Comparative Approaches and Social Policy", *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke (London: Sage Publications, 1995, ss.1-18.), s.9.

unsurlarının çevre ülkelerde de görülebiliyor olması bu gerçeği değiştirmese gerektir. Azgelişmiş ülke sosyal devlet sisteminin sürükleyici gücü, içe dönük kalkınma stratejisinin bölüşüm anlayışıdır. Bu ülkeleri konu alan çözümlerlerin söz konusu dinamik ve genel olarak merkez-çevre ilişkisi üzerinde yoğunlaşması gerekmektedir; bununla birlikte, anlayış ve uygulama farklılıklarına ilişkin saptamalar azgelişmiş ülkeler için de geçerlidir. Toplumsal güçler dengesinin seyri, siyasal iktidarların meşruiyet ölçütleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir; bu bakımdan, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi azgelişmiş ülkelerde de tek tip bir sosyal devlet yapısından söz edilemez; bununla birlikte, sistemin çevresindeki anlayış ve uygulama farklılıklarını göstermeye, dahası bir sınıflandırma yapmaya girişilmeyecek, Türkiye örneği üzerinde durulacaktır.

2. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL DEVLETİN GELİŞİMİ VE SOSYAL REFAH ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM

2.1. Liberal Sosyal Devlet Anlayışı ve Uygulaması

2.1.1. Ayırt Edici Özellikler

Bu küme içinde, İngiltere, ABD, Kanada, İrlanda, Avustralya anılmaktadır.⁶ Liberal refah devletlerinin, merkezi doğrudan müdahaleye az eğilimli olduğu, bu sistemde piyasaya asgari düzeyde müdahale edilmeye çalışıldığı, müdahaleyle piyasa güçlerinin ve özel sektör faaliyetlerinin olumsuz sonuçlarını telafi etmenin amaçlandığı belirtilmiştir.⁷

Liberal sistemde, sosyal yardım, mütevazı genel transferler veya mütevazı sosyal sigorta planları baskındır. Yardımlar temel olarak, düşük gelirli, genellikle çalışan sınıf mensupları, devlete bağımlılardan oluşan alıcıların gereksinimini karşılar. Bu modelde, sosyal reformun ilerleyişi, geleneksel, liberal çalışma etiği normlarınca ciddi biçimde koşullanır. Bu normlardan biri, çalışmanın yerine refahın tercih edilmesi marjinal eğiliminin, refahın sınırlarını oluşturmasıdır.⁸ Bu modeldeki sosyal politikanın

⁶ Esping-Andersen, a.g.e., s. 27; Ruggie, a.g.e., s. 12; Merkel, a.g.m., s. 73.

⁷ Ruggie, a.g.e., s. 12.

⁸ Esping-Andersen, a.g.e., s. 26.

ayırt edici yapısal özelliğinin *seçici refah* ilkesi olduğu vurgulanmaktadır.⁹ Öte yandan, bu modele dahil olan ülkelerin yoksullukla mücadelede başarısız olduğu belirtilmektedir; 1987-1992 aralığını esas alan verilere göre, kıta Avrupa'sı refah devletlerinde 7.1, İskandinav refah devletlerinde 7.2 olan yoksulluk oranı, Anglo-Sakson (liberal) refah devletlerinde 13.6 olarak gerçekleşmiştir;¹⁰ her ne kadar, veriler geç bir tarihe ait olsa da, geçmiş sosyal devlet uygulamalarının kümülatif sonucunun gösterilmesi bakımından açıklayıcılığa sahiptir.

2.1.2. İngiltere Örneği

2.1.2.1. İngiltere'de Sosyal Devletin Gelişimi: 1942-1975

İngiltere'de sosyal devlet anlayışına giden yolda, kayda değer ilk gelişmelere XX. yüzyıl başında rastlanmaktadır. Katkı –prim- ödemesi olmaksızın yetmiş yaş üzerini kapsayan 1908 tarihli Yaşlı Aylığı Yasası (Old Age Pensions Act) ve 1911 tarihli Ulusal Sigorta Yasası (National Insurance Act)'ndan söz edilebilir. 1911 tarihli yasa, hastalık ve işsizlik durumlarında nakdî ödeme öngörmüştür. Sistem, çalışanların, işverenlerin ve hükümetin katkı payı ödemelerine dayandırılmış ve sınırlı bir kesimi – çalışanları- kapsamıştır.¹¹ Öte yandan, Kamu Yardımı Komiteleri (Public Assistance Committes) ve daha sonra Yardım Kurulu (Assistance Board) adını alacak olan İşsizlik Yardım Kurulu (Unemployment Assistance Board) gibi kurumlar eliyle 1930'lu yıllar ve II. Dünya Savaşı boyunca yardım işleri örgütlenmeye çalışılmıştır.¹²

İngiltere'de sosyal devlet anlayışının kurumsallaşmasında milat olarak alınması gereken tarihin 1942 olduğu söylenebilir. Hükümetin isteği üzerine William Beveridge tarafından hazırlanan Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler (Social Insurance and Allied Services) adını taşıyan rapor, İngiliz sosyal devlet sisteminin çerçevesini belirlemiştir. Kendini, ihtiyaç, hastalık, cehalet, sefalet ve aylıklıkla mücadele hedefleriyle

⁹ Merkel, a.g.m., s. 73.

¹⁰ Aynı, s. 74.

¹¹ Tony Byrne ve Colin Padfield, *Social Services* (Fourth Edition. Oxford: Made Simple, 1990), s. 40-41.

¹² Aynı, s. 41-42.

biçimleyen raporun öngördüğü sosyal güvenlik modeli şöyle özetlenebilir:¹³ i- Temel gelir kaynağı olarak görülen ücretin herkes için ulaşılabilir olması adına *tam istihdam hedefi*, ii- yeniden biçimlendirilmiş bir *ulusal sigorta sistemi*; bu sigorta sisteminin geniş bir kapsayıcılığa sahip olması, evlilik, doğum ve ölüm gibi hususları da gözetmesi, herkes için standart katkı ve standart ödeme esasına dayanması öngörülmüştür; böylece, ücret kazancının kesintiye uğrayacağı hastalık, işsizlik ve yaşlılık gibi dönemlerde gelir sürekliliği sağlanmış olacaktır. iii- Ulusal sigorta sisteminden doğacak yetersizlikleri gidermek üzere *ulusal yardım sistemi*, iv- *aile yardımları*, v- tüm yurttaşları kapsayacak bir *ulusal sağlık hizmeti*.

Beveridge Raporu, refah yardımlarının bütünleşmiş bir sisteminin esaslarını kurmuş ve bu raporla sigorta prensibi refah sisteminin merkezine konmuştur. Raporun öngörülerine göre, XX. yüzyıl başındaki sosyal güvenlik girişimleri, daha sistematik bir yaklaşımla sosyal sigortada birleştirilmiş bulunuyordu.¹⁴ Öte yandan, yüksek ve kalıcı bir istihdam düzeyinin sürdürülmesi, raporun temel varsayımlarındandı; çünkü, işgücünün tam istihdam edildiği durumda, ekonomik büyüme gerçekleşebilecek ve gelir, gelişen hizmetleri karşılayabilecekti.¹⁵ Gerçekten de, rapor, ücretli işi gelirin birincil kaynağı olarak görmekteydi ve tam istihdam hedefinde yaşanacak başarısızlık sigorta sisteminin finansmanı için zorunlu olan prim ödemelerinin aksamaması anlamına da gelecekti;¹⁶ bununla birlikte, Beveridge'in Keynesçi yaklaşıma uygun olarak, tam istihdamda sosyal güvenlik sistemi bağlamının ötesinde bir anlam yüklediğini de belirtmek gerekir. Beveridge'e göre, istihdamı sürdürmeye dönük önlemler, toplumun ekonomik durumunu bir bütün olarak sağlıklı yapabilmenin önlemleri konumundadır.¹⁷

İzleyen yıllarda, Beveridge Raporu'nun koyduğu esaslar doğrultusunda yasama faaliyetine tanık olunmuştur. Raporun cehaletle savaş düsturuna uygun olarak eğitim alanında önemli bir gelişme yaşanmıştır. 1944 tarihli Eğitim Yasası (Education Act) ile ilköğretimin yanında ortaöğretim de parasız hale getirilmiştir; ayrıca, üniversite

¹³ "Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge" <<http://www.sochealth.co.uk/history/beveridge.htm>> (19.03.2004) ; Byrne/ Padfield, a.g.e., s. 42-43.

¹⁴ Clarke/ Langan, a.g.m., s. 25.

¹⁵ Lowe, a.g.e., s. 99.

¹⁶ Clarke/ Langan, a.g.m., s. 25-26.

¹⁷ William Henry Beveridge, *Full Employment in a Free Society* (Second Edition. London: George Allen& Unwin, 1960), s. 12.

öğreniminde burs imkanı öngörülmüştür.¹⁸ İngiltere sosyal devlet sisteminin ayırt edici bileşenlerinden olan sağlık sistemi, 1946 tarihli Ulusal Sağlık Hizmeti Yasası (The National Health Service Act) ile düzenlenmiştir. Bu yasayla sağlık hizmeti tüm aşamalarıyla parasız hale getirilmiştir. Ulusal Sigorta fonundan çok sınırlı bir katkı olmakla birlikte, sistemin genel bütçe gelirleriyle yürütülmesi esası benimsenmiştir. Bütün hastaneler ulusal hükümete bağlanmış, doktorlar aylıklı çalışma düzenine geçirilmiştir.¹⁹ Yasa doğrultusunda, bazı istisnalar dışında bütün hastaneler 1948 yılında devletleştirilmiştir.²⁰

1944 tarihinde, hükümetin öncelikli amaç ve sorumluluklarından birinin yüksek ve kalıcı bir istihdam düzeyini sürdürmek olduğu açıklanmıştır.²¹ Devletleştirme ve iktisadi planlama, devlet-ekonomi ilişkisini yeniden yapılandırmanın araçları olarak görülmüştür.²² Yalnız planlı bir ekonominin tam istihdamı sağlayabileceği kanısı, savaş sonrası dönemin kilit öncülü olmuştur.²³ 1960'lı yıllarla birlikte, *talep yönetimi* politikası, daha fazla devlet mülkiyetinin sağlanmasından, özel sektöre devlet müdahalesi biçimine geçmiştir. Ulusal İktisadi Gelişme Konseyi (The National Economic Development Council), Ulusal İktisadi Gelişme Ofisi (The National Economic Development Office) ve İktisadi Gelişme Konseyleri (Economic Development Councils) gibi kurumlar eliyle ekonomi yönetimi sürdürülmüştür.²⁴

Beveridge Raporu'nun belirlediği esaslar çerçevesinde, 1946'da Ulusal Sigorta Yasası (National Insurance Act) ve Ulusal Sigorta –Sınai Yaralanmalar- Yasası (National Insurance –Industrial Injuries- Act) çıkarılmıştır. Bu yasalarla, hastalık, işsizlik, emeklilik, yaralanma, ölüm, annelik, dulluk ve yetimlik durumlarında ödenek öngörülmüştür.²⁵ Sigorta sistemi çeşitli eleştirilere konu edilmiştir: Sistemin temel kusurunun bir ulusal asgariyi (national minimum), katkı –prim- esasına dayanan bir sosyal sigortaya bağlaması olduğu belirtilmektedir. Şu halde, ödenek –yardım- hakkı,

¹⁸ Howard Glennerster, *British Social Policy since 1945* (Oxford: Blackwell Publishers, 1996), s. 60.

¹⁹ Aynı, s. 53-54.

²⁰ Ruggie, a.g.e., s. 31.

²¹ Lowe, a.g.e., s. 100.

²² Aynı, s. 113.

²³ Clarke/ Langan, a.g.m., s. 25.

²⁴ Lowe, a.g.e., s. 115-116.

²⁵ Byrne/ Padfield, a.g.e., s. 44-45.

bir yurttaşlık hakkından değil, birçok kadının, özürhüleri dışlandığı bir istihdam yapısı içinde ödenen primlerden doğmaktadır. Öte yandan, standart ödemeler, özellikle kira olmak üzere, gereksinimlerin karşılanmasında yeterli düzeyi sağlamamaktadır.²⁶

1948’de Ulusal Yardım Yasası (National Assistance Act) çıkarılmıştır. Bu yasayla, ücret geliri ve sigorta ödeneklerinden doğan boşluklar doldurulmak suretiyle sigorta sisteminin yetersizlikleri ödünlenmek istenmiştir.²⁷ Yasanın öngördüğü düzenlemeyle İngiltere sosyal güvenlik sistemi büyük ölçüde şekillenmiştir. İlk ayak olan sosyal sigorta sisteminin yanına sosyal yardım sistemi eklenmiştir. Ulusal Yardım Yasası, Yardım Kurulu’nun yerine geçmek ve yerel otoritelerin Kamu Yardımları Komiteleri’nin işlevlerini üstlenmek üzere Ulusal Yardım Kurulu’nu (National Assistance Board) öngörmüştür. Yardım sisteminin ayırt edici özelliği katkı esasına dayanmamasıdır; gelir desteği, emeklilik aylığı, işsizlik yardımları öngörülen yardımlardandır.²⁸ Sosyal yardım sisteminin, İngiltere’yi birçok Avrupalı komşusundan ve ABD’den ayırdığı, bu sistemin etkili bir güvenlik ağı kurduğu belirtilmiştir.²⁹

Öte yandan, 1945 tarihli Aile Yardımları Yasası (Family Allowances Act) ile, ikinci çocuktan itibaren her çocuk için haftalık ödeme öngörülmüştür.³⁰ Önemli bir diğer sosyal program, konut sorununa ilişkin olmuştur. Devlet, konut inşasında doğrudan sorumluluk üstlenmiştir. İki dünya savaşı arası dönemde iki milyon olan konut inşası, II. Dünya Savaşı sonrası dört milyon düzeyine ulaşmış ve bu projeler yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilmiştir.³¹ Konut yardımları, özel mülkte oturanlara kira yardımları, kamu konutlarında oturanlara kira indirimleri şeklinde gerçekleşmiştir.³²

İlerleyen süreçte, Beveridge’in öngörülerinin ve İngiltere sosyal güvenlik sisteminin kuruluşundaki beklentilerin tersine, sosyal yardım sistemi (national assistance) gittikçe ağırlık kazanmıştır. Her ne kadar sigorta ödemelerinde artırımlar

²⁶ Glennerster, a.g.e., s. 41.

²⁷ Clark/ Langan, a.g.m., s. 26.

²⁸ Byrne/ Padfield, a.g.e., s. 45.

²⁹ Glennerster, a.g.e., s. 41.

³⁰ “Child Benefit”, <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-079.pdf>> (22.03.2004); Byrne/ Padfield, a.g.e., s. 45.

³¹ <<http://rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/housing.htm#UK>> (22.03.2004).

³² Byrne/ Padfield, a.g.e., s. 63.

olmuşsa da, düzeylerin düşüklüğü ulusal yardıma başvuruyu artırmıştır.³³ Böylece, ulusal yardım sistemi, 'ulusal asgari'nin sağlanmasında artan bir görev üstlenmiştir.³⁴ Diğer yandan, Beveridge sisteminin öngörüsünün tersine, ömür boyu sigortalı nüfus gittikçe azalan kesim olmuş, ulusal yardım sistemi içinde düşünülen 'istisnai' kategoriler kural haline gelmiştir.³⁵ Sonuç olarak, savaş sonrası dönemde sosyal yardım programları çevresel rolden çok, merkezi bir rol oynamıştır.³⁶ Şu halde, sosyal güvenlik sisteminde ağırlığın, sigorta sisteminden diğer sosyal güvenlik programlarına kaymış olduğu söylenebilecektir.

İngiltere sosyal devlet sistemi, 1970'lere kadar pek az nitel değişime uğramıştır.³⁷ 1961 ve 1966 yıllarında sigorta sisteminde kazanca göre katkı ilkesinin benimsenmesiyle, primlerde ve alınan ödenekte çeşitliliğe gidilmiştir. 1970'te Aile Geliri İlaveleri Yasası (The Family Income Supplements Act) çıkarılarak düşük geliri çalışan ebeveyn veya ebeveynlerin ayrı bir düzenleme içinde desteklenmesi sağlanmıştır. 1975 tarihli Çocuk Yardımı Yasası (The Child Benefit Act) ile çocuk yardımları, ilk çocukları da kapsar hale getirilmiştir.³⁸

İngiltere sosyal devlet uygulamasında, başta sağlık ve eğitim olmak üzere, devlet müdahalesinin genişlediği kamu hizmetleri alanında, 'piyasa' veya özel tedariğin (provision) marjinalleştirildiği, fakat ortadan kaldırılmadığı kaydedilmektedir.³⁹ Devlet birincil hizmet sağlayıcısı olsa da, özel sektör alternatiflerinin sürdüğü (özel emeklilik, özel sağlık sigortası, özel eğitim, özel konut) ve bazı alanlarda sağlıklı biçimde geliştiği vurgulanmıştır;⁴⁰ bununla birlikte, bütünlüklü bir değerlendirme, devletin, sosyal devlet anlayışına uygun olarak, sosyal refahın sağlanmasında tartışma götürmez bir sorumluluk üstlendiği gerçeğini tespit etmek durumundadır.

³³ Clarke/ Langan, a.g.m., s. 27; Byrne/ Padfield, a.g.e., s. 48.

³⁴ Glennerster, a.g.e., s. 39.

³⁵ Aynı, s. 41.

³⁶ Clarke/ Langan, a.g.m., s. 27.

³⁷ Aynı, s. 29.

³⁸ Byrne/ Padfield, a.g.e., s. 48-52.

³⁹ Clarke/ Langan, a.g.m., s. 24.

⁴⁰ Aynı, s. 30.

2.1.2.2. İngiltere’de Sosyal Refah Sorununa Yaklaşımında Yeni Eğilimler ve Gelişmeler: 1975 Sonrası Dönem

İngiltere’de 1975 sonrası dönemde, sosyal devlet anlayışının yerini aşamalı olarak yeni bir sosyal refah anlayışına bırakmasına tanık olunmuştur. Beliren yeni eğilimler doğrultusunda devlet-ekonomi, devlet-toplum ilişkilerini yeniden yapılandırma çabaları hız kazanmıştır. Yeni dönem, hükümetin (devletin) sadece sosyal refahın dağıtımını yeniden yapılandırma çabalarına değil, savaş sonrası dönemin sosyal refah taahhütlerinden geri çekilme çabalarına da sahne olmuştur.⁴¹ Yeni dönemi üç evreye ayırmak mümkündür: 1975-1979, 1979-1987 ve 1987 sonrası. Her evre, yeniden yapılandırmanın değişik veçhelerinin içerilmesiyle belirlenmektedir.

1975 bütçesi, tam istihdam hedefinden vazgeçmenin ilk adımı olmuştur. Bu durum, izleyen yıl verilecek IMF kredisinin, işsizliği dayatan, kamu harcamalarında kesintileri gerektiren koşullarıyla perçinlenmiştir.⁴² Gerçekten de, IMF’nin kredi koşulları, sosyal refah harcamalarında kesintiyi, sağlık ve eğitim alanlarında başlıca projelerde çok önemli sınırlamaları öngörmüştür.⁴³ Yavaşlayan büyüme ve artan fiyatlar, büyüyen işsizliğin ve artan yoksulluğun yaşandığı bir dönemde, kamu harcamalarının ve ücretlerin azaltılması yönünde kuvvetli baskılar yaratmıştır;⁴⁴ bununla birlikte, refah devletinin tam istihdam ‘ayağı’ 1970’lerin ortasında İşçi Partisi hükümeti tarafından ortadan kaldırılmış olsa da, refah devletinin işsizler veya yaşamını idame ettiremeyenler için öngördüğü ‘güvenlik ağı’ 1980’lere kadar önemli ölçüde aşağı çekilme (ödemelerin değerinin düşürülmesi suretiyle) veya zayıflatılmaya (kapsayıcılığının zayıflatılması suretiyle) maruz kalmış değildir.⁴⁵

Öte yandan, uygulanan sıkı para politikasının işsizlikte keskin bir artışa neden olması, sosyal güvenlik harcamalarında genişlemeye yol açmıştır.⁴⁶ Nüfus bileşimindeki

⁴¹ Lowe, a.g.e., s. 325.

⁴² Noel Whiteside, “Employment Policy: A Chronicle of Decline?”, *British Social Policy: Past Present and Future*. Ed.: David Gladstone (London: UCL Press, 1995, ss. 52-70.), s. 59.

⁴³ Clarke/ Langan, a.g.m., s. 46.

⁴⁴ John Clarke ve Mary Langan, “Restructuring Welfare: The British Welfare Regime in the 1980s”, *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke (London: Sage Publications, 1995, ss. 49-76.), s. 49.

⁴⁵ Aynı, s. 57.

⁴⁶ Glennerster, a.g.e., s. 178.

değişiklik de tüm müdahalelere rağmen sosyal güvenlik harcamalarında genişleme yönünde basınç yaratmıştır. Yaşlı nüfusun artışıyla, emekli aylıklarında ve sağlık harcamalarında sürekli bir artış yaşanmıştır.⁴⁷

1979'da Muhafazakar Parti'nin iktidara gelişi, partinin genel başkanı Margaret Thatcher'a atıfla, 'Thatcherizm' olarak anılacak yeni muhafazakar siyasal yönelime kapıyı aralamıştır. Bu siyasal hareketin, piyasa güçlerinin artan rolünü ve sanayide ve sosyal refahta devlet müdahalesinin geriletilmesini savunan programı, ABD'deki 'yeni muhafazakar' ve 'serbest piyasacı liberal' politikalarla aynı paralelde gelişmiştir. Bu siyasal dalga, refahın karma ekonomisinin dengesini değiştirmek, devletin baskın rolünü değiştirip refah tedarikinde piyasanın, gönüllü kuruluşların ve enformel sektörlerin rollerini artırmak yönlü bir perspektifi içermiştir.⁴⁸

1980'li yıllar, yeni muhafazakar siyasal tercihler doğrultusunda yasal düzenlemelere sahne olmuştur. İşçi sınıfının gücünün kırılması noktasında, tam istihdam politikalarının terk edilmesinin işçi sınıfının gücünü zayıflatmasına, yasal düzenlemelerle sendikaların etkisizleştirilmesi eşlik etmiştir. Örneğin, 1984 tarihli Sendika Yasası (The Trade Union Act), grevi oylama yapılması şartına bağlamıştır.⁴⁹ Sonuç olarak, 1980'de 13.3 milyon olan sendikalı sayısı, 1984'te 12 milyonun altına, izleyen yıllarda ise 9 milyon düzeyine kadar düşmüştür.⁵⁰

1980'li yıllarda, genelde vergi politikasında özelde de kamu hizmetlerinin finansmanında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Vergi politikasındaki değişimle, vergi yükü, dolaysız vergilerden dolaylı vergilere kaydırılmıştır. En düşük gelir grubunu oluşturan %20'lik kesimin yaşam standartları 1979 ile 1986 arasında %8'lik oranın üzerinde gerileme göstermiştir.⁵¹ Dolaylı vergilerin, özellikle de katma değer vergisinin, kazandığının tamamını zorunlu olarak tüketen düşük gelir gruplarını hedef alması, bu gerilemede açıklayıcılığa sahiptir. Diğer yandan, hizmetlerin finansmanında dolaysız

⁴⁷ Clarke/ Langan, "Restructuring Welfare...", s. 54.

⁴⁸ Aynı, s. 49-50.

⁴⁹ Byrne/ Padfield, a.g.e., s. 327.

⁵⁰ Aynı, s. 324.

⁵¹ Clarke/ Langan, "Restructuring Welfare...", s. 62.

vergilerden uzaklaşma yolu seçilmiştir.⁵² Yerel hizmetlerin sağlanmasında ödeme gücüne bakılmaksızın alınan vergi türlerine geçilmiştir (community charge/ poll tax).⁵³

1980'lerde 'özelleştirme', ekonomi politikasının ayırt edici bir özelliği olmuştur. Özelleştirme süreci sadece gaz, elektrik ve diğer kamu kuruluşlarının mülkiyetinin özel sektöre devrini değil, okulların, yerel yönetimlerin ve ulusal sağlığın temizlik, yiyecek- içecek temini ve genel bakım hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesini de içermiştir.⁵⁴ Böylece, kamu kuruluşlarının satılması ve kamu hizmetlerinde taşeronlaştırma gündelik yaşama nüfuz etmiştir. Öte yandan, kiracılarına satın alma hakkı tanınarak kamu konutlarının özel mülkiyete geçirilmesi, gözlenen diğer bir gelişme olmuştur.⁵⁵ 1976-77'de gayri safi milli hasılanın %4.1'i oranındaki konut harcamaları 1988-89'da %1.6'ya gerilemiş ve yıllık konut yapımı 163.000'den 30.000'e düşmüştür. Eş zamanlı olarak, evsizlerin ve geçici konutlarda oturan ailelerin sayısında keskin bir artış yaşanmıştır.⁵⁶

Yeni muhafazakar politika uygulamalarıyla sosyal güvenlik alanına ilişkin sosyal hakları ilgilendiren önemli değişiklikler görülmüştür. Söz konusu değişikliklerle 1942-1975 döneminin sosyal güvenlik sisteminin dayandığı esaslar büyük ölçüde terk edilmiştir. Öncelikle bazı ödemelere erişimde önkoşulların ileri sürülmeye başlandığı gözlenmiştir. İşsizlik ödemesi alanların 'gerçekten iş arıyor' olduklarını kanıtlamaları, ayrıca genç işsizlerin mesleki geliştirme programlarına katılmaları şart koşulmuştur.⁵⁷ Bu düzenlemeyle işsiz nüfusun, emek piyasasıyla ilişkiye sokularak ücretler üzerinde baskı yapmak gibi bir iktisadi role itildiği belirtilmektedir.⁵⁸ Emek piyasasını 'disiplin' altına alma amacını güden diğer bir düzenleme 1982 yılında yapılmıştır; 1982 tarihli Sosyal Güvenlik ve Konut Yardımı Yasası (The Social Security and Housing Benefit Act) işverenlerin 'yasal hastalık ödemesi'nin ilk sekiz haftasını üstlenmesini öngörmüştür. Böylece, hastalık nedenli devamsızlıkların daha yakından denetlenmesi

⁵² Glennerster, a.g.e., s. 178.

⁵³ Aynı, s. 202; Clarke/ Langan, "Restructuring Welfare...", s. 62.

⁵⁴ Whiteside, a.g.m., s. 60.

⁵⁵ Clarke/ Langan, "Restructuring Welfare...", s. 63. 1988 yılında, konutunu satın alamayan kiracıların evlerinin de satılabilmesinin yolu açılmıştır: Glennerster, a.g.e., s. 195-196.

⁵⁶ Lowe, a.g.e., s. 325-326.

⁵⁷ Clarke/ Langan, "Restructuring Welfare...", s. 57.

⁵⁸ Glennerster, a.g.e., s. 223-224.

mümkün hale geldiği gibi, kronik bir rahatsızlığı olanların iş bulma olanakları da daraltılmış bulunmaktadır.⁵⁹ Öte yandan, 1982 yılında ödemelerin vergilendirilmesi esası benimsenerek değerler düşürülmüştür.⁶⁰ Gerçek değerlerin düşürülmesinde anılması gereken diğer bir düzenleme, sosyal güvenlik ödemelerinin kazançlara göre artırılması esastan fiyatlara göre artırılması esasına geçilmesidir. Bu, sosyal güvenlik ödemelerinin ortalama ücretin daha düşük bir oranına denk düşürülmesi anlamına gelmektedir. İlk olarak emekli aylıklarında yapılan bu düzenlemeyi diğer sosyal güvenlik ödemeleri izlemiştir.⁶¹

Sosyal güvenlik sisteminde görülen diğer gelişme, evrensellikten seçiciliğe doğru kayıştır.⁶² Evrensel nitelik gösteren annelik ve ölüm ödemelerinden geri adım atılması, çocuk yardımlarının dondurulması bu alanda gösterilebilecek örneklerdir.⁶³ Öte yandan, 1988 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası'yla ek yardım –gelir desteği-bağlamında değerlendirilen bazı ödemelerde kredi sistemi esasına geçilmiş, bu doğrultuda bir sosyal fon kurulmuştur.⁶⁴ Bu kredilerin %70'inin kullanıcıları tarafından geri ödenmesi esası benimsenmiştir.⁶⁵ Benzer bir uygulama üniversite harçlarında görülmüştür. Yerel yönetimlerin öğrenci harçlarını karşılamayı sürdürmesi, ancak bunun kredi esasına göre yapılması benimsenmiş, böylece öğrencilerin eğitim masraflarına katılması yoluna gidilmiştir.⁶⁶ Diğer yandan, sigorta sisteminde özel sektörün gelişimi teşvik edilmiştir. Özel emeklilik sigortasını tercih edenlere tanınan vergi indirimleri artırılmıştır.⁶⁷

Muhafazakarların 1987'de başlayan üçüncü iktidar dönemi, sağlık ve eğitimde köklü reformlara sahne olmuştur. Başta sağlık alanında olmak üzere gerçekleşen

⁵⁹ Söz konusu dönem, daha sonra yirmi sekiz haftaya çıkarılacak ve nihayet 1994'te tüm hastalık ödemelerinin işverence karşılanması öngörülebilecektir; bu düzenlemede işverenlerin bu ödemeleri sigorta primlerinden mahsup etmesi esası söz konusudur: Glennerster; a.g.e., s. 181.

⁶⁰ Clarke/ Langan, "Restructuring Welfare...", s. 57.

⁶¹ Glennerster, a.g.e., s. 182.

⁶² Clarke/ Langan, "Restructuring Welfare...", s. 58 ; Lowe, a.g.e., s. 314-315.

⁶³ Lowe, a.g.e., s. 315.

⁶⁴ Clarke/ Langan, "Restructuring Welfare...", s. 58.

⁶⁵ Lowe, a.g.e., s. 315.

⁶⁶ Glennerster, a.g.e., s. 201-202.

⁶⁷ Aynı, s. 184; Clarke/ Langan, "Restructuring Welfare...", s. 59-60.

düzenlemelerde sözde-piyasa (quasi-market), hizmeti satın alanlarla hizmeti sağlayanların ayrılması, desantralizasyon ve özerkleştirme gibi yöntemler benimsenmiştir.⁶⁸ Sözde-piyasa, kamu sektöründe dahili ticari sistemlerin yaratılmasına gönderme yapan bir terimdir. Bununla, çeşitli kesimler arasında bir iç ticaretin yaratılması suretiyle gerçek piyasaların davranışı model alınmaya çalışılmaktadır. Henüz özel kesime ihale edilmemiş yerel hizmetlerde de uygulanan bu sistemin geniş çapta uygulanması sağlık alanında gerçekleşmiştir.⁶⁹ 1990 tarihli Ulusal Sağlık Hizmeti Yasası ile hastaneler bölgesel sağlık otoritelerinden özerk, kendi mütevelli heyetleriyle yönetilen birimlere dönüştürülmüştür. Bölgesel sağlık otoriteleri ise en uygun fiyatlarla hastanelerle sözleşme yapan birimler olarak yapılandırılmış, pratisyenlere de benzer bir işleyle, harcamalarda tasarruf görevi verilmiştir.⁷⁰ Böylece, sözde-piyasa uygulamasıyla rekabetçi anlayış yerleştirilmeye çalışılmıştır. Özerkleştirilmiş hastaneler, sağlık hizmetleri ve okullar gibi sözde-özel (quasi-private) kurumlar tarafından şiddetlendirilen özel sektör rekabeti, kârlılık beklentilerinin en yüksek olduğu alanlara yönelme eğilimi göstermiştir.⁷¹ Sözde-piyasa uygulaması ve bazı hizmetlerin (temizlik, bakım, yemek gibi) taşeronlaştırma yoluyla özelleştirilmesi, sağlık alanında görülen temel değişiklikler olmuştur. Öte yandan, hizmetten yararlananların masrafların belirli bir kısmına ortak olması, bazı ilaçların bedelinin tamamen hastalara bırakılması, 1980'li yıllarda sağlık sisteminde görülen diğer gelişmelerdir.⁷²

Eğitim alanında ise, herkesin kamu okullarıyla özel okullar arasında seçim yapabilmesini mümkün kılan kupon (voucher) sistemi benimsenerek, okul tercihine göre nakdi ödeme yapılmasının önü açılmıştır.⁷³ Öte yandan, iş çevrelerinin finanse ettiği teknoloji kolejlere ve yüksek öğrenim kurumlarıyla iş çevrelerini birbirine bağlayan teknoloji merkezleri, eğitim alanında görülen diğer gelişmeler olmuştur.⁷⁴

⁶⁸ Aynı, s. 63.

⁶⁹ Aynı, s. 63.

⁷⁰ Glennerster, a.g.e., s. 206-207.

⁷¹ Clarke/ Langan, "Restructuring Welfare...", s. 64.

⁷² Ruggie, a.g.e., s. 193-194.

⁷³ John Barnes, "Education: The Changing Balance of Power", **British Social Welfare: Past Present Future**. Ed.: David Gladstone (London: UCL Press, 1995, ss. 28-51.), s. 45-48.

⁷⁴ Byrne/ Padfield, a.g.e., s. 253.

Sosyal refah alanındaki bu gelişmelere, aile değerlerine vurgu yapan bir söylemin ve sosyal refah sorumluluğunu aileye havale etmeye çalışan bir yönelimin eşlik ettiğini belirtmek gerekir. 16-18 yaş çocuklar için çocuk yardımının zorlaştırılması, 18-25 yaş grubu için sosyal güvenlik ödemelerinin azaltılması, eğitimde kredi sistemine geçilmesi, bireylerin aileye bağımlılığını artırıcı gelişmeler olmuştur.⁷⁵

1975 sonrası İngiltere’inde, tam istihdam hedefinden vazgeçilmesi, çalışanların haklarında daralma (ücretlerde gerileme, sendikal haklarda daralma, taşeronlaştırma süreci), sosyal güvenlik sisteminin kapsayıcılığında ve sosyal güvenlik ödemelerinin gerçek değerlerinde düşüş, sosyal devlet anlayışının temel kırılma noktaları olarak kabul edilebilir. Belirtildiği gibi, “*tam istihdam hedefinin terk edilmesi, çalışanların haklarında erozyon ve sosyal güvenlik ödemelerinin değerinde ve erişilebilirliğinde düşüşlerin şüphe götürmez biçimde merkezi bir etkisi olmuştur.*”⁷⁶ Talep yönetimi yoluyla kitlesel alım gücünün korunması şeklindeki Keynesçi politikaların gündemdeki yerini 1970’li yıllarda yitirdiği görülmektedir. Kamu hizmetleri alanında ise, özelleştirmeler, taşeronlaştırma, sözde-piyasa uygulamalarıyla piyasa yönelimli bir anlayışın uygulamaya sokulduğu, hizmetlerde bedel esasının yerleştirilmeye çalışıldığı, geleneksel himaye mekanizmalarının ön plana çıkarılmak istendiği söylenebilecektir.

2.1.3. ABD Örneği

2.1.3.1. ABD’de ‘New Deal’in Tamamlanması ve Sosyal Devletin Gelişimi: 1940-1975

Amerika Birleşik Devletleri’nin ağır veya çekingen bir refah devletiyle karakterize olduğu hususu, genel kabul gören bir belirlemedir.⁷⁷ Yavaş gelişim göstermesinin yanında, sosyal güvenlik sisteminde benimsenen esaslar da zayıf bir sosyal refah anlayışına işaret etmektedir. ABD uygulamasının yoksullar için sosyal

⁷⁵ Glennerster, a.g.e., s. 214-215.

⁷⁶ Clarke/ Langan, “Restructuring Welfare...”, s. 70.

⁷⁷ Bkz. Yeheskel Hasenfeld, “The Administration of Human Services”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.: 479: 67-81, (May 1985),s. 69; Mayer N. Zald, “Political Change, Citizenship Rights and the Welfare State”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.: 479: 48-66, (May 1985), s. 49.

yardım ve çalışanlar için sosyal sigorta esasları üzerinde biçimlendiği vurgulanmaktadır.⁷⁸ Amerikan sosyal politika geleneğinin, ihtiyaçtan veya işgücüne katılmaktan bağımsız olan evrensel nitelikte kapsayıcı düzenlemelere yabancı olduğu belirtilmektedir.⁷⁹ Gerçekten de, İngiltere örneğinden farklı olarak, ABD’de herkesi kapsayan bir sağlık güvencesinin yokluğu dikkat çekmektedir. Diğer yandan, 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası’na dayanan bakıma muhtaç çocuklu ailelere yardım programı (Aid to Families with Dependent Children-AFDC) örneğinde olduğu gibi, düşük gelirli olma, yardımın önkoşuludur.⁸⁰

Bu genel esaslara dayanan ABD sosyal devlet anlayışı, büyük ölçüde New Deal döneminde şekillenmiştir. Söz konusu dönem öncesinde, sınıai kazalar sigortası (industrial accident insurance) ve annelik yardımları (mothers’ aid; mothers’ pension laws), yaygın sosyal refah uygulamalarının yegane örnekleri konumundadır.⁸¹ Her ne kadar, sosyal haklar veya sosyal devlet ilkesi açık bir anayasal tanımının konusu olamamışsa da, New Deal önemli yasal düzenlemeler ve kararlı devlet politikasıyla sosyal devlet anlayışının kurumsallaştığı dönem olmuştur. New Deal, salt sosyal devlet anlayışına uygun bir sosyal güvenlik sisteminin yaratılması noktasında değil, tam istihdam hedefinin bir devlet politikası olarak benimsenmesi ve yüksek ücretleri mümkün kılacak sendikal hakların güvenceye alınması bakımından da sosyal devletin temelini atıldığı bir dönem niteliğindedir. 1940-1970 ekonomik genişleme döneminde sağlanan iş olanakları ve yüksek gelirlere hareketle, Kuzey Amerikalı işçiler için piyasanın, refahın ve güvenliğin temel kaynağı olduğu belirtilmiştir.⁸²

1960’lı yılların ortalarına kadar, ABD sisteminin New Deal çerçevesinde sürdüğü söylenebilir. 1955 yılında özürülülerin de sosyal sigorta sistemine dahil edilmesi⁸³ ve 1961’de çocuk yardımının babanın işsiz olduğu ailelere de verilecek

⁷⁸ John Myles, “When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States”, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Ed.: Gosta Esping-Andersen (London: Sage Publications, 2001, ss. 116-140.), s. 118; Ruggie, a.g.e., s. 138.

⁷⁹ Myles, a.g.m., s.126.

⁸⁰ Irwin Garfinkel, “The Role of Child Support Insurance in Antipoverty Policy”, *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol.: 479: 119-131, (May 1985), s. 122.

⁸¹ Hasenfeld, a.g.m., s. 68.

⁸² Myles, a.g.m., s. 119-120.

⁸³ Aynı, s. 119.

şekilde genişletilmesi,⁸⁴ gerçekleşen sınırlı değişikliklerdir. 1960'lı yıllarda yaşanan siyasal sürecin sonucu olan çeşitli yasaların ABD sosyal devletini Avrupa'daki örneklere yaklaştırdığı, söz konusu dönemin New Deal'in devamı olduğu kaydedilmiştir.⁸⁵ 1964 yılında yoksulların satın alma gücünü artırmaya dönük olarak gıda yardımı programı (Food Stamp Act) başlatılmıştır. Programın kapsadığı yoksulların, verilen gıda kuponlarıyla piyasadaki mağazalardan alışveriş yapması öngörülmüştür.⁸⁶ Sağlık alanında önemli gelişme, 1965 yılında Medicare ve Medicaid düzenlemelerinin yapılmış olmasıdır. Medicare, altmış beş yaş üstünü ve uzun dönemli malullük gibi istisnai durumda olan genç nüfusu kapsayan bir sağlık sigorta sistemi, Medicaid ise, federal ve yerel yönetimlerin ortak sorumluluğunda yoksulları kapsayan tıbbi bir sosyal yardım programıdır.⁸⁷ İzleyen yıllarda, Medicaid diğer sosyal yardım programlarını aşarak federal hükümetin en masraflı programı haline dönüşmüştür. 1997 itibarıyla yaklaşık 33 milyon kişinin (ABD nüfusunun %12'si) Medicaid programından yararlandırıldığı kaydedilmiştir.⁸⁸ Temelde yaşlı nüfusu hedef kitle olarak belirlemiş olan Medicare'in ise bütün tıbbi masrafları ve hastane giderlerini kapsamadığını belirtmek gerekir;⁸⁹ bununla birlikte, Medicare ve Medicaid programlarının ABD sosyal refah alanında önemli bir boşluğu doldurduğu belirlenmesinde bulunmak uygun olacaktır.

ABD'de sosyal devlet bileşimine hemen hemen son şeklini veren bu yeniliklerin yanında, 1960'lı yılların liberal normların da ön plana çıkarılmaya çalışıldığı bir döneme denk düştüğü belirtilmelidir. 1962 ve 1964 yıllarında çıkarılan yasaların vurguyu, sosyal refah programlarından mesleki eğitim programlarına kaydıracağı, böylece yoksulların çalışmaya yönlendirilmek istendiği gözlenmektedir.⁹⁰ 1965 tarihli yoksullukla savaş (war on poverty) programında da çözüm, daha fazla gelir transferi

⁸⁴ Garfinkel, a.g.m., s. 122.

⁸⁵ Zald, a.g.m., s. 49.

⁸⁶ Trattner, a.g.e., s. 258.

⁸⁷ Diana M. DiNitto, *Social Welfare: Politics and Public Policy* (Fifth Edition. Needham Heights: Allyn&Bacon, 2000), s. 252.

⁸⁸ Aynı, s. 253-256.

⁸⁹ Trattner, a.g.e., s. 258.

⁹⁰ Aynı, s. 255-256.

değil, daha çok istihdam olarak öngörülmüştür.⁹¹ 1967 tarihli çalışmayı teşvik programı (work incentive program), yalnız kadın ebeveynli aileler de dahil olmak üzere, çocuk yardımlarının (AFDC) devamını, ebeveynlerin çalışma yaşamına veya mesleki eğitim programına katılmaları koşuluna bağlamıştır.⁹² Açıktır ki, bu gelişmeler ABD sosyal devlet anlayışının liberal niteliğinin dolaysız göstergeleridir. Eğitim süreçleriyle desteklenmiş bir istihdam yaklaşımı, bu yönelimin özünü oluşturmaktadır. Kuşkusuz, gıda yardımı programı, Medicare ve özellikle de Medicaid'i bu yönelimin istisnaları saymak gerekir.

1970'lerin ilk yarısında sosyal güvenlik sisteminde önemli sayılabilecek gelişmeler yaşanmıştır. Sosyal Güvenlik Yasası'nın öngördüğü, yaşlılara, görmeyenlere ve özürlülere yönelik yardımlar 1972 tarihli yasayla Federal Hükümetin sorumluluğuna alınmıştır.⁹³ Böylece, programların eyaletten eyalete farklılık göstermesine son verilmiş, bu üç yardım türü 'ek güvenlik geliri (supplemental security income) adıyla yeniden yapılandırılmıştır. Diğer önemli gelişme ise, 1972 yılında sosyal güvenlik ödemelerinin tüketici fiyat endeksindeki değişimlere uyarlanması esasının kabul edilmiş olmasıdır.⁹⁴ Bu iki değişiklik sayesinde, 1970-1974 aralığında yoksullukta hızlı bir azalmanın görüldüğü kaydedilmektedir.⁹⁵ 1970'lerin başında uygulama alanına geçirilen diğer düzenleme, düşük gelirli olanların vergi yükünü azaltıcı vergi uygulamasıdır (earned income tax credit). Çalışmayanları dışlayan bu düzenleme, izleyen yıllarda gittikçe ağırlık kazanacaktır.⁹⁶

ABD'de konut sorununa yaklaşım, daha çok mülk edindirmeye yönelik olmuştur. Federal Konut Yönetimi'nin konut kredisi ve ipotek garantisi programlarıyla piyasadan konut temini finanse edilmiştir.⁹⁷ Bunun yanında, 1974 yılında 'section 8' konut kuponları (section 8 house vouchers) adıyla kira yardımları öngörülmüştür.⁹⁸

⁹¹ Myles, a.g.m., s. 120.

⁹² Trattner, a.g.e., s. 260.

⁹³ DiNitto, a.g.e., s. 135.

⁹⁴ Birdsall/ Hankins, a.g.m., s. 84.

⁹⁵ Aynı, s. 90.

⁹⁶ Myles, a.g.m., s. 123-124.

⁹⁷ DiNitto, a.g.e., s. 53.

⁹⁸ Christopher Howard, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States* (Princeton: Princeton University Press, 1997), s. 175-177.

ABD örneğinde, iyi geliştirilmiş bir gelir transferi sisteminin olmayışı, aile gelirlerinde daha fazla eşitsizlik sonucunu doğuran emek piyasası eşitsizliklerinin artması anlamına gelmektedir. Bundan başka, ulusal bir sağlık sigorta sisteminin bulunmadığı koşullarda sağlık bakım masraflarında patlama yaşandığı ve fakat otuz milyonu aşkın Amerikalının sağlık güvencesinden yoksun olduğu vurgulanmaktadır.⁹⁹ Öte yandan, ABD sosyal refah sisteminin liberal karakterine uygun olarak özel emeklilik sigortası sisteminin yaygın oluşunun da, büyük gelir eşitsizliklerine yol açtığına işaret edilmiştir.¹⁰⁰ Emeklilik sigortası örneğinde görüldüğü gibi, sosyal refah programlarının sağlanmasında özel sektörün gözle görülür varlığı, ABD örneğinin ayırt edici özelliklerinden olmuştur.

2.1.3.2. ABD’de Sosyal Refah Sorununa Yaklaşımda Yeni Eğilimler ve Gelişmeler: 1975 Sonrası Dönem

1970’lerin sonları ve 1980’lerin başlarının, refah devletinin büyüme oranında, sosyal refah programlarının hükümet sorumluluğundan çıkarılması (degovernmentalize) ve yeniden özelleştirilmesinin eşlik ettiği, şiddetli bir düşüşle karakterize olduğu belirtilmiştir.¹⁰¹ Öncelikle, sosyal programlar eliyle gerçekleşen gelir transferlerinin zayıf olduğu ABD uygulamasında, emek piyasasının nasıl bir seyir izlediği önem kazanmaktadır. Ücret ve kazanç düzeyleri 1970’lerden bu yana durgun kalmış, Almanya ve İskandinavya’da en düşük kazanç, ortalama kazancın %70’ine veya daha fazlasına denk gelirken, Kanada ve ABD’de bu oran yaklaşık %40’a gerilemiştir.¹⁰² ABD’de aile gelirleri daha eşitsiz bir hal almış ve çocuk yoksulluğu 1965’teki düzeylerine dönmüş, 1973 ve 1987 yılları arasında en zengin %20’lik dilimi oluşturan

⁹⁹ Myles, a.g.m., s. 121. ABD’de gayri safi milli hasılanın %13’ünün sağlık bakımına harcadığı, bununla birlikte yaklaşık 30-40 milyon sağlık güvencesinden yoksun olanların sayısının artmakta olduğu kaydedilmektedir: Gosta Esping-Andersen, “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Ed.: Gosta Esping-Andersen (London: Sage Publications, 2001, ss. 1-31.), s. 17.

¹⁰⁰ Myles, a.g.m., s. 125. ABD’de özel emeklilik sigortası, sivil işgücünün yaklaşık %40’ını kapsar düzeye ulaşmıştır: Jacob S. Hacker, *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), s. 153.

¹⁰¹ Hasenfeld, a.g.m., s. 70.

¹⁰² Myles, a.g.m., s. 117.

nüfusun geliri %25 oranında artarken en yoksul %20'yi oluşturan ailelerin geliri %22 oranında düşmüştür.¹⁰³ Eş zamanlı olarak, çocuk yardımı (AFDC) ve işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlik ödemelerinin değerinde aşınma gözlenmiştir. 1970'lerin ortasında ortalama kazancın yaklaşık %70'ine eşit olan işsizlik sigortası ödemelerinin sürekli bir düşüşle 1989'da %33 düzeyine gerilediği görülmektedir.¹⁰⁴ Söz konusu değişikliklerin, programlı bir yönelimin sonuçları olduğu söylenebilir; bu bakımdan, 1980'lerde İngiltere ve ABD'de yeni muhafazakar ideolojinin zaferiyle, gelir farklılıklarının ve eşitsizliğin, piyasanın ve bireyciliğin yeni felsefesinin tamamlayıcı bir bileşenine dönüştüğü görüşü¹⁰⁵ isabetsiz değildir.

ABD'deki yeni muhafazakar siyasal hareketin arka planındaki muhafazakar düşünürlerin i-sosyal refah harcamalarının en aza indirilmesi, ii-hükümetin, özellikle de federal hükümetin, sosyal yardımdaki rolünün en aza indirilmesi, iii-sosyal yardımların sadece 'gerçekten ihtiyacı olanlar'a verilmesi ve iv-yardımların çoğunun kısa dönemli olması şeklindeki önerilerinin bazı programlardaki değişikliklerde esas alındığına işaret edilmiştir. Buna göre, çocuk yardımları harcama oranındaki yavaşlama ve gıda yardım programı gibi diğer programlara erişimde daha zorlayıcı koşullar örnek gösterilebilecektir.¹⁰⁶

Cumhuriyetçi Parti lideri Ronald Reagan'ın iktidarı döneminde arz yanlı bir politika izlenerek gelir ve yatırımlar üzerindeki vergiler azaltılmış, 'güvenlik ağı' anlayışı içinde görülmediğinden çocuk yardımı ve gıda programı gibi sosyal güvenlik programları kesintilerin hedefi yapılarak bu alandaki harcamalar ve programlardan yararlananların sayısı azaltılmıştır.¹⁰⁷ Sosyal programların geriletmesinde, 'yeni federalizm' olarak anılan anlayış doğrultusunda, eyaletlerin programlarda yeniden inisiyatif sahibi kılınması yoluna gidilmiştir.¹⁰⁸

Sosyal refah harcamalarını kısma yöneliminin, özel sektöre daha fazla bel bağlama çabalarını içerdiği kaydedilmektedir. Bu doğrultuda, özellikle yaşlılara yönelik

¹⁰³ Aynı, s. 117.

¹⁰⁴ Esping-Andersen, a.g.m., s. 16.

¹⁰⁵ Mishra, *Globalization...*, s. 29.

¹⁰⁶ DiNitto, a.g.e., s. 47-48.

¹⁰⁷ Aynı, s. 50.

¹⁰⁸ Aynı, s. 51.

tıbbi bakım, ev bakımı ve akıl sağlığı hizmetlerinin özelleştirilme eğilimine vurgu yapılmaktadır.¹⁰⁹ Sosyal hizmetlerin özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesi sürecinin, masrafların bir kısmının kullanıcı ücretleriyle hizmetten yararlananlara aktarılma şeklinde işlevi söz konusu olmaktadır.¹¹⁰ Öte yandan, Medicare gibi orta sınıfa yönelik programlarda bütçe kesintileri yaşanırken, vergi iadesi uygulamasına ağırlık kazandırıldığı gözlenmektedir.¹¹¹

1990'lı yıllarda önemli bir gelişme Demokratların iktidarı döneminde gerçekleştirilen refah reformudur. Bu reform kapsamında çocuk yardımları (AFDC), yoksul ailelere geçici yardım (temporary assistance for needy families) adıyla bir tür tahsisata dönüştürülmüştür. Programın eski şeklinde on sekiz yaşına kadar yapılan ödemelerin, yeni düzenlemede en fazla beş yıllığına yapılması öngörülmekte ve iki yıl yardım alanların kendine-yeterliği sağlayacak bir işte çalışmaları beklenmektedir.¹¹²

1980'li yılların sonu itibariyle Kuzey Amerikanın ve özellikle ABD'nin 'eşitsizlik ülkesi' olma ününü sağlamlaştırdığı söylenebilecektir.¹¹³ Geçirilen dönüşümler sonunda Amerikan 'orta sınıfı'nın nüfus yüzdesi itibariyle azaldığı gözlenmektedir.¹¹⁴ Öte yandan, bu dönüşümleri giderek daha mümkün kılan başlıca olgu, emeğin örgütlenmesindeki düşüş olmuştur. ABD'de örgütlü emek gücündeki düşüş, çalışan sınıfları siyasal sestem yoksun bırakmıştır.¹¹⁵

2.2. Muhafazakar Sosyal Devlet Anlayışı ve Uygulaması

2.2.1. Ayırt Edici Özellikler

Almanya, Fransa, İtalya, Avusturya, Belçika ve Hollanda bu model içinde değerlendirilmektedir.¹¹⁶ Diğer birçok ülkede refah devleti, sosyal demokratlar veya sol

¹⁰⁹ Hasenfeld, a.g.m., s. 74.

¹¹⁰ Aynı, s. 77.

¹¹¹ Myles, a.g.m., s. 124.

¹¹² DiNitto, a.g.e., s. 199-200.

¹¹³ Myles, a.g.m., s. 117.

¹¹⁴ Aynı, s. 127.

¹¹⁵ Aynı, s. 134.

¹¹⁶ Esping-Andersen, a.g.e., s. 27; Merkel, a.g.m., s. 74.

liberaller tarafından inşa edilirken, muhafazakar modelin savaş sonrası dönemde perçinlenmesinde sağ siyasal partiler baskın konumda olmuştur. Hıristiyan demokrat partilerin marjinal olduğu Fransa ve İspanya gibi ülkelerde de Katolik sosyal öğretilerin sosyal politikada gözle görülebilir etkisi söz konusudur.¹¹⁷ Hıristiyan demokrat ‘yakınlık’ ilkesinin (principle of subsidiarity)¹¹⁸, erkeğin ekmek kazanan, kadının bakıcı olduğu modeli transferlerle destekleyerek aileselliği kurumsallaştırdığı belirtilmektedir.¹¹⁹ Bu ilkeye göre, bir yardımdan yararlanabilmek için kişinin kendisinin veya ailesinin kaynaklarıyla asgari ihtiyaçları karşılayamayacak durumda olması gerekir; dolayısıyla, aile bireylerinin birbirine karşı sorumluluğu esası söz konusudur.¹²⁰ Yakınlık ilkesi, ancak ailenin üyelerine bakabilme kapasitesinin tükendiği durumda devletin müdahalesine izin vermektedir.¹²¹ Öte yandan, vergi politikalarının çalışan anneleri cezalandırıcı bir niteliğe sahip olduğu ve aileye dönük sosyal hizmetlerin (çocuk bakımı gibi) belirgin biçimde az gelişmiş olduğu kaydedilmektedir.¹²² Bu kompozisyon içinde, aile yardımları anneliği teşvik edici nitelikte olmaktadır.¹²³

Muhafazakar modelin daha çok sosyal sigorta merkezli olduğu görülmektedir; öyle ki, model, *kita Avrupa’sının sosyal sigorta devletleri* tanımlamasıyla da anılmaktadır.¹²⁴ Sosyal sigortanın baskın olmasından ötürü sosyal haklar, yurttaşlık (İskandinavya modelinde olduğu gibi) veya kanıtlanmış ihtiyaçtan (Kuzey Amerika’nın daha seçici sistemlerindeki gibi) çok, kural olarak istihdama bağlı olmakta ve aile bireyleri de –genellikle erkek olan- çalışanın haklarına bel bağlamaktadır. Buna bağlı

¹¹⁷ Gosta Esping-Andersen, “Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy”, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Ed.: Gosta Esping-Andersen (London: Sage Publications, 2001, ss. 66-87.), s. 66.

¹¹⁸ ‘Subsidiarity’ kavramı, sorumluluğun öncelikle en yakında olanlara verilmesi ve bağımlılık durumlarını ifade etmek üzere ‘yakınlık’ olarak çevrilmiştir.

¹¹⁹ Aynı, s. 66.

¹²⁰ Michael Wilson, “The German Welfare State: A Conservative Regime in Crisis”, *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke (London: Sage Publications, 1995, ss. 141-171.), s. 142.

¹²¹ Esping-Andersen, a.g.e., s. 27.

¹²² Esping-Andersen, “After the Golden Age...”, s. 18.

¹²³ Esping-Andersen, a.g.e., s. 27.

¹²⁴ Merkel, a.g.m., s. 74.

ikinci husus ise, sosyal korumanın yeniden dağıtım amaçlarından çok statü ve kazanç farklılıklarını yansıtması, dayanışma ve risk paylaşımı alanının daha dar ve daha istisnai olmasıdır;¹²⁵ bununla birlikte, savaş sonrası dönemde evrensellik yönünde baskıların, sigorta sisteminin daha önce korumasız olan kesimlere doğru genişletilmesi ve sosyal sigortaya dahil olamayanlara ise asgari gelir destek programlarının geliştirilmesiyle sonuçlandığı kaydedilmektedir. Genel aile ve çocuk yardımlarının da sisteme dahil olmasıyla, evrenselliğe ve yurttaşlığa dayalı hakların da sigorta merkezli modele eşlik eder hale geldiği vurgulanmaktadır.¹²⁶ Öte yandan, Avrupa muhafazakar modelinin liberal ve sosyal demokratik etkileri bünyesine kattığından da söz edilebilmektedir.¹²⁷

2.2.2. Almanya Örneği

2.2.2.1. Almanya'da Sosyal Devletin Gelişimi: 1945-1975

Almanya'da sosyal devletin gelişimi, liberal devlet sistemi içinde değerlendirilebilecek Batı Almanya (1949-1990) esas alınarak inceleme konusu yapılabilir.

Almanya'da sosyal sigorta sisteminin kuruluşu Bismarck dönemine dayanmaktadır. 1883 tarihli Çalışanların Sağlık Sigortası Yasası, 1884 tarihli Kaza Sigortası Yasası, 1889 tarihli Engelliler ve Yaşlılar için Sigorta Yasası bu alandaki ilk örneklerdir. Bu yasal gelişim çizgisine 1927 yılında İşsizlik Sigortası Yasası eklenecektir.¹²⁸ 1919 Weimar Anayasası, ayrıntılı düzenlemeleriyle sosyal hakları anayasal tanımaya konu etmiştir.¹²⁹

Weimar Anayasası'nın tersine, 1949 Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası (Bonn Anayasası) sosyal haklara yer vermemiş, bununla birlikte, 20. maddesinde Federal Almanya Cumhuriyeti'nin demokratik ve sosyal bir federal devlet olduğunu

¹²⁵ Esping-Andersen, "Welfare States...", s. 67.

¹²⁶ Aynı, s. 68-69.

¹²⁷ Esping-Andersen, a.g.e., s. 29.

¹²⁸ Hans Jürgen Rösner, "The Origin and Structure of the System of Social Security in the Federal Republic of Germany", *Social Security in Social Market Economy*. Ed.: Werner Lachmann ve Hans Jürgen Rösner (Bornheim: Konrad Adenauer Stiftung, 1995, ss. 138-140.), s. 138.

¹²⁹ 1919 Weimar Anayasası'nın söz konusu düzenlemeleri için bkz. yuk. s. 31.

belirtmiş, aynı doğrultuda 28. maddede eyaletlerdeki anayasal düzenin cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olma zorunluluğunu hükme bağlamıştır. Böylece, sosyal haklar düzenlenmemiş olsa da sosyal devlet ilkesi Anayasada yerini almış bulunmaktadır.

Almanya’da sosyal devletin sosyal güvenlik cephesi, sosyal sigorta ve sosyal yardım olmak üzere ikili bir yapı sunmaktadır. Hastalık, işsizlik ve emeklilik için zorunlu sigorta söz konusudur. Sosyal sigorta, zaman içinde çalışanların farklı kesimlerine doğru sürekli bir genişleme göstermiş, böylece nüfusun çoğunluğu sigorta kapsamına alınmıştır.¹³⁰ Sigorta sistemi yüksek primlere yüksek ödeme esasına dayanmıştır. Ödenen primlerle sigorta ödemeleri arasında yakın ilişki söz konusudur. Böylece, iş yaşamındaki eşitsizlikler, işsizlik ve emeklilik aylıklarıyla sürdürülmüş olmaktadır.¹³¹ Sistemin finansmanı temelde sosyal güvenlik primlerine dayanmakla birlikte, küçük bir federal ödenek de bulunmaktadır.¹³² Sistemin yönetimi, ‘kendini yönetme’ ilkesi doğrultusunda devletten bağımsız ve fakat kamu otoriteleriyle işbirliği içinde çalışan, seçim yoluyla belirlenmiş işveren ve işçi temsilcilerinin yönettiği kamu hukuku kurumlarıyla sürdürülmektedir.¹³³ Sağlık sigortası, öğrencilerin ve işsizlerin de dahil olduğu çok geniş bir kesimi (toplam nüfusun yaklaşık %90’ı) kapsamaktadır. İşsizlerin primleri Federal İş Bürosu’na karşılanmaktadır.¹³⁴ Birçok toplumsal tabakayı kapsayan elverişli sosyal sigorta sistemi, özellikle emeklilik sigortasında olmak üzere, özel sektöre çok sınırlı bir talep bırakmıştır.¹³⁵

Sosyal yardım sisteminin ise, sosyal sigorta sisteminden doğacak boşlukları doldurma amacının güdümünde biçimlendirildiği söylenebilir. Büyük ölçüde yerel yönetimlerce finanse edilen sosyal yardım programları, asgari yaşam standardını esas almaktadır. Bu programlar, yakınlık ilkesi doğrultusunda kişinin kendisinin veya aile

¹³⁰ Lothar F. Neumann ve Klaus Schaper, “The Social Security System”, *Social Security in Social Market Economy*, Ed.: Werner Lachmann ve Hans Jürgen Rösner (Bornheim: Konrad Adenauer Stiftung, 1995, ss. 158-178.), s. 165; Wilson, *a.g.m.*, s. 144.

¹³¹ Wilson, *a.g.m.*, s. 147.

¹³² Frank Bönker ve Helmut Wollmann, “Stumbling towards Reform: The German Welfare State in the 1990s”, *Welfare States under Pressure*. Ed.: Peter Taylor-Gooby (London: Sage Publications, 2001, ss. 75-99.), s. 84.

¹³³ Rösner, *a.g.m.*, s. 139.

¹³⁴ Neumann/ Schaper, *a.g.m.*, s. 168-170.

¹³⁵ Esping-Andersen, “Welfare States...”, s. 68; Bönker/ Wollmann, *a.g.m.*, s. 84.

bireylerinin gelirleri hükmünü yitirdiğinde devreye girmektedir.¹³⁶ Sosyal yardım, daha çok yalnız yaşayan annelerle yabancıların başvurduğu bir sistem görünümündedir.¹³⁷ Sosyal yardım programlarından olan işsizlik yardımı, kural olarak işsizlik sigortasının korumasında geçirilen süre bittikten sonra devreye girmekle birlikte, işsizlik sigortası olmayanları da kapsayan bir işsizlik yardım programı öngörülmüştür.¹³⁸ Öte yandan, aile yardımları ve her çocuğu 18 yaşına ve belirli şartlar altında 25 yaşına kadar kapsayan çocuk yardımları ve düşük gelirliler için kira yardımları, öngörülen diğer sosyal programlardır.¹³⁹

Almanya'da sosyal hizmetler dinsel kuruluşların, gönüllü kuruluşların ağırlık taşıdığı karma bir yapıyla karşılanmaktadır. Çocuk kreşleri ve huzur evleri esas olarak dinsel kuruluşlar, Kızıl Haç ve işçi sendikaları tarafından yapılandırılmıştır. Bu kurumlardaki bakımın, ailesel bakımın uzantısı olarak kavrandığı kaydedilmektedir. Buna göre, çocuk ve yaşlılara bakmak, normal olarak ailenin görevidir. Diğer yandan, dinsel kuruluşların etkinliği, sorumluluklara ilişkin muhafazakar düşünceleri kurumsallaştırmaktadır. Bu durum, Alman Anayasası'nda ifadesini bulan yakınlık ilkesini ve aileye verilen özel statüyü takiben, bakım işinin öncelikle aileye havale edilmesi anlamına gelmektedir.¹⁴⁰ Gerçekten de, Alman Anayasası, 6. maddesinde çocukların bakım ve terbiyesinin ana ve babanın doğal hakkı ve önde gelen yükümlülüğü olduğunu, devletin onların bu görevi yerine getirmelerini gözeteceğini hükme bağlamıştır; bu bakımdan, Alman sosyal devleti, cinsiyet rollerine ilişkin temel ilkeleri itibariyle belirgin muhafazakar bir nitelik sunmaktadır.¹⁴¹ Sosyal hizmetlerin zayıflığı, istihdam yapısına da yansımıştır. Toplam istihdam içinde sosyal hizmetlerin payı İskandinavya'da yaklaşık %25, İngiltere'de %12 iken Almanya'da %7 düzeyinde seyretmiştir.¹⁴²

¹³⁶ Neumann/ Schaper, a.g.m., s. 176; Wilson, a.g.m., s. 149.

¹³⁷ Wilson, a.g.m., s.156.

¹³⁸ Bönker / Wollmann, a.g.m., s.89.

¹³⁹ Neumann/ Schaper, a.g.m., s.174-176.

¹⁴⁰ Wilson, a.g.m., s.157-158.

¹⁴¹ Aynı, s.159.

¹⁴² Esping-Andersen, a.g.e., s.158.

İsveç refah rejiminin tersine, Alman sosyal güvenlik sisteminin gelir eşitsizliklerini azaltma çabası olmaksızın kapitalist iş piyasasınca yaratılan eşitsizlikleri sürdürerek işlediği, fakat sosyal yardım ödemelerinin düzeyi itibariyle İngiltere'den daha cömert bir asgari gelir 'güvenlik ağı'na sahip olduğu belirtilmiştir.¹⁴³ Sosyal sigorta primleri başta olmak üzere, ücretten yapılan yüksek kesintilerin kabul görmesinde, sistemin daha çok sigorta merkezli olmasına açıklayıcılık hasredilmektedir; hatta, sosyal devletin Almanya'da reforma konu olmasının İngiltere ve ABD gibi ülkelere göre gecikmesi de daha çok bu olguya bağlanmaktadır. Buna göre, yüksek kesintilere karşılık ileride alınan yüksek sosyal sigorta aylıkları belirli bir meşruluk sağlamıştır.¹⁴⁴ Diğer yandan, sistemin dolaysız vergilerden çok, sigorta primleriyle finanse edilmesinin ekonomik elitlerden ve siyasal sağ'dan yana bir kabulü sağlamış olduğu ileri sürülmüştür.¹⁴⁵ Kuşkusuz, sistemin sağlıklı sürekliliğinin nedenlerini, öncelikle 1940-1970 ekonomik genişleme döneminde aramak gerekir. İsbette belirtildiği gibi, bu model de 'Fordist' tam istihdam döneminin sağladığı toplumsal, ekonomik ve demografik koşullar içinde biçimlenmiştir.¹⁴⁶

2.2.2.2. Almanya'da Sosyal Refah Sorununa Yaklaşımda Yeni Eğilimler ve Gelişmeler: 1975 Sonrası Dönem

Almanya'da işsizlik oranı 1970'li yıllarda %4'ün altında seyretmiş, fakat, 1981'den itibaren yükselmeye başlamıştır. Bu duruma karşın, tam istihdamı korumaya yönelik herhangi bir ciddi girişimde bulunulmamış olmasına dikkat çekilmektedir;¹⁴⁷ bilakis, emek arzını düşürme stratejisinden söz edilmektedir.¹⁴⁸ Yabancı işçilerin emek piyasası dışına çıkarılması, erken emeklilik stratejisiyle istihdamda daralma, kadınların –özellikle annelerin- emek piyasasına katılımını zorlaştırma gibi önlemlere başvurulmuştur.¹⁴⁹ Çarpıcı diğer gelişme, esnek istihdam doğrultusunda emek

¹⁴³ Wilson, a.g.m., s. 147.

¹⁴⁴ Aynı, s. 147-148; Mishra, *Globalization...*, s. 83; Esping-Andersen, "Welfare States...", s. 68.

¹⁴⁵ Mishra, *Globalization...*, s. 84.

¹⁴⁶ Aynı, s. 83; Esping-Andersen, "Welfare States...", s. 74.

¹⁴⁷ Mishra, *Globalization...*, s. 80-81.

¹⁴⁸ Esping-Andersen, "Welfare States...", s. 76.

¹⁴⁹ Aynı, s. 77; Wilson, a.g.m., s. 166.

piyasasında 'marjinalleştirme', 'çevreleştirme' yönlü baskıların artmasıdır. Sosyal güvenceden yoksun, düşük ücretli ve part-time işlerin sayısında artış yaşanmaktadır. Böylece, standart dışı, ikincil bir emek piyasası oluşumu gözlenmektedir.¹⁵⁰

1982 yılında sosyal sigortaya vergi gelirlerinden ayrılan federal ödeneğin sınırlı da olsa bir kesintiye uğraması ve işsizlik sigortası aylıklarının hesaplanmasında çıplak ücretin esas alınır hale gelmesi,¹⁵¹ sosyal güvenlik sisteminde değişimin yönüne ilişkin ilk belirti olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminde muhafazakar hükümetin iktidarı döneminde gerçekleştirilen başlıca değişiklikler şunlardır: 1989 tarihli bir reformla emekli aylıklarının brüt ücrete endekslenmesinden net ücrete endekslenmesine geçilmesi ve emeklilik yaşının yükseltilmesi, 1993 yılında işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarının ücrete oranının düşürülmesi, 1997 reformuyla emekli aylıklarının net ücrete oranında düşürme, katma değer vergisi oranında artış, 1997 tarihli bir yasayla işsizlik ödemesi alanların kendilerine bulunan elverişsiz işleri reddetmelerinin zorlaştırılması, 1990'da brüt ücretlerin %35.6'sı düzeyinde olan sosyal sigorta primlerinin 1998'de %42.1'e çıkarılması.¹⁵² Böylece, erken emeklilik stratejisinin yerini, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve prim ödeme sürelerinin uzatılmasına bıraktığı görülmektedir.¹⁵³

Sosyal güvenlik sistemindeki söz konusu değişikliklere muhalefetteyken karşı çıkan Sosyal Demokratlar (SPD), 1998'de Yeşiller'le birlikte iktidara geldikten sonra aynı doğrultuyu izlemişlerdir. Sosyal demokratların 1999'daki neo-liberal dönüşümü ve 'üçüncü yol' politikalarının benimsenmesiyle sosyal refah reformlarına devam edilmiştir. 1999 yılında işsizlik sigortası olmayanlara bağlanan işsizlik yardımı kaldırılmış, muhafazakar hükümetin 1994 yılında başlattığı kurumlar vergisi oranlarının ve sermaye faaliyetlerinden alınan gelir vergisi oranlarının düşürülmesi politikası izlenerek 2000 yılında büyük sermayeye önemli vergi kolaylıkları sağlanmış ve nihayet 2001 yılında -her ne kadar zorunlu özel emeklilik sigortası girişiminden vazgeçilse de- özel emeklilik sigortasına dönük teşvikler güçlendirilerek karma bir sigorta sistemine

¹⁵⁰ Mishra, *Globalization...*, s. 81; Esping-Andersen, "Welfare states...", s. 82; Wilson, *a.g.m.*, s. 166; Bönker/ Wollmann, *a.g.m.*, s. 82.

¹⁵¹ Wilson, *a.g.m.*, s. 156.

¹⁵² Bönker/ Wollman, *a.g.m.*, s. 83-91.

¹⁵³ Esping-Andersen, "After the Golden Age...", s. 20.

doğru adım atılmıştır.¹⁵⁴ Sosyal demokratların 1999'daki neo-liberal dönüşümü sonrasında parti çekişmelerinin pek öneminin kalmadığı ve refah devleti reformlarının istikrar kazandığı vurgulanmaktadır.¹⁵⁵

Almanya'da gelir ve vergilendirmede yapılan değişikliklerin, Anglo-Sakson ülkeleriyle aynı doğrultuyu izlediği belirtilmektedir. Gelir ve zenginlik dağılımının daha eşitsiz bir hal almakta olduğu söylenebilmektedir.¹⁵⁶ Öte yandan, sermayenin ucuz işgücü bölgelerine doğru yatırım tehdidinin, daha köklü değişiklikler için katalizör işlevine vurgu yapılmaktadır.¹⁵⁷

Sosyal yardım programlarına olan talep 1970'ler ve 1980'ler boyunca artış göstermiştir. Mültecilere yönelik sosyal yardım ödemelerinin azaltılması ve mülteci kabullerinin zorlaştırılması, gözlenen gelişmeler olmuştur.¹⁵⁸ Sağlık hizmetinin çeşitli aşamalarında hizmetten yararlananlardan belirli bir bedel alınması gibi uygulamalar¹⁵⁹ görülen diğer değişikliklerdendir. Öte yandan, 1980 yılında gayri safi milli hasılanın %28.7'sini oluşturan sosyal harcamalar 1991'de %26.6 düzeyine gerilemiştir.¹⁶⁰

2.3. Sosyal Demokrat (İskandinavya) Sosyal Devlet Anlayışı ve Uygulaması

2.3.1. Ayırt Edici Özellikler

İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka –İskandinavya ülkeleri- bu küme içinde değerlendirilmektedir.¹⁶¹ Bu model için sosyal demokrat nitelmesi, adı geçen ülkelerde sosyal demokrasinin sosyal reformun arkasında açıkça baskın bir güç olmasından kaynaklanmaktadır.¹⁶² Diğer ülkelerde olduğu gibi, bu ülkelerde de sosyal demokrasi ideolojisinin, sosyal devlet anlayışını sahiplenmiş olduğu gerçeği rahatlıkla

¹⁵⁴ Bönker/ Wollmann, a.g.m., s. 87-99.

¹⁵⁵ Aynı, s. 97-98.

¹⁵⁶ Mishra, Globalization..., s. 82.

¹⁵⁷ Aynı, s. 85.

¹⁵⁸ Wilson, a.g.m., s. 149-151.

¹⁵⁹ Neumann/ Schaper, a.g.m., s. 169.

¹⁶⁰ Esping-Andersen, "Welfare States...", s. 71.

¹⁶¹ Esping-Andersen, a.g.e., s. 27-28; Merkel, a.g.m., s. 74.

¹⁶² Esping-Andersen, a.g.e., s. 27.

seçilebilmektedir. İsveç Sosyal Demokrat İşçi Partisi'nin 1990 tarihli programında dahi, refah devletinin sınıflı toplumun alternatifi olarak kavrandığı görülmektedir.¹⁶³

Bu modelin biçimlenmesinde, sosyal demokratların asgari ihtiyaçlarda eşitliği değil, en yüksek standartlarda eşitliği amaç edinen bir refah devleti arayışlarına işaret edilmiştir.¹⁶⁴ Sosyal demokrat modelde, yurttaşlık esasına dayanan ve vergiyle finanse edilen standart ödemeler, sosyal hizmetlere ve sağlık hizmetine erişimde evrensellik ve bütün çalışan nüfusu kapsayan kazanç bağlantılı (earnings-related) düzenlemeler ayırt edici özellikler görünümündedir.¹⁶⁵ Bu modelin, piyasayı dışladığı ve refah devletinden yana esaslı evrensel bir dayanışmayı yapılandırdığı vurgulanmaktadır.¹⁶⁶ Sosyal refahla çalışmanın birleştirilmiş olması temel bir özellik görünümündedir. Gerçek bir tam istihdam garantisi taahhüdü söz konusudur ve sistem bütünüyle bu hususa dayanmaktadır. İstihdam yapısı kadınları dışlayıcı nitelikte değildir.¹⁶⁷ Gerçekten de, veriler ışığında İskandinavya modeli, kadın istihdamının en yüksek ve genel olarak uzun dönemli işsizlik oranının en düşük olduğu model konumundadır.¹⁶⁸ Aileye yaklaşımın da kadın istihdamını mümkün kılar nitelikte olduğu söylenebilir; çünkü, bu modelde, muhafazakar modelden farklı olarak, ailenin kendine yardım kapasitesinin tükenmesine kadar beklenmediği, ailenin masraflarının sosyalleştirildiği kaydedilmektedir. Amaç, aileye bağımlılık değil bireysel bağımsızlık kapasitesidir; bu bakımdan sonuç, doğrudan çocuklara transferlerde bulunan, çocukların, yaşlıların ve yardıma muhtaçların doğrudan sorumluluğunu üstlenen bir refah devletidir.¹⁶⁹

¹⁶³ İsveç ve Finlandiya Sosyal Demokrat Partilerinin Programları (İstanbul: TÜSES yayını, 1993), s. 11.

¹⁶⁴ Esping-Andersen, a.g.e., s. 27.

¹⁶⁵ Virpi Timonen, "Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden", *Welfare States Under Pressure*. Ed.: Peter Taylor-Gooby (London: Sage Publications, 2001, ss.29-51.), s. 29.

¹⁶⁶ Esping-Andersen, a.g.e., s. 28.

¹⁶⁷ Aynı, s. 28.

¹⁶⁸ Merkel, a.g.m., s. 76-77.

¹⁶⁹ Esping-Andersen, a.g.m., s. 28.

2.3.2. İsveç Örneği

2.3.2.1. İsveç'te Sosyal Devletin Gelişimi: 1933-1975

İsveç'te kurumsallaşma başlangıcı 1930'lu yıllara uzanan bir sosyal devlet gelişim çizgisi söz konusudur; bu bakımdan, ABD'deki New Deal girişimiyle eş zamanlı bir süreç gözlenmiştir; ayrıca, İsveç, kapitalizm bünyesinde en gelişmiş ve en geniş refah devleti biçimine sahip bir ülke olarak betimlenmektedir.¹⁷⁰ İsveç'in diğer üç İskandinav ülkesinin model almaya çalıştığı, sosyal demokrasinin çekim (paradigmatic) örneği olduğu vurgulanmaktadır.¹⁷¹ İsveç örneğinin yetkin bir sosyal devlet profili çizmesinde, çalışanların %80'i aşan bir oranda sendikalaşmış olmasının¹⁷² açıklayıcılığı kuşkusuzdur. Öte yandan, İsveç'te sosyal devlet anlayışı doğrultusunda devlete ödev yükleyen bir anayasal sosyal norm da dikkati çekmektedir. İsveç Anayasası'nın dört bileşeninden biri olan Hükümet Yasası'nın (The Instrument of Government) 'Anayasanın Temel İlkeleri' başlığını taşıyan birinci bölümünün ikinci maddesi, çalışma hakkının, konut ve eğitimin güvence altına alınmasının ve sosyal bakım ve sosyal güvenliğin geliştirilmesinin kamu yönetiminin sorumluluğunda olduğunu hükme bağlamıştır.

İskandinavya modelinde, herkese görece yüksek hayat standardının istihdam sayesinde sağlanmasının esas alındığı, evrensel ve kazanca bağlı gelir transferlerinin ise istihdam politikasında belirecek aksamalarda devreye sokulmak üzere planlandığı vurgulanmaktadır.¹⁷³ Bu doğrultuda İsveç'te, aktif iş piyasası politikası olarak anılan uygulamalarla, tam istihdam sürdürülmeye çalışılmıştır. Bu politika, 1940'lı yıllarda yapılandırılan İş Piyasası Komitesi eliyle yürütülmüştür. İş Piyasası Komitesi'nin yürüttüğü başlıca faaliyetler, İş ve İşçi Bulma Kurumlarını yönetme, işçileri eğitme, geri ve az gelişmiş bölgelerde kurulmakta olan yeni şirketleri destekleme gibi

¹⁷⁰ Norman Ginsburg, "Sweden: The Social-Democratic Case", **Comparing Welfare States: Britain in International Context**. Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke (London, Sage Publications, 1995, ss. 173-203.), s. 173.

¹⁷¹ John D. Stephens, "The Scandinavia Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects", **Welfare States in Transition National Adaptations in Global Economies**. Ed.: Gosta Esping-Andersen (London: Sage Publications, 2001, ss. 32-65.), s. 33.

¹⁷² Ginsburg, a.g.m., s. 182.

¹⁷³ Timonen, a.g.m., s. 48.

faaliyetlerdir.¹⁷⁴ İş Piyasası Komitesi, işsizleri ulusal düzeyde uygun bölgelere yönlendirmekte ve bu emek hareketliliğini sağlamak üzere de taşınma ve yerleşme yardımları yapmaktadır. Diğer yandan Komite, eğitim programları düzenlemektedir.¹⁷⁵ Bu eğitim programlarına yazılan işçilere, eğitim süresince eğitim yardımı, aile geçindirme yardımı, kira yardımı gibi destekleme yardımları yapılmaktadır.¹⁷⁶ İskandinavya modelinin pasif önlemler (işsizlik tazminatı gibi) üzerinde değil, aktif önlemler üzerinde yoğunlaşmasının, bu modeli kıta Avrupa'sı refah devletlerinden ayırdığı kaydedilmekte, İsveç'in bu önlemlerin uygulanmasında İskandinavya ülkeleri arasında öne çıktığı vurgulanmaktadır.¹⁷⁷ İsveç'te aktif iş piyasası politikası çerçevesindeki harcamalar OECD ülkeleri arasında en yüksek düzeyi oluşturmuştur. İsveç hükümetlerinin tam istihdam taahhüdünü finanse etmek üzere, sanayinin desteklenmesi ve aktif iş piyasası politikaları yoluyla büyük kamu açıkları verdiği kaydedilmiştir.¹⁷⁸ Öte yandan, zaman zaman veya mevsimlik olarak ortaya çıkan olumsuz istihdam gelişmelerine karşı devlet, geçici çalışma sahaları ve hizmetlerle işsizlere iş yaratma çabasında olmuş, konjonktür dalgalanmalarındaki olumsuz devrelerde harcatılmak üzere, şirketlere önceden yatırım rezervi ayırma zorunluluğu konmuştur.¹⁷⁹

İsveç refah devletinin karakteristiklerinden biri, çalışanlar arasında ücret farklarını azaltma yönelimi olmuştur. 'Eşit işe eşit ücret' prensibine dayanan 'dayanımcı' ücret politikasının benimsenmesiyle, düşük ücretli istihdamın engellenmesi ve emeğin daha verimli alanlara kaydırılması amaçlanmıştır. Bu amaç, sendikaların işverenlerle ulusal, merkezi düzeyde toplu pazarlıklarıyla gerçekleştirilmiştir.¹⁸⁰

¹⁷⁴ Ömer Kudret Tan, *İsveç Sendikalizmi ve Toplu Sözleşme Düzeni* (İstanbul: İstanbul Reklam Yayınları, 1976), s. 9.

¹⁷⁵ Ginsburg, *a.g.m.*, s. 182-183.

¹⁷⁶ Tan, *a.g.e.*, s. 19.

¹⁷⁷ Stephens, *a.g.m.*, s. 39.

¹⁷⁸ Ginsburg, *a.g.m.*, s. 182-184.

¹⁷⁹ Tan, *a.g.e.*, s. 20.

¹⁸⁰ Mishra, *Globalization...*, s. 76; Ginsburg, *a.g.m.*, s. 182; Pierson, *Beyond the...*, s. 118.

İsveç uygulamasında devlet, doğrudan hizmet sağlayıcısı olarak yapılandırılmıştır.¹⁸¹ İskandinavya modeli, özel sigorta vb. özel sektör alternatiflerini dışlamakta, bu modelde özel sektör diğer gelişmiş ülkelere göre küçük bir rol oynamaktadır.¹⁸² Sosyal refah hizmetlerinin devletçe üstlenilmesi, geniş bir sosyal refah istihdam alanı yaratmıştır. 1980'lerin ortasında altı kıta Avrupa'sı ülkesinde %5.1, liberal refah devletlerinde %6.1 olan toplam çalışan nüfus içindeki sosyal refah hizmetleri (sağlık, eğitim ve diğer sosyal refah alanları) istihdam oranı, İskandinavya ülkelerinde %15,4 olarak hesaplanmıştır.¹⁸³ İskandinavya refah devletlerinin hizmet yoğun niteliğinin kadın istihdamı üzerinde olumlu etkilerine işaret edilmektedir.¹⁸⁴

İsveç refah devletinin finansmanı, diğer birçok Batılı devletle kıyaslandığında çok yüksek düzeyli vergi oranlarıyla sağlanmıştır. Çalışanların sosyal sigorta katkılarının sadece işsizlik sigortasında önemli düzeyde olduğu kaydedilmektedir;¹⁸⁵ dolayısıyla, primlerden çok, genel vergi gelirlerine dayanan bir sosyal devlet uygulamasından söz edilebilecektir.

Sosyal yardım programlarının ve sosyal sigorta sisteminin gelişimi ise 1930'lu yıllara dayanmaktadır. 1930'lu yıllarda gerçekleşen reformlarla resmi kliniklerde ücretsiz doğum hizmeti, geniş aileler için özel kamusal konut düzenlemeleri, kira indirimleri, çocuklu ailelere vergi indirimleri, evlilik kredileri, yalnız anneler için geçim garantisi ve anneler için istihdam koruması kabul edilmiştir. 1948'de çocuk vergi indiriminin yerine geçmek üzere, genel çocuk yardımı kabul edilmiştir.¹⁸⁶ 1948 yılında bütün İsveç yurttaşlarını ve uzun süre ikamet etmiş yabancıları kapsayan temel standart yaşlılık aylığı uygulamasına geçilmiştir. 1980 yılı itibariyle İngiltere'de %18.1, Almanya'da %9.3 olan yaşlı nüfus içindeki yoksulluk oranı, İsveç'te %1 düzeyinde olmuştur. Çalışanları kapsayan emeklilik sigortası ise 1959'da düzenlenmiştir.¹⁸⁷ İşsizlik sigortası sistemi ise, %20'si işçiler %20'si işverenler ve %60'ı devletçe

¹⁸¹ Ginsburg, a.g.m., s. 173.

¹⁸² Stephens, a.g.m., s. 36.

¹⁸³ Aynı, s. 35.

¹⁸⁴ Aynı, s. 38.

¹⁸⁵ Ginsburg, a.g.m., s. 175.

¹⁸⁶ Aynı, s. 192.

¹⁸⁷ Aynı, s. 179.

karşılanmak üzere İş Piyasası Komitesi'nce denetlenen kuruluşlarca yürütülmüştür.¹⁸⁸ 1974'te sigortası olmayanlar için altı ay süreyle ödenebilen cüz'i bir işsizlik yardımı öngörülmüştür.¹⁸⁹ Her iki işsizlik ödemesi de belirli bir süre çalışma şartına bağlanmıştır.¹⁹⁰ İşsizlik ödemelerindeki bu görece katı tutum, İsveç sosyal devlet kurgusunda işsizliğin istisnai bir durum olarak değerlendirilmiş olmasına bağlanabilir.

1956'dan itibaren sosyal yardım adıyla yeniden yapılandırılan ve yerel yönetimlerce yürütülen sosyal programlara ise, sosyal sigorta koşullarını taşımayanlar başvurmuştur.¹⁹¹ Ücretli ebeveyn izinlerinin genişliği ve belediyelerin sorumluluk üstlendiği çocuk bakımına yönelik sosyal programlar¹⁹² anılabilecek diğer sosyal devlet uygulamalarıdır.

2.3.2.2. İsveç'te Sosyal Refah Sorununa Yaklaşımında Yeni Eğilimler ve Gelişmeler: 1975 Sonrası Dönem

Muhafazakar hükümetin 1976-1980 arasında sosyal devlet anlayışını koruma eğilimi, 1980 yılında yerini çok sınırlı düzeyde geri adımlara bırakmıştır.¹⁹³ Sosyal demokratların 1982 yılında yeniden iktidara gelmesinden sonra da akışın yönü değişmiş değildir. Yeni iktidar, sosyal harcamaları gayri safi milli hasıla yüzdesi itibariyle azaltmakla kalmamış, 1985-86'da mali piyasaları önemli ölçüde deregüle etmek, tüm devlet girişimleri için kârlılığı yegane amaç haline getirmek ve bazı devlet girişimlerini özelleştirmek suretiyle ekonomiye devlet müdahalesini azaltmıştır.¹⁹⁴

1988'de başlayıp 1990'ların başında devam eden köklü vergi reformuyla marjinal vergi oranları belirgin biçimde aşağı çekilirken, katma değer vergisi gibi dolaylı vergiler genişletilmiş ve oranları artırılmıştır. Vergilendirmedeki bu

¹⁸⁸ Tan, a.g.e., s. 21.

¹⁸⁹ Ginsburg, a.g.m., s. 184.

¹⁹⁰ Timonen, a.g.m., s. 44.

¹⁹¹ Gingsburg, a.g.m., s. 180-181.

¹⁹² Aynı, s. 194-196.

¹⁹³ Stephens, a.g.m., s. 43.

¹⁹⁴ Aynı, s. 44.

değişiklikler, vergi sonrası gelir dağılımını daha eşitsiz yapma eğilimi göstermektedir.¹⁹⁵

Sosyal demokrat hükümetin 1990 Şubatında grev yasağı öngören ve toplu pazarlığa müdahale etmemeyi taahhüt eden paketi parlamentoda kabul edilmemiş olsa da, iki ay sonra Liberallerin desteğiyle benzer bir paket geçirilmiştir. Birçok şeyin yanında, söz konusu düzenlemelerle hastalık izninde yapılan ödemelerin ücrete oranı ilk üç gün için %90'dan %65'e sonraki günler için %80'e düşürülmüştür.¹⁹⁶ 1991 yılında Sosyal demokratlar ağır bir seçim yenilgisine uğramış, yeni hükümet de sosyal devlet kurumlarına dönük aşındırma faaliyetine devam etmiştir. İsveç sosyal güvenlik sisteminde esaslı denebilecek değişiklikler söz konusu olmuştur. Emeklilik sigortasında prim yılları artırılmış ve daha önemlisi ödenen primlerle alınacak aylıkların miktarı arasındaki bağ güçlendirilmiştir. Bu gelişmeyle, yapılacak ödemeleri yapılan katkılardan görece bağımsız olarak bir hak sorunu biçiminde kavrayan İsveç geleneğinden uzaklaşmış olunmaktaydı.¹⁹⁷ Eski sistemde koşulsuz olarak tüm yaşlılara verilen yaşlılık aylığı, emeklilik sigortası olmayanlara veya çok düşük düzeyde olanlara verilir hale dönüştürülmüştür.¹⁹⁸ Böylece, genel nitelikli yaşlılık aylığı prensibi terk edilmiştir. Öte yandan, İngiltere'de olduğu gibi, hastalık ödemelerinin ilk iki haftasının doğrudan işverence ödenmesi esası benimsenmiştir. İşsizlik ödemelerinde beş günlük bir bekleme dönemi öngörülmüş ve ödemelerin değeri azaltılmıştır.¹⁹⁹ Ebeveyn izinlerinde yapılan ödemeler de aşağı çekilmiştir.²⁰⁰ Belediyelerin sosyal yardım programlarında zorlaştırıcı koşullar dayatabilmeleri mümkün hale getirilmiş, sosyal yardıma başvuranların aktif biçimde iş arıyor olmaları veya bir eğitim programına katılmaları istenmiştir.²⁰¹

Kamu hizmetlerinin sunumunda üç önemli değişiklik söz konusu olmuştur: Eğitimde kupon sistemine geçilerek, özel okulların önü açılmış, çocuk bakımında özel

¹⁹⁵ Mishra, *Globalization...*, s. 77.

¹⁹⁶ Stephens, *a.g.m.*, s. 45.

¹⁹⁷ Esping-Andersen, *a.g.m.*, s. 13-14; Timonen, *a.g.m.*, s. 42.

¹⁹⁸ Timonen, *a.g.m.*, s. 42.

¹⁹⁹ Stephens, *a.g.m.*, s. 48.

²⁰⁰ Esping-Andersen, *a.g.m.*, s. 13.

²⁰¹ Timonen, *a.g.m.*, s. 49.

sektör uygulamalarına geçilmiş ve nihayet ‘aile hekimliği’ uygulamasıyla özel sektör seçeneği yaratılmıştır.²⁰²

İstihdam anlayışında önemli bir politika değişikliği gözlenmiştir. 1990’da %2’nin biraz üzerinde olan işsizlik oranı 1995’te %9’un üzerine çıkmıştır.²⁰³ Bu noktada, küreselleşme sürecinin, sermayenin serbest dolaşımının istihdam üzerindeki etkilerine dikkat çekilmektedir. Buna göre, ekonomilerin daha açık hale gelmesinin İsveç’te ilk ve en görülebilir belirtisi tam istihdamın son bulması olmuştur.²⁰⁴ İsveç sermayesinde düşük ücret bölgelerine doğru bir yönelim söz konusudur ve bu süreç sendikaların görece konumunu zayıflatmıştır. Sermayenin emek karşısında güçlenmesi, merkezi toplu pazarlığın sonunu getirmiştir. Merkezi toplu pazarlığın sonu, sermayenin ücret esnekliği önceliği, ücret farklılıklarının artmasını kolaylaştırmaktadır.²⁰⁵

Sosyal sigorta sistemindeki dönüşümler itibariyle İsveç’in Alman uygulamasına benzer hale geldiği,²⁰⁶ daha genel düzeyde ise değişimin doğrultusunun liberal modelden yana olduğu²⁰⁷ savunulmuştur. İsveç örneğinde açıkça seçilebilenler, tam istihdam hedefinin, merkezi toplu pazarlık uygulamasının, sosyal programlarda evrensellik ölçütünün terk edilmiş, sosyal programların maddi değerinde gerilemelerin gerçekleştirilmiş olmasıdır; bu bakımdan, İsveç’teki dönüşümlerin diğer sosyal devlet modelleriyle esasen aynı doğrultuyu izlediği söylenmelidir. Ortak olan çizgi, sosyal devlet kurumlarının ve bu kurumların dayandığı anlayışın hızlı bir aşınma içinde olduğudur. Bazı sosyal refah yapılarının varlığını koruyor olmasında, sosyal programlara devam eden halk desteği, iyi örgütlenmiş sendika hareketi gibi etmenler belirleyici rol oynamaktadır.²⁰⁸

²⁰² Stephens, a.g.m., s. 47-48.

²⁰³ Timonen, a.g.m., s. 36.

²⁰⁴ Mishra, *Globalization...*, s. 75.

²⁰⁵ Stephens, a.g.m., s. 50.

²⁰⁶ Timonen, a.g.m., s. 42.

²⁰⁷ Ginsburg, a.g.m., s. 200.

²⁰⁸ Mishra, *Globalization...*, s. 79.

2.4. Gelişmiş Ülkelerde Dönüşüme İlişkin Genel Değerlendirme

Başlangıcı 1975 yılı olan tarihsel çevre, ülkeler veya daha genel düzeyde modeller bazında aldığı somut biçimler ne olursa olsun, sosyal devlet kurumlarını yoğun bir dönüşüm sürecinin konusu yapmıştır. Her şeyden önce, tam istihdam hedefi ve ona bağlı yüksek istihdam düzeyleri bütün gelişmiş ülkeler bakımından geride kalmıştır. Yüksek ücretler de geçmişe ait bir fenomendir. Sosyal devletin *kısmi yeniden dağıtım amacı* uygulama alanından kalktığı ölçüde, 'asgari yaşam standardı' ölçütü silikleşmiş, vergi politikalarındaki değişikliklerle gelir eşitsizlikleri derinleşmiştir.

Öte yandan, her model ayırt edici özelliklerinden başlamak üzere başkalaşım geçirmiştir. Geçirdiği dönüşümlerden sonra İskandinavya modeline evrensellik niteliğini kazandıran düzenlemelerden söz etmek mümkün değildir. Almanya özgülünde görülebildiği gibi kıta Avrupa'sı modelinin merkezi önemdeki sosyal sigorta sistemi reformlarına konu olmuştur. Bu olguya sosyal programlarda daralma, bazı sosyal programların kaldırılması, kamu hizmetlerinde bedel esasına geçerlilik kazandırılması eşlik etmiştir. Sosyal devletin olgunlaşma sürecinin İskandinavya ve kıta Avrupa'sına göre farklı seyir izlediği liberal model ülkeleri, dönüşüm sürecinin hızlı başladığı ve dönüşümle amaçlanan sonuçların da hızla ortaya çıktığı ülkeler olmuştur. Almanya örneğinde olduğu gibi, sosyal devlet yapılanmasında ağırlık noktasının sosyal sigorta sisteminde oluşu da değişimin yönünü etkileyememiştir; çünkü, değişimi koşullayan dinamikler genel geçer niteliktedir.

3. AZGELİŞMİŞ ÜLKE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI VE UYGULAMASI (TÜRKİYE ÖRNEĞİ): TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLETİN GELİŞİMİ VE SOSYAL REFAH ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM

Belirtilmiş olduğu gibi, azgelişmiş ülke sosyal devlet anlayışının ve bu ülkelerde sosyal devletin gerçekleştirilmesinin tartışılması, gelişmiş ülkelere ayrı bir değerlendirmeyi ve uluslararası sistemin azgelişmiş ülkeleri bağlayan yapılanması üzerinde yoğunlaşmayı gerektirmektedir. Öte yandan, azgelişmiş ülke sosyal devletinin,

gelişmiş ülkeler esasında biçimlenmiş modellerden kalkılarak değerlendirilmesinin de isabetsiz olacağı vurgulanmıştır.²⁰⁹

Türkiye incelemesinin özü, uluslararası sistemin çevresinde yer alan bir ülkenin ana çizgileriyle değerlendirilmesidir. Kuşkusuz, kalkınma stratejileri gibi, özünde dışsal dinamiğin koşulladığı unsurlara ilişkin saptamalar *çevre*'nin bütünü bakımından geçerlidir; ne var ki, buradan kalkılarak Türkiye sosyal devlet sistemine, bütün çevre ülkeleri temsil etme gücü atfedilemez. Diğer yandan, Türkiye'yi tamamen kendine özgü bir yapılanma olarak kabul etmek de doğru olmayacaktır. Görüleceği gibi, kimi tercihleri ve unsurları bakımından Türkiye, Esping-Andersen'in modellerinin kimi ayırt edici özellikleriyle belirli ölçüde kesişim göstermektedir.

Türkiye'de sosyal refah anlayışının ve bu bağlamla ilişkili olarak devletin evrimi için, XIX. yüzyıldan başlayan geniş bir tarihsel çevreyi inceleme konusu yapmak mümkündür. XIX. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nun dünya kapitalist sistemiyle eklemlenme sürecine girdiği, az gelişmişliğin kurumsallaştırıldığı bir yüzyıl olmuştur. Bu yüzyıldaki gelişmelerle Osmanlı İmparatorluğu, kapitalist sisteme kendi iç dinamiklerine dayanmayan bir süreçle katılmış bulunmaktaydı. Aynı yüzyıl, Osmanlı İmparatorluğu'nda modern devletin oluşum içine girdiği bir döneme denk düşmüştür. Devletin yeniden yapılandırılması, geleneksel sosyal refah anlayışında kimi dönüşümleri getirmiştir; bununla birlikte, XIX. yüzyıl boyunca ve XX. yüzyılın başında sanayileşmenin izlediği seyir, sosyal güvenlik sistemine doğru bir yönelime izin vermemiştir; çünkü her şeyden önce, böyle bir sürecin sürükleyici gücü olacak işçi sınıfı oluşumu söz konusu olamamıştır.

Devletin dönüşümü ve sosyal devlet anlayışının akıbetini konu alan çözümlerlerin, Türkiye'nin kapitalist sistemin çevresinde yer aldığı hususunu dikkate almak zorunda olduğunu belirtmek gerekir. Devletin dönüşümünde, ülkeye özgü siyasal, toplumsal, hukuksal süreçler belirleyici değişkenler olmakla birlikte, bir dünya sistemi olarak kapitalizmin salınımları, merkez-çevre ilişkilerinin aldığı biçimler, Türkiye'deki tarihsel seyri koşullayan genel bir çerçeve oluşturmaktadır.

²⁰⁹ Bu belirlemeler için bkz. yuk. s. 23-27, s. 81-94 ve s. 122-123.

3.1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Refah Anlayışı

Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal koruma, geleneksel kurumlar eliyle yürütülmüştür. Aile, meslek örgütleri ve dinsel temele dayalı hayır kurumları sosyal koruma işlevini üstlenen kurumlar olmuştur. Her türlü risk karşısında sığınılan başlıca yer olan ailenin yanında, esnafların meslek kuruluşu olan loncalar, kurdukları yardımlaşma sandıklarıyla malullük, yaşlılık, hastalık ve ölüm gibi durumlarda mensuplarına yardımlarda bulunan oluşumlardır. Bazı kamu ihtiyaçlarını karşılayan ve muhtaçlara yardım işlerini üstlenmiş olan vakıflar, geleneksel sosyal korumanın diğer bileşeni olmuştur.²¹⁰

Modern devletin oluşum sürecine girdiği II. Mahmut ve Tanzimat dönemlerindeki reformlarla sosyal refah sorunu karşısında devlet, geleneksel konumundan uzaklaşmaya başlamış, bu doğrultuda yeni bir yaklaşımın benimsenmekte olduğunun önemli işaretleri verilmiştir. Bu reformlarla sağlık alanında karantina teşkilatının oluşturulması, aşılama, ebelik eğitimi gibi koruyucu uygulamaların yerleşmesi, ülke çapında devlet hastanelerinin açılması, aile alanında dul ve yetim maaşlarının düzenlenmesi, yetim çocukların vasilik sorununun devlet tarafından nizamnameyle düzenlenmesi, ilköğrenimin yaygınlaştırılması çabaları, kız ve erkek çocuklar için memleket çapında ıslahhanelerin ve sanayi mekteplerinin kurulması, kent yoksullarının denetim altında tutulmasına yönelik nizamnamelerin gündeme getirilmesi gibi hukuksal ve kurumsal düzenleme ve uygulamalar gerçekleştirilmiştir.²¹¹ Aynı süreçte, merkezileşmenin sonucu olarak, vakıfları kontrolleri altında bulunduran sosyal kesimler, özerk konumlarını zaman içinde kaybederek devletin maaşlı memurları konumuna gelmişlerdir. Bu dönemde, devletin kendisini yoksullara maaş bağlama yükümlülüğü altına soktuğu '*muhtâcîn maaşı*' gibi uygulamalara rastlanmıştır.²¹²

II. Abdülhamit döneminde sosyal refah alanında modern kurumsallaşmaya hız kazandırılmış, önce 1896'da Darülaceze (Yoksullar Evi), 1899 yılından itibaren modern bir çocuk hastanesi olarak yoksul kadın ve çocuklara hizmet vermeye başlayan Hamidiye Etfal Hastane-i Âlisi, 1902 yılında üç yüz yetime barınma ve eğitim imkanı

²¹⁰ Talas, *Sosyal Ekonomi*, s. 589-591; Sait Dilik, *Türkiye'de Sosyal Sigortalar* (İkinci Basım. Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 1972), s. 20-26.

²¹¹ Özbek, *a.g.m.*, s. 13.

²¹² Özbek, *a.g.e.*, s. 53.

sağlayan Darül-hayr-ı Âlî hizmete girmiştir.²¹³ II. Meşrutiyet döneminde Osmanlı Hilali Ahmer Cemiyeti (Kızılay) gibi yarı resmi nitelikli kurumlar da sosyal refah alanında yerlerini almıştır.²¹⁴

Devletin sosyal alana müdahalesinde belirgin artışın görüldüğü I. Dünya Savaşı yıllarına dek, oluşturulmuş refah sisteminde devletin rolü asli olmaktan çok, toplumdan gelen girişimleri tamamlayıcı nitelikte olmuştur. Merkezi devlet ve yerel yönetimler, genel olarak fukaraperver cemiyetleri olarak isimlendirilen hayır cemiyetleri aracılığıyla oluşacak sosyal yardım sistemini destekleyici bir işlev görmüştür.²¹⁵

Çalışma ilişkileri alanında rastlanan düzenlemeler ise maden sektörüne ilişkin olmuştur. Uygulama alanı Ereğli bölgesiyle sınırlı olan 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi çalışma koşullarını düzenlemekten çok, bölgedeki kömür üretimini artırmak amacını gütmüştür. Bu nizamnameyle çalışma süresi, vardiya sistemi, işçi alacakları, hastalanan işçilerin madende bulundurulacak doktorca muayene edilmesi gibi hususlar düzenlenmiştir. 1869 Madenler Nizamnamesi ise, bir adım daha ileri giderek iş kazalarından doğan yaralanma veya ölüm durumunda, işverenin yargı organlarınca saptanacak tazminatı ödemesini hükme bağlanmıştır.²¹⁶ 1877 tarihli Mecelle'yle ise işçi-işveren ilişkileri tümüyle bireyci ve liberal esaslara bağlanmış, işçi yararına hükümler konulmamıştır.²¹⁷

Bu düzenlemelerin dışında, kamu çalışanlarını belirli risklere karşı koruyan resmi ve özel birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kurulması anılabilecek diğer gelişmelerdir. 1866 yılında kurulan Askeri Tekaüt Sandığı, sivil memurlar için 1881 yılında kurulan Emekli Sandığı, 1890 tarihli Seyrisefain Tekaüt Sandığı, 1909 tarihli askeri ve mülki sandıklar, Tersanei Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malullük sandığı, 1910 tarihli Hicaz demiryolu memur ve müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için bir yardım sandığı ve 1917 tarihli Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur.²¹⁸ II. Meşrutiyet döneminin çalışma yaşamıyla ilgili iki düzenlemesi,

²¹³ Aynı, s. 195.

²¹⁴ Aynı, s. 295.

²¹⁵ Özbek, a.g.m., s. 18.

²¹⁶ Talas, Sosyal Ekonomi, s. 591; Dilik, a.g.e., s. 27-29.

²¹⁷ Dilik, a.g.e., s. 30.

²¹⁸ Aynı, s. 32.

çalışanların örgütlenmesi ve grev gibi konulara dönemin bakışını yansıtmaları açısından çarpıcıdır. 1908 tarihli Tatili Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanunu Muvakkat'ta (İşlerin Durdurulması Cemiyetleri Hakkında Geçici Yasa), greve ve sendikalaşmaya iyi gözle bakılmamış, fiili bir grev yasağı ve sendika kurmayı özendirme ve teşvik için de hapis cezası öngörülmüştür. 1909 Tatili Eşgal Kanunu (İşlerin Durdurulması Yasası) ile 1908 tarihli geçici yasa genişletilmiş, kamu hizmeti gören kurumlarda çalışanların sendika kurmaları açıkça yasaklanmıştır.²¹⁹

3.2. Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi Döneminde Yasal Düzenlemeler

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda (1921 Anayasası) hak ve özgürlükler konusu ele alınmış değildir; ancak, bu dönemde, uygulama alanı ve kapsamı sınırlı bazı düzenlemeler gerçekleşmiştir.

Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesindeki çalışma koşullarını ele alan düzenlemeler dikkati çekmektedir. 28 Nisan 1921 tarihli 114 sayılı yasayla, söz konusu bölgede kömürlerden arta kalan kömür tozlarının satılması ve elde edilen gelirin işçilerin ihtiyaçlarına ayrılması kabul edilmiştir. 10 Eylül 1921 tarihli 151 sayılı 'Ereğli Havza-i Fahmiye maden amelesinin hukukuna müteallik kanun' çıkarılmıştır. Bu yasa, İhtiyat ve Teavün Sandığı adıyla yardımlaşma sandıkları kurulması ve bunların Amele Birliği içinde birleştirilmesini öngörmek gibi önemli bir yenilik içermiştir. 151 sayılı yasa uyarınca 1923 yılında çıkarılmış olan bir yönetmelikle, sandıkların ve bunları biraraya getiren Amele Birliği'nin çalışma esasları düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre Amele Birliği'nin sağlayacağı yardım ve menfaatler şunlardır: i-işçilere genel hastalık hallerinde gelir sağlamak, ii-işçinin veya aileden birinin ölümü halinde cenaze yardımı yapmak, iii-üyelere borç para vermek, iv-fakir işçi çocuklarına yardımlarda bulunmak, v-işverenlerin işçiler için kurduğu sağlık kurumlarından aile fertlerinin de yararlanmaları için masraflara 1/5 oranında katılmak, vi-belirli çalışma süresinden sonra işçiye veya işçinin hak sahiplerine toptan ödemede bulunmak. Gelirleri işçi ve

²¹⁹ Cahit Talas, Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi (Ankara: Bilgi Yayınevi, 1992), s. 42.

işverenlerden eşit miktarda alınan aidatlardan oluşan sandıklara katılım zorunluluk ilkesine dayandırılmıştır.²²⁰

3.3. 1924 Anayasası Dönemi

3.3.1. 1924 Anayasası'nın Sosyal Normlar Açısından İrdelenmesi

1924 Anayasası'nın 'Türklerin Kamu Hakları' başlığını taşıyan beşinci bölümünde kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, sözleşme, mülkiyet, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma, can güvenliği, konut dokunulmazlığı, basın özgürlüğü gibi klasik haklar ele alınmıştır. Sosyal haklarla ilgili olarak, 70. maddede 'çalışma hakkı'na rastlanmaktadır. İlköğretimin devlet okullarında parasız olduğunu hükme bağlayan 87. madde hükmü de bu kapsamda değerlendirilebilecektir.

1937 yılında Anayasada yapılan bazı değişikliklerin sosyal refah sorunuyla dolaylı ilişkisinden söz edilebilir. 2.maddede devletin niteliklerini belirten unsurlar arasında anılan halkçılık ve devletçilik ilkeleri, bu açıdan öncelikle irdeleme konusu yapılabilecek ibarelerdir. Devletçilik ilkesinin uygulama alanında karşılık bulması, resmi ekonomi politikası olarak benimsenmesinin sosyal refah konusuyla ilgili bazı sonuçları söz konusudur. Bu politikayla devlet, hizmet ve mal üretiminde etkin bir özne olarak ekonomi alanına sokulmuştur. Halkçılık ilkesinin ise, ulus devletin kurumsallaştırılması sürecinde bir işlev üstlendiğini belirtmek gerekir. Bu ilke, tek parti döneminde sosyal soruna yaklaşımda egemen olan 'sınıfsız kaynaşmış toplum' perspektifiyle birlikte değerlendirilmelidir. Bu açıdan bakıldığında halkçılık ilkesinin, ulus devleti kurumsallaştırma ve toplumu kaynaştırma amaçlarının güdümünde, sosyal refah alanına ilişkin kimi düzenlemelerde etkisinden söz edilebilir. Örneğin, 1930'lu ve 1940'lı yılların sanayileşme sürecinde, iktisadi devlet teşekkülleri çalışanlarına göreli olarak yüksek ücretler ve değişik sosyal olanakların sağlanmasında, döneme egemen olan paternalist halkçılık anlayışının etkilerinden de söz edilebilmektedir,²²¹ bununla birlikte, sosyal refah sorunuyla belirli ölçüde ilişkisinden söz edilebilecek olan halkçılık

²²⁰ Talas, Sosyal Ekonomi, s. 592-594; Dilik, a.g.e., s. 33-36.

²²¹ Ahmet Makal, "Türkiye'nin Sanayileşme Sürecinde İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930'lu ve 1940'lı Yıllar", Toplum ve Bilim Dergisi, S. 92: 34-70, (Bahar 2002), s. 66.

ve devletçilik ilkelerine, sosyal hakların gelişimine ve sosyal devletin oluşumuna doğrudan temel olabilecek bir açıklayıcılık atfetmek mümkün görünmemektedir.

1937 değişiklikleriyle Anayasaya dahil edilen ve sosyal refah sorunuyla ilişkisinin kurulabileceği diğer bir husus, toprak reformuna ilişkindir. 74. maddeye eklenen fıkra, “Çiftçiyi toprak sahibi yapmak ve ormanları Devlet tarafından idare etmek için istimplâk olunacak arazi ve ormanların istimplâk bedelleri ve bu bedellerin tediyesi sureti, mahsus kanunlarla tâyin olunur” hükmünü öngörmüştür. Toprak reformuna anayasal bir temel sağladığının ileri sürülebileceği bu hükme karşın, toprak reformu gerçekleşme zemini bulamamıştır.

3.3.2. 1924 Anayasası Döneminde Sosyal Refah Anlayışının ve Sosyal Hakların Gelişimi

3.3.2.1. 1923-1945 Evresi

1923-1929 yıllarının ‘dışa açık’, özel sektörü esas alan ekonomi politikası, 1929 Dünya Ekonomik Krizi’yle yerini devletçi-korumacı politikalara bırakmıştır. Kriz koşullarında ihraç gelirlerindeki daralma, yaygın tüketim mallarının ithalini zorlaştırmış ve zorunlu olarak bu malların iç piyasada üretimine yönelinmiştir. Devletçi-korumacı politikalarla devlet; yatırımcı, işletmeci ve denetleyici bir unsur olarak iktisadi hayatın gelişimine ve işleyişine büyük ölçüde egemen hale gelmiştir. Bu önemli değişimin sonucu olarak, 1930-1939 yıllarında sanayi kesiminde Cumhuriyet tarihinin sonraki hiçbir döneminde gerçekleşmeyecek büyüme hızına ulaşılmıştır.²²² Büyük krizin yarattığı şokun ve toplumsal gerginliklerin aşılmasında sanayileşmeye dönük hızlı büyüme çözüm olarak görülmüştür; bu büyüme dönemi, geniş istihdam olanakları yaratmıştır.²²³ Devletçi politikaların etkisiyle özel kesimde yaratılan yeni iş olanakları da eklendiğinde, devletçi sanayileşmenin ve iktisadi devlet teşekküllerinin toplam istihdam üzerinde çok büyük etkisinden söz edilebilecektir; özellikle iktisadi devlet teşekkülleri işçi istihdamı üzerinde yarattığı etkilerle, Türkiye’de modern anlamda bir

²²² Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002* (Yedinci basım. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2003), s. 59-73.

²²³ Aynı, s. 77-79.

işçi sınıfının doğuş ve oluşumunun gerçekleştiği kuruluşlar olmuştur;²²⁴ bununla birlikte, bu yıllarda devlet politikası sanayileşmeyi esas almış, yeniden dağıtım önlemlerine yönelinmemiş ve hatta sanayileşmenin yükü öncelikle köylüler, ikinci olarak da işçi sınıfı tarafından paylaşılmıştır.²²⁵

Savaş öncesi dönemde ulus devleti kurumsallaştırma doğrultusunda, eğitim ve sağlığa verilen önem sosyal refah alanıyla ilgili olarak dikkate değer bir gelişme olmuştur;²²⁶ ayrıca, Çocuk Esirgeme Kurumu ve Türkiye Kızılay Cemiyeti gibi oluşumlar devlet aygıtının dolaylı uzantıları olarak sosyal yardım alanında çok önemli görevler üstlenmişlerdir.²²⁷

Sosyal güvenlik alanında önemli bir gelişme 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu olmuştur. Bu yasayla kadınların, çocukların ve yetişkin işçilerin korunmalarına ilişkin bazı esaslar öngörülmüştür; ancak, uygulamaları denetleyecek bir teftiş mekanizmasının yasada öngörülmemiş olmasından ötürü, uygulamalar geniş ölçüde aksamış ve yasa hükümleri bütünü ile yerine getirilememiştir.²²⁸ Öte yandan, 1930'lu yıllarda iktisadi devlet teşekküllerinde çalışanlara çeşitli sosyal güvenlik olanakları sağlayan yasal düzenlemelere de rastlanmıştır.²²⁹ Türkiye'de ilk genel iş kanunu niteliğini taşıyan yasa (3008 sayılı İş Kanunu) ise 1936 yılında kabul edilmiş ve bu yasayla sosyal sigorta sisteminin esasları belirlenmiştir;²³⁰ ancak, aynı yasa grevi yasaklamıştır.²³¹ Yasanın öngördüğü sosyal güvenlik hakkının uygulamada karşılığını bulabilmesi, ancak II. Dünya Savaşı sonrası döneme kalmıştır. Savaş sonrası dönemde sosyal güvenlik sisteminin kuruluşuna ve giderek gelişmesine tanık olunacaktır. Sosyal refah konusuyla ilgili olarak, II. Dünya Savaşı sonuna kadarki evreyi kapsayan son gelişme, topraksız ve az topraklı çiftçilere toprak dağıtımını öngören 'Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu' olmuştur.

²²⁴ Makal, a.g.m., s. 38.

²²⁵ Boratav, a.g.e., s. 79.

²²⁶ 1924 Anayasası'nın 87. maddesine göre, ilköğretim devlet okullarında parasız olmanın yanında, bütün Türkler için zorunludur.

²²⁷ Özbek, a.g.m., s. 21-22.

²²⁸ Talas, Türkiye'nin..., s. 88-89.

²²⁹ Makal, a.g.m., s. 59-60.

²³⁰ Talas, Sosyal Ekonomi, s. 594-597.

²³¹ Aynı, s. 481-483.

3.3.2.2. 1945-1960 Evresi

1945 sonrası dönem, siyasal ve ekonomik gelişmenin farklı bir boyut kazandığı yıllardır. Türkiye'nin 1946 yılında çok partili yaşama geçişi, sosyal refah anlayışında yaklaşım değişikliğini zorunlu kılan önemli bir değişkenin siyasal alanda boy göstermesi anlamına gelmektedir. Söz konusu değişken, 'seçmen kitlesi'dir. Böylece, en azından seçimden seçime gerçekleşen siyasal etkinlikleriyle geniş kalabalıklar, denkleme dahil olmuştur. Bu durum, 'popülist' nitelemesiyle anılacak politikalara yol açacak ve geniş kalabalıklar sırf seçmen olma kimliklerinin sürüklediği bazı ödünleri koparabileceklerdir.

Öte yandan, söz konusu yeni evre, kapitalizmin uzun bir genişleme döneminin başladığı yıllardır. Kapitalist sistem ABD'de 1940'ta başlamış bulunan Avrupa ve Japonya'da 1948'de başlayacak olan bir genişleme sürecine girmiştir. Genişleyici uzun dalga, merkez-çevre ilişkilerinde yeni bir uluslararası işbölümünü beraberinde getirecektir. Merkez ülkeler, 1930'lu yılların ABD'sindeki New Deal örneğinde olduğu gibi içe kapanma dönemini geride bırakmış, çevre ülkelerin yeni bir uluslararası eklemlenmeye zorlanacağı yıllar başlamıştır. Uzun süreli bir genişleme dönemine giren kapitalist dünya ekonomisinin merkezlerinde yeniden *serbest ticaret doktrini* egemen oluyor, sermaye hareketlerine konan engeller hafifliyor ve Amerikan kaynaklı yatırımlar, dış yardım ve krediler, bu genişleme sürecinin kritik araçlarını oluşturuyordu.²³²

Türkiye'de 1946 yılına iktisadi bakımdan da bir dönüm noktası niteliği kazandıran özellik, on altı yıldır kesintisiz olarak izlenen kapalı, korumacı, dış dengeye dayalı ve içe dönük iktisat politikalarının adım adım gevşetildiği, ithalatın serbestleştirilerek büyük ölçüde artırıldığı, dış açıkların kronikleşmeye başladığı, dolayısıyla dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımlarıyla ayakta duran bir ekonomik yapının yerleşmesi olmuştur.²³³ Bu tarihten sonra dış yardımlar ve uluslararası krediler, Türkiye ekonomisi için alışıldık unsurlara dönüşmüştür.

²³² Boratav, a.g.e., s. 96.

²³³ Aynı, s. 94.

1945-1950 yılları sosyal güvenlik sisteminin hızla biçimlendirildiği yıllar olmuştur. 1945'te sosyal güvenlik sistemini yürütmek üzere Çalışma Bakanlığı kurulmuş, aynı yıl 4772 sayılı İş Kazalariyle Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu kabul edilerek 1946 yılında yürürlüğe girmiştir. 1949'da yaşlılık sigortası kurulmuş ve 1950'de uygulamaya konmuştur (5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu). Bu sigorta kolu, çeşitli değişme ve gelişmelerden sonra 1957 yılında kabul edilecek Malûliyet İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu ile maluliyet, yaşlılık ve ölüm sigortası niteliğini kazanmıştır. 1950 yılında 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu kabul edilerek 1951'de yürürlüğe girmiştir. Bütün bu sigorta türleri gerek içerikleri gerekse kapsadığı kesimler bakımından sürekli gelişim göstermiştir.²³⁴ Bu gelişim süreciyle, işçilerin sosyal sigorta sistemi büyük ölçüde şekillenmiştir. Öte yandan, 1949 tarihli 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile memurların emeklilik ve malullük durumları düzenlenmiş ve böylece kamu kesiminde daimi kadroda çalışanlar, düzenli bir sosyal güvenlik rejimine kavuşturulmuştur.²³⁵ İşçi örgütlülüğü açısından önemli gelişme ise, sınıf esasına dayalı dernek kurmayı yasaklayan 1938 tarihli 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nun ilgili hükmünün 1946'da kaldırılması ve nihayet 1947 yılında 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'un çıkarılmış olmasıdır;²³⁶ ne var ki, sendikal hakların ciddi bir yasal ve yargısal güvenceden yoksun bulunuşu, her yana çekilebilir bir 'siyasetle uğraşma yasağı', kanunların izin verdiği toplu sözleşme hakkının kullanılabilmesini sağlayacak yasal güvence ve yaptırım yollarının öngörülmemiş olması ve grev hakkının yasaklanması 1960'a kadarki dönemin özellikleri olmaya devam edecektir.²³⁷

1945-1960 evresinde sosyal hizmetler alanında görülen önemli bir gelişme, 1957 tarihli 6972 sayılı 'Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkındaki Kanun'dur. Bu yasa; ana ve babasız, ana ve babası belli olmayan, ana ve babası tarafından terk edilen veya ana ve babası tarafından ihmal edilen çocukları koruma altına almış ve sorumluluğu Sağlık

²³⁴ Talas, *Sosyal Ekonomi*, s. 597-598; Dilik, *a.g.e.*, s. 41-52.

²³⁵ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku* (Dokuzuncu basım. İstanbul: Beta Yayınları, 2003), s. 419.

²³⁶ Talas, *Türkiye'nin...*, s. 127.

²³⁷ Tanör, *a.g.e.*, s. 143.

ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı'na vermiştir. Söz konusu çocukların yetiştirme yurtlarının himayesine alınması öngörülmüştür.²³⁸

3.4. 1961 Anayasası Dönemi ve Sosyal Devlet Anlayışının Kurumsallaşması

3.4.1. 1961 Anayasası'nda Sosyal Devlet Anlayışı ve Sosyal Normların Düzenlenmesi

1961 Anayasası 'sosyal kurallar'a verdiği geniş yerle dikkati çekmektedir. Bu kurallar, 'temel ilkeler', 'program kurallar', 'devlete yetki veren ya da ödev yükleyen kurallar' ve 'sosyal haklar' şeklinde düzenlenmiştir.²³⁹ Anayasa her şeyden önce, sosyal devlet ilkesini Cumhuriyetin nitelikleri arasında saymış bulunmaktadır (m. 2); bunun gibi, 'sosyal adalet' ilkesini de anmıştır (başlangıç/5, m. 10/2 ve 41/1). Bu temel ilkelerin yanında, "*Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasî, iktisadî ve sosyal bütün engelleri kaldırır, insanın maddî ve mânevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar*" şeklindeki 10. madde 2. fıkra hükmü ve "*İktisadî ve sosyal hayat, adâlete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir*" şeklindeki 41. madde 1. fıkra hükmü ve "*İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek*" direktiflerini içeren 41. madde 2. fıkra hükmü devlet organlarınca uyulması gereken bir çerçeve çizen program kurallar niteliğindedir. Öte yandan, başlangıç bölümünde "*insan hak ve hürriyetlerini, millî dayanışmayı, sosyal adâleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukukî ve sosyal temelleriyle kurmak*" şeklinde ifade edilen amacın da program kural niteliğinde sayılabileceği kaydedilmiştir.²⁴⁰

²³⁸ Z. Selçuk Marufu, *Sosyal Refah Devleti Hedefi ve Sosyal Güvenlik Sistemi* (Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 1978), s. 97-99.

²³⁹ Tanör, a.g.e., s. 189-195.

²⁴⁰ Aynı, s. 193.

1961 Anayasası, kişilere doğrudan isteme hakları tanımayan, ancak devlete belirli alanlarda yetki ve ödev yükleyen düzenlemeleri de kapsamıştır: Ailenin korunmasına dönük 35. madde, toprak mülkiyetini düzenleyen 37. madde, kamulaştırmayı düzenleyen 38. ve devletleştirmeyi düzenleyen 39. maddeler, özel teşebbüslerin sosyal amaçlara uygun yürümesine ilişkin hüküm içeren 40. madde, ücrette adaletin sağlanmasını öngören 45. madde, her ne kadar kenar başlığı ‘sağlık hakkı’ ibaresini taşısa da esasen sağlık alanında devlete ödev yükleyen 49. madde, öğrenimi düzenleyen 50. madde, kooperatifçiliğin geliştirilmesini öngören 51. madde, tarımın ve çiftçinin korunmasını hüküm altına alan 52. madde ve nihayet kalkınma planları yapmayı devlete ödev sayan 41. maddenin 2. fıkrası söz konusu kategoride değerlendirilen sosyal kurallardır.²⁴¹ Diğer yandan Anayasa, 42. maddede çalışma hakkını, 44. maddede dinlenme hakkını, 46. maddede sendika kurma, 47. maddede toplu sözleşme ve grev ve nihayet 48. maddede de sosyal güvenlik hakkını düzenlemiş bulunmaktadır. 1961 Anayasası’nın sendika kurma, toplu sözleşme ve grev şeklindeki sosyal hakları anayasal tanımaya konu etmiş olması önemli yeniliklerdir. Grev hakkının tanınmış olmasıyla, daha önce yasal düzeyde tanınmamış olan bir hak doğrudan Anayasanın konusu yapılmıştır. Sendika hakkı ise, Anayasanın ilk şeklinde ‘çalışanlar’ ifadesiyle memurları da kapsamış, sendika birlikleri kurma hakkı da sendika kurma hakkının içinde düşünülmüştür; ne var ki, 1971 anayasa değişiklikleriyle, çalışanlar sözcüğü ‘işçiler’ sözcüğüyle ikame edilerek sendika kurma hakkının kapsamı daraltılmış, ayrıca kanununun sendika kurma hakkına devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, milli güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması maksadıyla sınırlar koyabileceği hükme bağlanmıştır.

Anayasa, söz konusu sosyal normların yanında, ‘Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırı’ kenar başlığını taşıyan 53. maddesinde bir ‘esneme payı’ bırakmıştır. Madde hükmüne göre, “*Devlet, bu bölümde belirtilen iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevini, ancak iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir.*” Şu halde, sosyal devletin gerçekleştirilirliği, iktisadi gelişme²⁴² ve mali

²⁴¹ Aynı, s. 194-195.

²⁴² Anayasanın sınırlama ölçütlerinden biri olarak ‘iktisadi gelişme’yi belirlemiş olmasının, döneme egemen olan ve 1970’lerin sonuna dek sürecek gelişmeci –kalkınmacı- paradigmayı yansıtmayı açısından çarpıcı olduğunu belirtmek gerekir.

kaynakların yeterliliği şeklindeki ölçütlerle sınırlanmış görünmektedir; ne var ki, öğretilerde, böyle bir sınırlamanın devletin sosyal ve ekonomik ödevleri yerine getirmekten kaçınmasına vesile olamayacağı, sınırlamanın ödevlerin yerine getiriliş ölçüsünü belirleyebileceği görüşü paylaşılmıştır.²⁴³ Öte yandan, böyle bir sınırlamanın etkide bulunamayacağı sendika, toplu sözleşme ve grev gibi sosyal hakların da var olduğunu belirtmek gerekir.

1961 Anayasası'nın sosyal devlet ilkesini Cumhuriyetin nitelikleri arasında saymış olması, önemli bir yenilik olmuştur. Geliştirilen sosyal normları ve özellikle sosyal hakların açıkça bir düzenleme konusu yapılmasını, sosyal devletin gerçekleşmesinin anayasal araçları saymak mümkündür; ayrıca, 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak, kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir anayasa yargısı öngörerek sosyal normları yaptırıma kavuşturmuş bulunmaktadır.

3.4.2. 1961 Anayasası Döneminde Sosyal Refah Anlayışının Gelişimi ve Sosyal Devletin Tamamlanması

Türkiye ekonomisi 1950'lerin ortalarına gelindiğinde, tüketim malları ithalinde darlığa düşmüş ve bu durum, yaygın tüketim mallarının ikamesine dayanan bir sınai yönelime yol açmıştır.²⁴⁴ Ekonomideki bu çizgi 1960 sonrası bakımından da geçerli olmakla birlikte, yeni dönem bazı açılardan farklılık göstermiştir. 1962 sonrasında Türkiye'de planlı ekonomi dönemi başlamıştır; ayrıca, ithal ikameci model, yaygın tüketim malları üretiminden dayanıklı tüketim malları üretimine doğru genişleyerek derinlik kazanmıştır. Diğer yandan, 1962-1976 döneminin ayırt edici bir yönü, siyasi rejimin, 'popülist' denebilecek bölüşüm politikalarına angaje olmasıdır.²⁴⁵ Belirtmek gerekir ki, ithal ikameci model bu tarz bir bölüşümü zorunlu kılmıştır. İç pazara dönük sanayileşme, dayanıklı tüketim mallarını da alabilecek geniş bir tüketici kitlesini varsaymak zorundadır. Öte yandan, anayasal güvenceye kavuşmuş bulunan sendikal haklar, işçi sınıfının reel gelirinde zaman içinde sürekli artışları güvence altına almıştır.

²⁴³ Soysal, 100 Soruda..., s. 160; Kapani, a.g.e., s. 117-118.

²⁴⁴ Boratav, a.g.e., s. 107-108; Çağlar Keyder, Türkiye'de Devlet ve Sınıflar (Dördüncü basım. İstanbul: İletişim Yayınları, 1995), s. 199.

²⁴⁵ Boratav, a.g.e., s. 117-123.

Dönemi belirleyen popülist politikalar, tarımda destekleme politikalarıyla kırsal kesimi de etkilemiştir.²⁴⁶ Devlet, 1960'larda ve 1970'lerin büyük bölümü boyunca, gelir bölüştürücü mekanizmaların *garantörü* işlevini görmüştür.²⁴⁷ Oluşan ekonomik yapı içinde, ekonomik büyüme, geniş halk kitlelerine aşağı yukarı kesintisiz reel gelir artışlarıyla intikal etmiştir.²⁴⁸ 1960'lı ve 1970'li yılları kapsayan dönemin anılan özelliklerinin, sosyal devletin kurumsallaşmasının sürükleyici gücü olduğunu kabul etmek gerekir.

Bu dönemde hazırlanan birinci, ikinci ve üçüncü beş yıllık kalkınma planlarında, sosyal güvenliğin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması amaçları ortaya konmuştur.²⁴⁹ Kalkınma planları, istihdam sorununa da kayıtsız kalmış değildir; bununla birlikte, ilk iki planda soruna, ekonomik gelişmenin doğal bir sonucu olarak işsizliğin kendiliğinden çözümleneceği düşüncesiyle yaklaşmıştır. Üçüncü planda ise, istihdam sorununa ilişkin çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır.²⁵⁰ Türkiye'de işsizliğin azaltılmasında yurt dışından işçi talebi de önemli bir etken olmuş ve yurt dışı etkeni kalkınma planlarında da yer almıştır; ne var ki, kapitalizmin merkez ülkelerde durgunluğa girmesini takiben, 1973'ten sonra, yurt dışına işçi gidişlerinin durmasına bağlı olarak hızlı bir işsizlik artışı yaşanmıştır.²⁵¹

Sosyal güvenlik sisteminin şekillenmesinde 1964 tarihli 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu önemli bir aşamayı oluşturmuştur. Bu yasayla sosyal sigortalar hakkındaki dağınık olan mevzuat tek yasada birleştirilmiş, sosyal sigortaların kapsamı genişletilmiş, sağlanan menfaatlerde artış ve genişlemeler ve bunlar için aranan şartlarda sigortalılar lehine değişiklikler yapılmıştır.²⁵² 1971 tarihli 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile bağımsız çalışanlara sosyal güvenlik (Bağ-Kur) sağlanmıştır. 1976 tarihli 2022 sayılı

²⁴⁶ Aynı, s. 124-125.

²⁴⁷ Keyder, *Türkiye'de...*, s. 213.

²⁴⁸ Boratav, a.g.e., s. 126.

²⁴⁹ Maruflu, a.g.e., s. 23-33.

²⁵⁰ İsmail Bircan, *Beşinci Plan Öncesinde İstihdam Yaklaşımları 1963-1984* (Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 1987), s. 84-93.

²⁵¹ Aynı, s. 97.

²⁵² Dilik, a.g.e., s. 60-61.

yasayla 65 yaşını doldurmuş, muhtaç, güçsüz, sakat Türk vatandaşlarına aylık bağlanması öngörülmüş ve devlet hastanelerinden ücretsiz yararlanma hakkı tanınmıştır.

3.4.3. Türkiye Sosyal Devlet Sistemine Genel Bir Bakış

Türkiye’de 1923-1960 evresinde sosyal refah anlayışında, devletin sosyo-ekonomik konumunda önemli değişiklikler ve bu doğrultuda kayda değer yasal düzenlemeler olmakla birlikte, sosyal devletten söz edebilmek için 1960 sonrası beklemek gerekmiştir. Türkiye’de sosyal devlet anlayışının yerleşmesi de kapitalizmin genişleme dönemine rastlamaktadır. Genişlemenin son evresiyle kesişen 1961 Anayasası dönemi, Türkiye’de sosyal devlet anlayışının benimsendiği, bir hedef olarak ifade edildiği ve uygulama alanında da nihai sınırlarına ulaştığı yılları kapsamıştır. Bu dönemde sosyal devlet anlayışına maddi temeli, içe dönük kalkınma stratejisinin sağlamış olduğu rahatlıkla ileri sürülebilir. Ekonomik büyümenin yarattığı istihdam, içe dönük ekonomik modelin bölüşüm anlayışının sonucu olan reel ücret artışları, tarım kesimine dönük ‘popülist’ politikalar sosyal refahın ana görünümleri olmuştur. 1961 Anayasası’nın getirdiği sosyal normlar, sağladığı sosyal haklar geniş toplum kesimleri için önemli hareket serbestisi anlamına gelmiştir; ayrıca, 1960’lı yıllar boyunca hızla siyasallaşan işçi hareketi, toplumun genelinde yükselen siyasal dalgayı da geniş kalabalıklar lehine olan kazanımların dinamiklerinden saymak gerekir. Belirtmek gerekir ki, 12 Mart 1971’de başlayan ara dönem, bu gelişim çizgisinde bir kesintiye denk düşmektedir. Genelde özgürlükler ve özelde sosyal haklarda daralmanın ilk işaretleri bu dönemde görülmüştür.

Türkiye’de 1970’lerin sonu itibariyle sosyal güvenlik hakkının gerçekleşme düzeyi ve sosyal güvenlik sisteminin genel görünümü ise şöyledir: 1980 itibariyle, toplam sigortalı nüfus içinde çok cüz’i bir yer tutan özel sandıklar da dahil olmak üzere, sigortalılara bağımlılarla birlikte toplam nüfusun %46.5’i sosyal güvenlik sistemine dahil olmuştur. Sağlık hizmetleri bakımından ise, nüfusun %36.3’ü koruma kapsamında bulunmuştur.²⁵³ Kamu sosyal güvenlik sistemi belirgin bir ağırlık taşımış, özel sigortacılık yaygınlaşmamıştır.²⁵⁴ Çeşitli kurumların sandıkları da sınırlı bir kesimi

²⁵³ Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2003 (Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 2004), s. 154.

²⁵⁴ Güzel/ Okur, a.g.e., s. 572.

kapsamaktadır. Bağımlı çalışanların sosyal güvenlik sistemi olan sosyal sigortalar, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, ölüm, malullük ve yaşlılık durumlarını kapsamıştır; işsizlik ve aile ödenekleri sosyal sigortalar kapsamında düzenlenmemiştir.²⁵⁵ Bağ-Kur ise, malullük, yaşlılık ve ölüm durumlarını içermiştir.²⁵⁶ Memurların sosyal güvenlik sistemi olan Emekli Sandığı ise, emekli aylığı, malullük aylığı, dul ve yetim aylığı, sağlık yardımı, ölüm yardımı, evlenme ikramiyesi gibi hakları kapsamıştır.²⁵⁷

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansmanında devletin katkısı öngörülmemiştir. Sistem, işçi ve işveren aidatlarıyla işlemektedir. Devletin genel vergi gelirlerinden katkısının öngörülmemiş olması, sosyal güvenliğin ulusal geliri yeniden dağıtıcı işlevinin gerçekleşmemesi anlamına gelmektedir;²⁵⁸ bununla birlikte, sosyal güvenlik sisteminin kriz dönemlerine özgü bir istisna olarak, devlet, açıkları kapatmaktadır.²⁵⁹ Öte yandan, Türkiye’de, Almanya, Fransa ve ABD’de olduğu gibi, sosyal güvenlik sağlanan ödenekler sosyal güvenlikten yararlanan kişinin almakta olduğu ücretin miktarına bağlı tutulmuştur.²⁶⁰ Kıta Avrupa’sı sisteminin karakteristiklerinden olan bu özellik itibariyle Türkiye’nin, kıta Avrupa’sı sosyal devlet sistemine benzediği söylenebilir.

Türkiye sosyal devlet sisteminde, sosyal güvenlik sisteminin ikinci ayağı olan, sigorta sisteminden bağımsız sosyal yardım alanı gelişmiş değildir. Bu alanda anılabilecek örnek, 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz, sakat Türk vatandaşlarına 1977 yılından itibaren aylık bağlanması uygulamasıdır. Sosyal hizmetler alanı ise, muhtaç çocuklara ve yaşlılara dönük hizmetler şeklinde gelişmiştir. Yarı kamusal niteliğiyle Türkiye Kızılay Derneği, ilaç ve tedavi yardımı, giyim ve para yardımı ve beslenme yardımı şeklinde yardım faaliyetlerinde bulunmuş; gönüllü bir kuruluş olan

²⁵⁵ İşsizlik sigortası 2000 yılı itibariyle sisteme dahil olmuştur.

²⁵⁶ Talas, *Sosyal Ekonomi*, s. 609-640. Sağlık sigortası, Bağ-Kur sistemine 1985 yılında dahil olacaktır.

²⁵⁷ Güzel/Okur, *a.g.e.*, s. 432-468.

²⁵⁸ Talas, *Sosyal Ekonomi*, s. 623.

²⁵⁹ Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?* (İkinci Basım. Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998), s. 230.

²⁶⁰ Talas, *Sosyal Ekonomi*, s. 551.

Türkiye Yardım Sevenler Derneği de gıda ve yemek yardımı, eşya ve giyim yardımı ile ilaç yardımları alanında faaliyet göstermiştir.²⁶¹

Türkiye’de sağlık hizmeti genel bir nitelik taşımamıştır. Sağlık hizmeti, sosyal güvenlik koruması altında olanları kapsamıştır; ayrıca, sağlık harcamalarının ulusal gelirden aldığı pay çok sınırlı kalmıştır. 1975 itibariyle sağlık harcamalarının gayri safi yurt içi hasılaya oranı %3.5 düzeyindedir. Aynı yıl itibariyle OECD ortalaması %6.7’dir. Sağlık harcamalarında kamu kesiminin payı ise %49.0 düzeyindedir; %77.6 olan OECD ortalamasının çok gerisinde olan bu oran, liberal sosyal devlet modelinin tipik ülkesi ABD’nin %41.5’lik oranıyla yakınlık arz etmektedir.²⁶²

Türkiye’de konut yapımının finansmanı için 1926 yılından itibaren Emlak Bankası faaliyet göstermiştir; ancak, adı geçen kurum görece başarısız olmuştur. 1950’lerden itibaren ise, Sosyal Sigortalar Kurumu sigortalılarına konut kooperatifleri çerçevesinde kredi vermeye başlamış, aynı yolu 1979’dan itibaren Bağ-Kur izlemiş, ayrıca Ordu Yardımlaşma Kurumu da üyelerine konut kredisi vermiştir; ne var ki, sosyal güvenlik kuruluşlarının, yapımına katkıda bulunduğu konut sayısı toplam konut üretiminin küçük bir bölümünü oluşturmuştur. Belediyeler de 1970’lerden itibaren konut alanıyla ilgilenmeye başlamıştır.²⁶³ Hızlı kentleşmeyle birlikte konut açığı, devletin gecekondulaşma sürecine tepkisiz kalması ve giderek gecekonduların yasal statüye kavuşturulmasıyla dengelenmeye çalışılmış görünmektedir.²⁶⁴ İçeride dönük kalkınma stratejisinin uygulandığı dönemde gecekondunun, şehirleşme ve konut sorunlarına çözüm getiren önemli bir yenilik olmanın yanında, iç pazarın oluşumuna da katkıda bulunduğu belirtilmiştir. Buna göre, gecekondunun varlığı, yeni şehirlilerin önce inşaat malzemeleri müşterisi olarak sonra da, konut sorunlarını çözmüş olmaları nedeniyle, tüketim malları alıcısı olarak pazara katılmalarına imkan vermiştir.²⁶⁵

1945-1980 dönemindeki şekillenmesiyle, Türkiye’deki siyasal rejimin Keynesyen sosyal refah devleti olarak nitelenebileceği belirtilmiştir. Sosyal vatandaşlık kavramının

²⁶¹ Maruflu, a.g.e., s. 113-114.

²⁶² Oyan, a.g.e., s. 209-210.

²⁶³ Ruşen Keleş, “Konut Politikalarımız”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. XLIV, S. 1-2: 63-98, (Ocak-Haziran 1989), s. 68-70.

²⁶⁴ Aynı, s. 87-90.

²⁶⁵ Keyder, Türkiye’de..., s. 223.

geriliği ve genel dayanışma ilişkilerinin hatırı sayılır varlığının, Keynesyen refah devletinin Türkiye'deki biçimlenişinin özgünlükleri olarak değerlendirilebileceği vurgulanmıştır.²⁶⁶ II. Dünya Savaşı sonrası uluslararası işbölümünün aldığı biçimin, çevre ülkelerde sosyal devlet kurumlaşmasına nesnel temel sağladığını, ancak aynı eşitsiz uluslararası işbölümünün çevre ülke sosyal devletinin nesnel sınırlarını oluşturduğunu eklemek gerekir. Bu genel geçer durum, Türkiye bakımından da hükmünü yürütmüştür.

3.5. Türkiye'de Sosyal Refah Anlayışında Dönüşüm: 1980 Sonrası Dönem

3.5.1. 24 Ocak Kararları ve Dışa Dönük Kalkınma Stratejisine Geçiş

Türkiye, 1974-1975 Dünya Ekonomik Krizi koşullarında, içe dönük ekonomik modeli, kısa dönemli borçlanma kanallarını sonuna kadar zorlayarak sürdürmüş ve krizi 1977 yılına dek erteleyebilmiştir. 1977 yılında şiddetli biçimde kendini gösteren ekonomik kriz karşısında, 1977-1980 döneminde ekonominin işleyişini orta ve uzun vadede değiştiremeyecek bazı önlemlere başvurulmuştur. Bu önlemler, IMF modelinin öğeleri olan, ücretlerin geriletilmesi ve tarımsal desteklemenin durdurulması ve toplam talebin parasal önlemlerle daraltılması gibi unsurları içermemiştir.²⁶⁷ 1979'da kurulan yeni Hükümetin önlem arayışları 24 Ocak 1980'de açıklanan politika demetiyle sonuçlanmıştır. 24 Ocak Kararları, 1970'li yıllarda IMF'nin dış tıkanma koşulları altında bunalan pek çok azgelişmiş ülkeye empoze ettiği standart istikrar politikası paketi ile daha ziyade Dünya Bankası tarafından geliştirilen tipik bir yapısal uyum programının tüm bilinen unsurlarını içermiştir. İhracatın bir ulusal öncelik haline getirilmesi, fiyat kontrollerinin ve temel malların çoğundaki sübvansiyonların kaldırılması ve iç talebin daraltılmasına dönük makro-politikalar 24 Ocak kararları ile ekonomiye damgasını vuracak olan iktisat politikaları yönelişinin temel unsurlarıdır.²⁶⁸

24 Ocak kararlarını önceki istikrar önlemlerinden ayıran yan, ekonomiyi dışa açma, içe dönük olarak kurulmuş sanayi yapısını dışa dönük bir yapıya dönüştürme

²⁶⁶ Özbek, a.g.m., s. 22-23.

²⁶⁷ Boratav, a.g.e., s. 139-142; Fikret Başkaya, *Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına: Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi* (İkinci Basım. Ankara: Maki Basın Yayın, 2004), s. 182-188.

²⁶⁸ Boratav, a.g.e., s. 148-149.

amacı olmuştur.²⁶⁹ İhracatın artırılması iki kaynağa dayandırılmak istenmiştir: birincisi üretimi artırmak, ikincisi iç tüketimin kısılması sonucu daha fazla ihraç edilebilir ürün ortaya çıkarmak;²⁷⁰ dolayısıyla, iç tüketimin kısılması, merkezi bir önemdedir. İç talebin kısılmasında, daraltıcı para ve maliye politikalarından ziyade emek aleyhtarı gelir politikalarının esas alınmış olması, bu politika paketinin özgün yönünü oluşturmuştur;²⁷¹ ne var ki, paketin bu yönünün demokratik ortam içinde yaşam bulması çok ciddi güçlükler içermekteydi. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesiyle başlayan ara rejimle, 24 Ocak kararları *siyasal bir çerçeveye* kavuşmuş olacaktır.²⁷² Öte yandan, söz konusu politika demeti, 1983'te iktidara gelecek olan yeni muhafazakar hükümetle sivil siyasal iradeye kavuşmuş olacak, uygulamanın sürekliliği sağlanacaktır.

Görüldüğü gibi, Türkiye'de sosyal devlet anlayışının sorgulama konusu yapılması ve sosyal refah sorunu karşısında yaklaşım değişikliği, kapitalizmin ikinci yapısal krizi sonrasında, Türkiye'nin dışa dönük kalkınma stratejisine geçtiği döneme denk düşmektedir. 24 Ocak kararları, sosyal refah anlayışının ve devletin sosyo-ekonomik konumunun başkalaşımıyla ilgili olarak dönüm noktası olmuştur. Bu politika demetinin çizdiği çerçeve, sosyal devletin akıbetine, sosyal refah anlayışının alacağı yeni biçime ilişkin önemli ipuçları içermiştir.

3.5.2. 1982 Anayasası'nın Sosyal Devlet Anlayışı Açısından İrdelenmesi

1982 Anayasası'nın sosyal devlet olgusuna yaklaşımı, 1961 Anayasası'na göre belirgin bir farklılık göstermektedir. Bu farklılık, sosyal devlet anlayışından *geriye gidiş* yönündedir. Yeni Anayasanın konuyla ilgili temel gösterge niteliğindeki hükümlerinin incelenmesi, dönüşüme ilişkin yeterli açıklığı sağlamaktadır.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası gibi, sosyal devlet ilkesini Cumhuriyetin nitelikleri arasında saymıştır (m. 2); ayrıca, 'sosyal devlet' ilkesinin de aralarında bulunduğu söz konusu niteliklerin değiştirilemeyeceği ve değiştirilmesinin teklif edilemeyeceğini hükme bağlamıştır (m. 4). Bunun yanında, 'eşitlik ve adalet' (başlangıç

²⁶⁹ Başkaya, *Devletçilikten...*, s. 244.

²⁷⁰ Aynı, s. 189.

²⁷¹ Boratav, *a.g.e.*, s. 149.

²⁷² Tevfik Çavdar, *Türkiye'de Liberalizm 1860-1990* (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 1992), s. 228.

/ 6), ‘vatandaşların nimet ve külfetlerde ve millet hayatının her türlü tecellisinde ortaklığı’ (başlangıç / 7) gibi ölçütlere de yer verilmiştir. Öte yandan, devlet için “*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 çalışmak*” şeklinde bir amaç ve ödev tarifi de yapılmıştır (m. 5). Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının, maliye politikasının sosyal amacı olduğu vurgusu da, bu bağlamda anılabilecek diğer bir hükümdür (m. 73/2); bununla birlikte, yeni Anayasa, gerek yer vermediği sosyal normlarla gerekse düzenlediği diğer sosyal normları ele alış şekliyle, sosyal devleti tartışmalı kılmaktadır. 1982 Anayasası’nın duruşu, özellikle sosyal refah sorununun genel ilkelere konu olmak gibi daha soyut düzeyden sıyrılıp somut bir gerçeklik kazandığı durumlarda belirginleşmektedir.

Yeni Anayasada, 1961 Anayasası’nın 41. maddesinde ifade edilen “*İktisadî ve sosyal hayat, adâlete, tam çalıştırma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir*” şeklindeki program kurala yer verilmemiştir; ayrıca, 1961 Anayasası’nın ‘ücrette adâlet sağlanması’ kenar başlıklı 45. maddesinde yinelediği ‘*insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi*’ ölçütüne yeni Anayasanın konuyla ilgili 55. maddesinde yer verilmiş değildir.

1982 Anayasası’nın planlama anlayışı 1961 Anayasası’na göre sosyal boyutun geri planda kaldığı, daha çok yeni ekonomik yönelişlerin altının çizildiği bir içerik sunmaktadır;²⁷³ bu itibarla, isabetli olarak, yeni Anayasanın planlama anlayışının *liberal bir ekonomik politika* ile daha kolay bağdaşabilecek nitelikte olduğu belirtilmiştir.²⁷⁴

1982 Anayasası, çiftçinin topraklandırılması, iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi gibi, sosyal amaçların ön plana çıktığı kamulaştırmalarda, 1961 Anayasası’na göre daha sınırlı bir taksitlendirme süresi

²⁷³ Bu bağlamda, ‘fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde denge sağlama’ amaçlarının anılmış olmasının (m.166/2) çarpıcı olduğunu belirtmek gerekir.

²⁷⁴ Özbudun, a.g.e., s. 110.

öngörmüştür;²⁷⁵ ayrıca, taksitlendirilen kısım için kamu alacakları için öngörülen en yüksek faizin uygulanacağı hükme bağlanmıştır (m. 46/4). Anılan amaçlarla yapılacak kamulaştırmaları 1961 Anayasası dönemine göre daha güçleştiren bu düzenlemelerden hareketle, 1982 Anayasa koyucusunun, 1961 Anayasa koyucusuna oranla toprak reformunu daha az öncelikli gördüğü yargısına varılmıştır.²⁷⁶

1982 Anayasası, sendika, toplu sözleşme ve grev hakları gibi, çalışanların toplu olarak kullandığı haklar konusunda, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, ayrıntılı düzenlemeler öngörmüş ve bu hakları büyük ölçüde daraltmıştır. Bir kere, sendika hakkı çalışanlardan sadece işçilere tanınmıştır (m. 51);²⁷⁷ ayrıca, sendikal faaliyetin hareket alanını büyük ölçüde daraltan sınırlama ölçütleri getirilmiştir (m. 52).²⁷⁸ Toplu sözleşme hakkını kanunla düzenleme şartına bağlamayan 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, 1982 Anayasası kanunla düzenlemeyi hükme bağladığı gibi, aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamayacağı ve uygulanamayacağı hükmünü getirmiştir (m. 53). Grev hakkı da sınırlamaya uğramıştır; 1982 Anayasası'nın düzenlemesinde grev hakkı, yalnız toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında çıkan uyuşmazlık durumları ile sınırlandığı, böylece hak grevi göz ardı edildiği, çeşitli grev türleri yasaklandığı, grevlerin yasaklanabileceği veya ertelenebileceği hükme bağlanıp bu hallerde Yüksek Hakem Kurulu'na gitme zorunluluğu öngörüldüğünden ötürü, grev hakkı bakımından son derece *katı bir yol* benimsenmiştir.²⁷⁹

1961 Anayasası'nın, devleti, *herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla ödevli* kılan hükmü (m. 49) yerine 1982 Anayasası, "*Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini*

²⁷⁵ 1961 Anayasası, çiftçinin topraklandırılması, ormanların devletleştirilmesi, yeni orman yetiştirilmesi ve iskan projelerinin gerçekleştirilmesi gibi kamulaştırmalarda azami on yıllık bir süre öngörmüştür (m. 38/2) (Bu süre, 20.09.1971 tarihli değişiklikle yirmi yıla çıkarılmıştır). Buna karşılık 1982 Anayasası, aynı durumlarda beş yıllık bir süre öngörmektedir (m. 46/2).

²⁷⁶ Aynı, s.108.

²⁷⁷ Bu durum, 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı yasayla değiştirilmiş ve sendika hakkı bütün çalışanları kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

²⁷⁸ Söz konusu 52. madde, 23.07.1995 ve 4121 sayılı yasayla kaldırılmıştır.

²⁷⁹ Talas, *Türkiye'nin...*, s. 239-240.

düzenler” hükmüne yer vermiştir (m. 56/3). Aynı maddenin son fıkrasında ise, sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla *genel sağlık sigortasının kurulabileceği* şeklinde oldukça ılımlı bir ifade anılmıştır (m.56/5).

Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırını belirten 1961 Anayasası'nın 53. maddesine karşılık gelen 1982 Anayasası 65. madde hükmü, 'mali kaynakların yeterliliği' ölçütünü korumuş, ancak 'iktisadi gelişme' ölçütünü 'ekonomik istikrar' ölçütüyle ikame etmiştir. Buna göre, “*Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.*”²⁸⁰ Önemsiz gibi görünen bu tercihin, 1960'lı ve 1970'li yıllarının kalkınmacı paradigmasının terk edilip enflasyonla mücadele önceliğine odaklı istikrar politikalarının benimsenmesinin bir anayasal yansıması olduğu ileri sürülebilir. Diğer yandan, sınırının belirlenmesinin hayli güç olduğu 'ekonomik istikrar' ölçütünün sosyal yükümlülüklerden kaçınılmasında, 'ekonomik gelişme' ölçütüne göre daha güçlü bir sığınak yarattığını kabul etmek gerekir.

3.5.3. Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Sosyal Refah Anlayışının Seyri

1980 askeri müdahalesiyle, toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi dönemi, 1983'ün sonuna kadar askıya alınmıştır. Ücretlerin, öteki çalışma koşullarının özgür görüşme ve anlaşmalarla belirlenmesi ya da oluşturulması yerine zorunlu tahkim sistemine geçilmiştir. Bu dönemden başlayarak, ücretler dramatik ölçülerde değer kaybına uğramıştır.²⁸¹ Askeri dönem, sadece işçilerin değil diğer çalışanların da yaşam koşullarının kötüleştiği yıllar olmuştur. Memur maaşlarında, emekli ikramiyeleri ve kıdem tazminatlarında, tarıma dönük destekleme politikalarında da büyük boyutlu reel ve görece gerilemeler gerçekleşmiştir.²⁸²

1983 yılında Anavatan Partisi'nin iktidara gelişiyle, yeni muhafazakar politikalar ülke gündemine oturmuştur. Yeni hükümet bir yandan dışa dönük büyüme stratejisinin gereklerini yerine getirirken, diğer yandan neo-liberal iktisat anlayışının

²⁸⁰ Bu madde, 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı yasayla değiştirilmiş ve 'ekonomik istikrar' ölçütü kaldırılmıştır.

²⁸¹ Talas, *Türkiye'nin...*, s.238.

²⁸² Boratav, *a.g.e.*, s.151.

benimsenmesiyle arz yanlı politikalara ağırlık vermiştir. Kamu kesiminin ekonomideki yerinin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması, arz yanlı vergi politikası, dönemin başlıca hedeflerinden olmuştur. Bu dönem içinde vergi yükünün dağılımı hızla değişmiş, sermaye gelirleri üzerindeki vergi yükü hızla azalmıştır. Bu değişim, gelir vergisi ve kurumlar vergisi yasalarında yapılan değişiklikler ile dolaysız vergilerden dolaylı vergilere doğru geçiş yoluyla gerçekleşmiştir.²⁸³ Gelir vergisinin çok önemli bir denetleme ögesi olan servet beyannamesi 1984 yılında kaldırılmıştır. 1985 yılı başında katma değer vergisinin kabulüyle Türkiye vergi sistemi, giderek artan ölçülerde ücretlilerin ve tüketicilerin katkılarına dayanır bir hal almıştır.²⁸⁴ Öte yandan, temel tüketim mallarına yapılan sübvansiyonlar da gerilemiş veya tümüyle ortadan kaldırılmıştır. Devletin vergi gelirlerinin azalmasına paralel olarak, devlet harcamalarının gayri safi milli hasıla içindeki payı da hızlı bir düşüş göstermiştir. Bu eğilimin doğal sonucu olarak, devlet yatırımları gerilemiş, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik harcamaları da gerileme eğilimi içine girmiştir.²⁸⁵ Gelir dağılımını bozucu gelişmelere 1982 Anayasası'nın ve onu izleyen sosyal mevzuatın sendikaları etkisizleştirmesinin de eklenmesiyle, reel ücretler 1988 yılında, 1983'ün (tüketici fiyatlarına göre %18, toptan fiyatlara göre %7 oranında) altına düşmüştür.²⁸⁶ 1988 verilerine göre Türkiye'de nüfusun %20'si gayri safi milli hasılanın %57'sini alırken, geriye kalan %80 sadece %43'ünü almıştır.²⁸⁷

Yeni muhafazakar ideolojiyi benimseyen hükümet, devleti kamu hizmetleri alanından olabildiğince çekme amacı taşımış, bu doğrultuda 'özelleştirme' bir ilke olarak benimsenmiştir; bununla birlikte, özelleştirmeye salt kamu iktisadi teşebbüslerinin satışı bağlamında bakıldığında bu konudaki gelişmeler ancak 1980'li yılların ikinci yarısında gündeme gelmiş ve bu anlamda ilk özelleştirme ancak 1988 yılında gerçekleşmiştir; ancak, 1980'li yıllar özelleştirmeye hazırlık yapıldığı ve 'sinsi'

²⁸³ Türkiye'de 1990'lı yıllar ve 2000'lerin başı itibarıyla de dolaylı vergilerin toplam vergi içindeki payı artış göstermiştir; 1996'da %60.6'ya ulaşan söz konusu oran Nisan 2002'de %68.6 düzeyinde olmuştur: Mustafa Sönmez, *100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma* (İstanbul: İletişim Yayınları, 2002), s. 56.

²⁸⁴ Şevket Pamuk, "24 Ocak Sonrasında Sınıflar ve Gelir Dağılımı", *Onbirinci Tez Dergisi*, S. 2: 87-101, (Şubat 1986), s. 97-98; Boratav, a.g.e., s. 154.

²⁸⁵ Pamuk, a.g.m., s. 98.

²⁸⁶ Boratav, a.g.e., s. 152.

²⁸⁷ Keleş, a.g.m., s. 85.

özelleştirme (creeping privatization) kavramıyla anılan olgunun uygulamada karşılık bulduğu yıllar olmuştur. 1981-82 döneminde Dünya Bankası yapısal uyum kredilerinin etkisi altında kamu sanayi yatırım programının önemli ölçüde budanması ve kamu kesiminin imalat sanayi yatırımlarından hızla çekilmesi, 1984-86 döneminde kimi kamu altyapı tesislerine ilişkin gelir ortaklığı senetlerinin halka satışı ve 1985'te çay ve tütünde devlet tekelinin kaldırılması gibi adımlar atılmıştır; ayrıca, sağlık ve eğitim sektörlerinde de özel kesim giderek ağırlığını artırmaya başlamış, kimi kamu kuruluşlarının yemek, temizlik gibi hizmet alanlarının da yer yer özel kesime devredilmeye başlandığı gözlenmiştir.²⁸⁸

Yeni muhafazakar ideolojinin sosyal refah sorununu, aile ve diğer geleneksel himaye mekanizmalarına havale etme eğilimi Anavatan Partisi iktidarında da görülmüştür. Bu dönemde, gönüllü sosyal dayanışmanın, özellikle geleneksel sosyal dayanışma kurumlarının aile sistemi ile birlikte teşvik edilmesi gereğine vurgu yapılmıştır.²⁸⁹ Sosyal sigorta kapsamı içinde yer alanlar ile bakmakla yükümlü olduklarının sayılarındaki artışa karşın, gayri safi milli hasıla içinde bu alanda 1989 yılına kadar çok düşük düzeylerde artış olmuştur. Bu olgunun belirleyiciliğinde, sigorta kurumlarının verdiği hizmetlerin kalitesi düşmüş, yardımlarının miktarları azalmış ve bazı yardımlar da kaldırılmıştır. Öte yandan, iş güvencesi ve sendikal haklar konusunu yakından ilgilendiren bir gelişme olarak, 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı kanun hükmünde kararname ile 'sözleşmeli personel' uygulaması başlatılmıştır. Böylece, memurların sosyal güvencelerinden ve işçilerin grev ve toplu sözleşme haklarından yoksun bir kitle yaratılmıştır.²⁹⁰ Türkiye'de 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca genişleyen kayıt dışı ekonomi, taşeron uygulaması, yarım zamanlı ve kısa süreli çalışma biçimlerinin, eve iş verme gibi yöntemlerin yaygınlaşması, istihdam üzerindeki vergi ve benzeri kesintilerin ağırlığı gibi etkenlerle, çalışanların sosyal güvenlik sisteminin dışına sürüklenme eğilimi güçlenmiştir.²⁹¹

²⁸⁸ Fikret Şenses, "Özelleştirme Yasası Işığında Özelleştirme, Kamu Girişimciliği ve Sanayileşme", *Birikim Dergisi*, S. 70: 28-36 (Şubat 1995), s. 30.

²⁸⁹ Songül Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!: Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısacasında Refah Devleti* (İstanbul: Etik Yayınları, 2004), s. 285.

²⁹⁰ Aynı, s. 288-289.

²⁹¹ Oyan, a.g.e., s. 233-244.

Türkiye’de toplam bütçe içinde eğitim harcaması, 1983’te %13.1, 1988’de %12.6, 1989’da %15.8, 1999’da %12.2, 2000’de %10.1 ve 2002’de %11.4 düzeylerinde gerçekleşmiştir.²⁹² Özellikle 1989’dan itibaren zaman zaman gözle görülür artışlar yaşanmakla birlikte, yirmi yılın genel eğilimi azalış yönündedir. Diğer yandan, eğitimin her kademesinde özel kesimin genişlemesi sürmüştür.

Sağlık hizmetinin yirmi yıllık dönemdeki seyri çok daha çarpıcı sonuçlar içermektedir. Toplam bütçe içinde sağlığa yapılan harcama 1983’te %2.7, 1988’de %3.0, 1989’da %3.8, 1999’da %2.8, 2000’de %2.3 ve 2003’te %2.5 düzeylerinde gerçekleşmiştir.²⁹³ Devletin sağlık hizmetlerine parasal ve diğer desteklerini kısmasına, özel sağlık sektörüne çeşitli destekler verilmesi eşlik etmiş, sağlık alanında kamu fonlarının çeşitli biçimlerde özel sektöre aktarılması şeklinde bir özelleştirme süreci yaşanmıştır.²⁹⁴

Konut alanında ise, 1984 yılında çıkarılan Toplu Konut Yasası ile kurulan Toplu Konut Fonu faaliyet göstermiş; 1986 yılında yapılan düzenlemeyle belirli koşulları taşıyan işçi ve memurlara fondan kredi verilmesi amaçlanmıştır.²⁹⁵ Konut açığının kapatılmasında geçmişte olduğu gibi, gecekondular önemli bir işlev üstlenmeye devam etmiştir.²⁹⁶

Sosyal yardım alanında önemli bir gelişme olarak, 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz, sakat Türk vatandaşlarına yardım uygulamasında 1983 tarihinde yapılan değişiklikle ‘muhtaçlığın ispatlanması’ yönünde şartlar getirilmiştir. Buna göre, belediye ve muhtarlardan alınacak belgelerle muhtaçlığın yerel düzeyde belirlenmesi kararlaştırılmış ve denetimi de ilgili kuruluşların taşra birimlerine bırakılmıştır.²⁹⁷ 1992 yılında yapılan bir değişiklikle de muhtaçlığın il veya ilçe idare heyetlerinden alınacak belgeyle kanıtlanması koşulu getirilmiştir.²⁹⁸ Yaşlılara verilen aylığın oranı ise, 1987

²⁹² Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, s. 165.

²⁹³ Aynı, s. 160.

²⁹⁴ Ata Soyer, “Türkiye’de Sağlıkta Özelleştirme”, *Birikim Dergisi*, S. 70: 40-53, (Şubat 1995), s. 41-44.

²⁹⁵ Keleş, a.g.m., s. 83.

²⁹⁶ Aynı, s. 65.

²⁹⁷ Sallan Gül, a.g.e., s. 297.

²⁹⁸ Güzel/ Okur, a.g.e., s. 587.

yılı sonunda asgari ücretin %8'ine kadar düşmüştür.²⁹⁹ Açıktır ki, bu değişiklikler gelişmiş ülkelerdeki sosyal yardım sisteminde 1975 sonrası gerçekleşen dönüşümlerle aynı doğrultuyu paylaşmaktadır.

Sosyal hizmetler ve sosyal yardım alanında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu faaliyet göstermiştir. 1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu çıkarılmış ve başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun kurulması öngörülmüştür. Yasa, fakir ve muhtaç durumda olup kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarından gelir ve aylık almayanlarla, küçük bir yardım, eğitim veya öğretim imkanı sağlanarak topluma yararlı ve üretken duruma getirilebilecek kişileri kapsamıştır.

1980 sonrası dönemde Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu bünyesinde yapılan harcamalar öne çıkmıştır. Devlet, bir yandan doğrudan sosyal yardım harcamalarını artırmış, diğer yandan da sosyal dayanışmayı teşvik edici uygulamalarla oluşacak mali külfeti mümkün olduğu ölçüde topluma aktarma çabası içinde olmuştur.³⁰⁰

1980 sonrası dönemde, 'vergi iadesi', kamu çalışanları için çok cüz'i miktarlarda olan 'çalışmayan eşe yönelik aile yardımı' gibi uygulamalar da söz konusu olmuştur. Korkut Boratav'ın belirttiği gibi, 'ücretliye vergi iadesi', 'fak-fuk-fon'³⁰¹ gibi uygulamalar, kentli yoksul kitlelerin sorunlarının çözümünü işgücü piyasasının dışına taşıyan yenilikler olmuştur.³⁰² 1992 yılında 3816 sayılı 'ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderlerinin yeşil kart verilerek devlet tarafından karşılanması hakkında kanun' ile, genel sağlık sigortası yürürlüğe girene kadar muhtaç vatandaşların sağlık giderlerinin devlet tarafından karşılanması esası kabul edilmiştir. Bu tür uygulamalar, sosyal refah anlayışındaki dönüşüm yönünü etkilemeyen, esasen bu yönle de çelişmeyen gelişmeler olmuştur.

Yeni muhafazakar politikalara tepkinin sonucu olarak, 1989-1993 aralığında bölüşüm ilişkileri emek gelirleri lehine değişim göstermiş, ancak bu tarihten sonra

²⁹⁹ Sallan Gül, a.g.e., s. 297.

³⁰⁰ Özbek, a.g.m., s. 24.

³⁰¹ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, kamuoyunda 'fak-fuk-fon (fakir fukara fonu)' olarak anılmıştır.

³⁰² Boratav, a.g.e., s. 153.

yaşanan ekonomik krizlerle bölüşüm ilişkileri yeniden geniş toplum kesimleri aleyhine bozulma sürecine girmiştir. İşsizlik, esnek istihdamın yaygınlaşması, borç ödemelerinin kamu maliyesi üzerinde artan ağırlığı, IMF ve Dünya Bankası'nın ekonomi yönetiminin kalıcı aktörleri haline gelmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin hızlanan özelleştirilme süreci 1990'lı ve 2000'li yılların ayırt edici özellikleri olmuştur.³⁰³

Bu akış içinde, 13 Ağustos 1999'da kabul edilip 14 Ağustos 1999 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan 4446 sayılı yasayla Anayasanın üç maddesinde, sosyal devlet ilkesi açısından önemi görmezden gelinemeyecek eklemeler ve değişiklikler gerçekleşmiştir. 47. maddenin 'Devletleştirme' olan başlığı 'Devletleştirme ve özelleştirme' şeklinde değiştirilmiş ve maddeye eklenen bir fıkrayla özelleştirme ilk kez açık bir anayasal dayanak kazanmıştır. Maddeye eklenen diğer fıkra, "*Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir*" hükmünü getirmiştir. Böylece, bir kamu hizmetinin kurulması ve belli bir süre işletilmesi ya da kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin işletilmesi işlerini özel kesime bırakan ve taraflarından birinin doğal olarak 'idare' olacağı sözleşmeler 'özel hukuk' sözleşmesi olarak tanımlanmak suretiyle, sözleşmelerin denetlenmesi veya bunlara ilişkin anlaşmazlıkların görülmesi idari yargının alanından çıkarılmak istenmiştir. 125. maddenin 1. fıkrasına "*Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir*" hükmü eklenmiştir. Böylece, kamu hizmeti imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri³⁰⁴ için milletlerarası tahkimi de içeren bir tahkim yolu açılmıştır. Nihayet, 155. maddenin 2. fıkrasında yapılan değişiklikle Danıştay'ın kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini 'inceleme yetkisi', 'görüş bildirme' şeklinde değiştirilmiştir.

³⁰³ Bu süreçlerin tahlili için bkz. Boratav, a.g.e., s. 171-199.

³⁰⁴ "İmtiyaz, idarenin bir özel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin masrafları, kar ve zararı özel kişiye ait olmak üzere, özel bir kişice kurulması ve/veya işletilmesi usulüdür. Bu usulde, İdareye imtiyaz veren, hizmeti gören özel kişiye ise imtiyaz sahibi veya imtiyazcı denmektedir": Metin Günday, *İdare Hukuku* (Sekizinci Basım. Ankara: İmaj Yayınevi, 2003), s. 309.

Anayasa değişikliklerini takiben çıkarılan gerek 21.01.2000 tarih ve 4501 sayılı ‘Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun’, gerekse 21.06.2001 tarih ve 4686 sayılı ‘Milletlerarası Tahkim Kanunu’ ‘yabancılık unsuru’nu genişleterek düzenlemek suretiyle milletlerarası tahkim olanağını güçlendirmiştir. 20.12.1999 tarih ve 4493 sayılı ‘Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun’la, bir yandan, kamu hizmetini üstlenen özel kesime kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerine göre daha geniş olanaklar sunan yap-işlet-devret modelinin kapsadığı hizmetler genişletilmiş, diğer yandan da “*idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabidir*” hükmü getirilmiştir. 4446 sayılı yasa ile yapılan Anayasa değişiklikleri ve bu doğrultuda 4493 sayılı yasanın öngördüğü düzenlemelerle, aslında kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerine konu olabilecek hizmetlerin hemen hemen tümüne yakınının özel hukuk sözleşmeleri ile özel kişilere gördürülmesine olanak tanınmıştır. Bu gibi kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesine ilişkin sözleşmelerden doğacak uyuşmazlıkların da adli yargı mercilerince çözümleneceği doğal olup, bu gibi sözleşmelere tahkim koşulunun konulması da mümkün kılınmıştır.³⁰⁵

Söz konusu anayasal ve yasal değişikliklerin yaşamsal önemi, kamu hizmetlerinin özel kesime gördürüldüğü durumlarda, ‘kamu yararı’ ölçütünün iyice silikleştirilmiş olmasıdır; çünkü, tahkimi de içeren özel hukuk işleyişi içinde kamu yararı denetiminin yapılabilmesine olanak yoktur. Esasen bu değişikliklerin, sermayenin –özellikle de küresel sermayenin- hareketini engelleyen veya yavaşlatan hukuksal mekanizmaları aşındırmak amacının güdümünde şekillendiğini belirtmek gerekir.

3 Kasım 2002 seçimleriyle iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) döneminde bir yandan kamu hizmetleri, kamuda istihdam gibi konularda önemli gelişmeler gündeme gelmiş, öte yandan sosyal refah sorununda kurumsal nitelikte olmayan geçici önlemlere yönelen ve geleneksel himaye mekanizmalarına vurgu yapan yeni muhafazakar ideoloji, önemli pratikler sergilemeye devam etmiştir. AKP, ‘muhafazakar demokrasi’ kavramsallaştırmasıyla politikalarına berraklık kazandırmaya

³⁰⁵ Aynı, s. 325.

çalışmıştır. ‘Muhafazakar demokrasi’ programı, sınırlı, küçük ama asli fonksiyonlarına çekilmiş etkin ve verimli devlet anlayışını benimsediğini açıklamıştır; ayrıca, sosyal dayanışma idealini sağlama misyonunun gönüllü kuruluşlar, sivil örgütler ve aile üzerinden gerçekleştirilme perspektifi ortaya konmuştur.³⁰⁶

AKP’nin devletin sosyo-ekonomik rolünü de içeren anlamıyla sosyal refah pratiği, ‘muhafazakar demokrasi’nin ilkeleri doğrultusunda gelişmiştir. AKP hükümeti döneminde ‘Kamu Yönetimi Reformu’ adıyla önemli bir girişim gündeme taşınmıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında, daha katılımcı, daha saydam, daha hesap verebilir ve insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi ile; kamu hizmetlerinin adil, etkili ve verimli, süratli, kaliteli sunumunun amaçlandığı belirtilmiştir.³⁰⁷ Kamu yönetimi reformuna bir omurga sağlamak üzere biçimlendirildiği anlaşılan ‘Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın kilit göstergesi konumundaki hükümleri, sosyal devlet anlayışını yakından ilgilendiren düzenlemeler içermektedir. Meclis Başkanlığı’na geliş tarihi 29.12.2003 olan 1/731 esas numaralı tasarının 5. maddesinin I bendine göre, “*Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.*” Bu hükmün, hizmet üretimini kamu kurum ve kuruluşları için ‘istisnai bir durum’a dönüştürme saiki taşıdığı ileri sürülebilir. Söz konusu hükmü 11. madde tamamlamaktadır; bu maddeye göre, “*...merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilirler.*” Böylece, kamu kurum ve kuruluşları için istisnaya dönüştürülen kamu hizmetleri alanından, temelde piyasa lehine olmak üzere feragat edilmek istendiği sonucu çıkarılabilmektedir. Belirtmek gerekir ki, gerek 1999 tarihli anayasa değişiklikleri ve onu izleyen yasa değişiklikleri, gerekse Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Hizmet Ticareti Genel

³⁰⁶ Yalçın Akdoğan, “Muhafazakar Demokrasinin Anlamı ve Önemi: Yeni Siyaset Tarzı Arayışları”, *Radikal Gazetesi*, 08.10.2003, s. 9.

³⁰⁷ *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim* (T.C. Başbakanlık, 2003), s. 137-138.

Anlaşması'na (GATS)³⁰⁸ egemen olan anlayış doğrultusunda biçimlendirilmiştir. Bu süreç, kamu hizmetlerini ticarileştiren ve kamu hizmetini 'devletin asli fonksiyonları' olarak anılan alana sıkıştıran bir biçimlenme öngörmektedir. Öte yandan, aynı yasa tasarısıyla kamuda 'kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam' türü ön plana çıkarılmakta, ayrıca 'memurlar ve diğer kamu görevlileri' için performans ölçütlerine göre değerlendirilme hükme bağlanmaktadır (m. 46); bu itibarla, iş güvencesinden yoksun bir çalışma şekline –esnek istihdama- kamuda da ağırlık verilmek istendiği anlaşılmaktadır.

Esnek istihdama ağırlık kazandırılması,³⁰⁹ kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi, çeşitli boyutlarıyla –kamu hizmetleri, çalışma hakkı vs.- sosyal devlet anlayışından uzaklaşma sürecinin sürdüğünü göstermektedir. Bu dönüşümlerin ağırlaştırmakta olduğu sosyal sorunlar karşısında, yeni muhafazakar bir sosyal refah anlayışından yana duruş sergilendiği görülmektedir. Belediyelerin önemli bir ağırlığının olduğu kömür yardımları, yemek çadırları gibi uygulamaların teşvik edildiği gözlenmektedir. Sosyal devlet anlayışı içinde değerlendirilemeyecek bu tür uygulamalar kalıcı, kurumsal çözümler getirmeyen 'pansuman' nitelikli önlemler görünümündedir. Esasen bu tür uygulamalar, yeni sosyal refah anlayışının '*açık bir risk yönetimi*' biçimini aldığına işaret etmektedir. Türkiye'de 2001 Şubatından sonra Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu eliyle uygulamaya konan Dünya Bankası'nın '*sosyal riski azaltma projesi*' örneği³¹⁰ de, sosyal sorunların, marjinalleştirilmiş kitlelerin infialini önleme boyutuyla ele alındığını göstermektedir. Gelir dağılımının geniş toplum kesimleri aleyhine bozulma eğilimini koruduğu ve dolayısıyla toplumun geleneksel dayanışma kapasitesinin de aşındığı koşullarda, sosyal devlet yönelim ve uygulamasının yerini alan yeni muhafazakar –neo-liberal- sosyal refah anlayışına, güncelliğini yitirmeyecek bir 'sosyal risk' olgusunun eşlik etmesi öngörülebilir bir durumdur.

³⁰⁸ GATS için bkz. Yuk. s. 92-93.

³⁰⁹ 10.06.2003 tarih ve 4857 sayılı yeni İş Kanunu'yla 'esnek istihdam' yolunda önemli adımlar atılmış bulunmaktadır.

³¹⁰ Bu proje uygulamasının tahlili için bkz. Filiz Çulha Zabcı, "Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, S. 58-1: 215-239 (Ocak-Mart 2003).

SONUÇ

Sosyal devlet anlayışı, herkese makul düzeyde kalıcı gelir sağlanması, herkesin eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanması gibi konuların bireyler için hak, devlet için yükümlülük kavramları ekseninde ele alındığı bir anlayışı ifade etmektedir. Liberal devletin toplumla ilişkisinde yeni bir yapılanmaya karşılık gelen sosyal devlet anlayışıyla, işsizlik ve yoksullukla mücadele bir siyasal sorun olarak devlet faaliyetinin konusu olmuştur. Böylece devlet, ekonomiye sosyal amaçlarla müdahale etmeye başlamış ve bireyi, doğası gereği süresiz ve takdirî olan hayırseverlik anlayışının ve geleneksel toplumsal himaye kaynaklarının insafına bırakan uygulama terk edilmiştir.

Yoksulluk sorununun devletin ilgisini uyandırması, modern devletin oluşum sürecine rastlamıştır. XVI. yüzyıla kadar uzanan İngiliz Yoksul Yasaları, bu ilginin somut göstergeleri olmuştur. Bu yasaların, daha çok, yoksulları denetim altında tutma amacının güdümünde biçimlendiği, ayrıca öngörülen düzenlemelerde yardım sorununun hayırseverlik anlayışı çerçevesinde ele alındığı söylenebilecektir. Derinleşen sanayileşme süreciyle birlikte işçi sınıfı, siyasal, toplumsal bir özne olarak tarih sahnesindeki yerini almış ve XIX. yüzyılda ilk sosyal politika uygulamaları görülmüştür. Eşzamanlı olarak, devletin yüklendiği sosyal edimlerde genişlemeye tanık olunmuştur. Başlangıçta *hak anlayışından* uzak olan bu gelişim çizgisi, XX. yüzyılın başında ivme kazanmış, sosyal haklar anayasal tanımaya konu olmaya başlamıştır.

Sosyal hakları doğuran bu gelişim çizgisiyle ilgisi olmakla birlikte, sosyal devlet, evrimsel bir doğrultunun zorunlu uğrağı olarak kavranamaz. Sosyal devlet anlayışı, sosyal haklar mücadelesinin de bir bileşenini oluşturduğu özgün bir tarihsel çevre içinde, liberal düşüncenin ve liberal devletin yeni bir anlayış ve uygulamalar evrenine, yeni bir paradigmaya, geçmesi temelinde açıklamasını bulabilir. Sosyal devlet anlayışının doğuşu ve kurumsallaşması, özgün bir tarihsel dönemin ürünü olmuştur. Bu dönem içinde sosyal devletin biçimlenmesinde çeşitli etkenler pay sahibidir. Bu etkenlerden ilki, 1929 Ekonomik Krizi sonrasında yeni bir sermaye birikim rejimi

oluşturulması yönündeki çabalarıdır. XX. yüzyılın ilk yapısal krizi olan 1929 Ekonomik Krizi, kapitalizmin genel aşırı üretim eğilimini belirgin biçimde ortaya çıkarmış ve o zamana dek hüküm sürdüğü şekliyle liberal ekonomi-politik düşüncede yaklaşım değişikliğine yol açmıştır. Söz konusu yeni kavrayış, çalışanları ve geniş toplum kesimlerini salt maliyet kalemi olarak görme yaklaşımının terk edilip anılan kesimlerin yükseltilecek satın alma güçleriyle, aşırı üretimi emme potansiyeliyle değerlendirilmesi yönelimini içermiştir. Serbest piyasanın doğal işleyişi içinde kendisini düzenlediği şeklindeki klasik liberal savlar terk edilmiş, efektif talebin artırılmasında devlete sorumluluk yükleyen Keynesçi iktisadi öğretinin kılavuzluğunda, Fordist üretim modeli veya Fordist birikim rejimi adıyla anılacak bir döneme geçilmiştir. Dönem ilerledikçe, yüksek ücretler ve yaygınlaştırılmış sosyal güvenlik hakları, üretim genişlemesiyle pazarlar arasında paralellik sağlayacaktır.

Liberal devletin yaklaşım değişikliği doğrultusunda ilk uygulamalar 1930'lu yıllarda yaşanmış, ABD'de New Deal olarak anılacak dönemde ve eşzamanlı olarak İsveç'te görülen gelişmelerle sosyal devletin ilk kurumsallaşma sürecine tanık olunmuştur; bununla birlikte, sosyal devlet anlayışının yerleşmesi ve diğer gelişmiş ülkelerde yaygınlık kazanması, II. Dünya Savaşı sonrasına kalmıştır. Kapitalist sistem ABD'de 1940'ta, Avrupa ve Japonya'da 1948'de başlayan uzun bir genişleme dönemine girmiştir. Bu genişleyici uzun dalga, sosyal devlet için gerekli maddi imkanları sunabilmiştir. Kapitalist dünya ekonomisinin merkeziyle çevresi arasındaki eşitsiz uluslararası işbölümünün merkez ülkeler lehine sağladığı avantajlar da, sistemin merkezinde istikrarlı bir sosyal devlet kurumlaşmasına zemin sağlamıştır. Gelişmiş ülkelerde biriken maddi imkanların sosyal devlete vücut verecek şekilde işletilmesinde, işçi sınıfının mücadelesi ve toplumsal tepki dinamiğinin yanında, uluslararası güçler dengesinin durumu da etkili olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde bir kutbunu işçi sınıfının iktidarı olma savındaki Sovyetler Birliği'nin oluşturduğu çift kutupluluğa, klasik sömürgeciliğin tasfiyesini sağlayacak ulusal mücadelelerle biçimlenen Üçüncü Dünya eşlik etmiştir. Gerek işçi sınıfının mücadelesi ve toplumsal tepki dinamiği, gerekse uluslararası sistemin aldığı biçim, liberal devleti yeni bir çerçeveye zorunlu kılmıştır. Bu yeni çerçeve sayesinde *ekonomik etkinlik* ölçütü, görelî bir *adalet ve eşitlik* kaygısıyla birlikte yürümüştür. Söz konusu çerçevede devlet müdahaleciliğinin geniş toplum kesimleri lehine bir içerik kazanması olgusu, sermayenin yeni birikim rejiminin

yapılanmasıyla da belirli bir örtüşmeye denk düşmüştür; bu bakımdan, sosyal devlet anlayışının, sermayenin birikim ihtiyaçlarıyla geniş toplum kesimlerinin beklentilerinin özgün tarihsel koşullar altında uyuşması temelinde yükseldiği vurgulanmalıdır.

Az gelişmiş ülkelerde 1950'lerin ortasından itibaren uygulanan içe dönük kalkınma stratejisi, *çevresel* bir sosyal devlet anlayış ve uygulamasına maddi temel sağlamıştır. İthal ikamesine dayanan söz konusu kalkınma stratejisinin iç pazara dönük niteliği, geniş kalabalıklar lehine yeni bölüşüm ilişkilerini zorunlu kılmış, tabana yayılan maddi refah yaşam standardını görece yukarı taşımıştır. Merkez-çevre arasındaki yeni uluslararası işbölümünün çevresel sosyal devlet anlayışına sağladığı maddi temelin nesnel sınırını, aynı eşitsiz uluslararası işbölümü belirlemiştir. Kuşkusuz, bu maddi çerçevenin, sosyal devletin oluşturulması doğrultusunu izlemesinde, toplumsal güçler dengesinin durumu, siyasal iktidarların meşruiyet gereksinimi gibi etkenler belirleyiciliğe sahip olmuştur.

1960'ların sonuna gelindiğinde, genişleyici uzun dalga, kâr oranlarındaki düşüşün sonucu olarak ters dönmeye başlamış ve dönem, uluslararası ekonominin 1974-1975 Krizi'yle son bulmuştur. Sistemin genel krizine, devletlerin mali krizi eşlik etmiştir. Sosyal devlet uygulamaları, petrol fiyatlarındaki yükselişin yanında, 1974-1975 Ekonomik Krizi'nin sorumlularından biri olarak değerlendirilmiştir. Ekonominin durgunluk koşullarında sosyal devlet uygulamalarının daha fazla sürdürülemeyeceği yargısına yaygınlık kazandırılmıştır. Belirtmek gerekir ki, genel bir soyutlama düzeyinde, sosyal refah harcamalarının kâr oranlarını ve ekonomik büyümeyi sınırlayıcı etkisinden söz edilebilir. Özellikle, bir ekonomik durgunluğun belirtilerinin ortaya çıktığı andan itibaren bu sınırlayıcı etki kendini bariz bir şekilde gösterecektir; bununla birlikte, sosyal refah uygulamalarının, 1940-1968 genişleme dönemi özgülünde, sınırlayıcı etkisinden çok, ekonomik genişlemeyi garanti altına alan rolünden, dolayısıyla ekonomik genişleme üzerindeki olumlu etkilerinden söz edilebilecektir; çünkü, söz konusu dönemde, sosyal refah uygulamalarıyla artan satın alma gücü sayesinde, ekonomik çevrimin (konjonktür) gerileme evreleri rahat atlatılmış ve uzun genişleme döneminin kesintisizliği sağlanabilmiştir; ne var ki, kriz koşullarında sistem, sermaye birikimini zorlayan sosyal devlet uygulamalarına aşırı tahammülsüz bir çehreye bürünmüştür. Sosyal devlet uygulamalarında cisimleşen, maddi refahın tabana

yayımlaıyla kapitalizmin aşırı üretim eğiliminin dengelenmesi önceliği 1975 sonrası dönemde yerini, azalan kâr oranlarını düzeltme önceliğine bırakmıştır.

Çokuluslu şirketlerin artan etkinliği, sermayenin dünya ölçeğinde hareket yeteneğini artırmış; artan sermaye hareketleri, Keynesçi stratejilere dayanan ulus devletin ekonomik ve siyasal karar alma iktidarını aşındırıcı bir doğrultu izlemiştir. Diğer yandan, ABD ekonomisinin Keynesçi ulus devletlere güvenli bir çerçeve sağlayan konumunun sarsılmasıyla hızlanan finansal küreselleşme, devletin ekonomi üzerinde müdahale ve düzenleme yeteneğini zayıflatmıştır. Bu gelişmeler, ulusal pazarda *talep yönetimini* esas alan sosyal devlet müdahaleciliğinin nesnel zeminini aşındırmıştır.

Sosyo-ekonomik temeldeki köklü değişimlere paralel olarak, liberalizm, iktisat kuramından başlamak üzere yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu doğrultuda, Keynesçi iktisadi öğretisi, yerini neo-liberal iktisat anlayışına bırakmıştır. Neo-liberal iktisat anlayışı, devletin işsizliği azaltmak ve kitlelerin satın alma gücünü artırmak üzere ekonomiye müdahalesine karşı çıkmış, önceliğin enflasyonla mücadeleyle verilmesini, sermaye lehine vergi indirimleri yapılmasını savunmuştur. Neo-liberal iktisat anlayışının muhafazakar siyasal düşünceyle birleşmesi, *yeni muhafazakar ideolojiye* vücut vermiştir. Yeni muhafazakar ideoloji, sosyal devlet anlayışına en sert eleştirileri yönelten odak olarak belirlemiştir. Bu ideoloji, sosyal haklara temelden karşı çıkmış, ‘doğal sosyal süreçler’ olarak nitelediği sosyo-ekonomik yapının işleyişine aykırı gördüğü ‘sosyal adalet’, ‘kamu yararı’, ‘devletin kamu hizmetlerinin sağlanmasında sorumluluğu’ gibi ‘bünyeye yabancı’ öğelerin ayıklanması gerektiğini savunmuştur. Aynı ideolojinin, sosyal devlet uygulamalarından doğacak boşluğun, aile başta olmak üzere, geleneksel himaye mekanizmalarınca doldurulmasını önerdiği gözlenmiştir. Yeni yönelimiyle liberalizmin, sosyal devlet anlayışıyla edindiği ‘sosyal’ içerikten hızla arındığı, saf liberalizm tezlerine dönüş yaptığı söylenebilecektir.

Sosyal demokrasi ideolojisinin, ‘üçüncü yol’ olarak anılan dönüşümünden sonra, yeni muhafazakar sosyal devlet eleştirisini büyük ölçüde benimser bir noktaya geldiği görülmüştür. Üçüncü yol’un eleştiri hattı, ağırlıklı olarak, ‘kişisel sorumluluk’, ‘sonuç eşitliği yerine fırsat eşitliği’, ‘kamu politikalarının refahın yeniden dağıtımına yoğunlaşmaktan refahın yaratılmasının teşvik edilmesine kaydırılması’ gibi temaları

işlemiştir. Söylemde ve programda yakınlaşan yeni muhafazakar düşünce ile üçüncü yol, *yurttaşlığın sosyal boyutunu* siyasal gündemden uzaklaştırma doğrultusunu paylaşıyor görünmektedir.

Ekonominin yaşadığı depresyon koşullarında, üretim süreçlerinde yeni düzenlemeler görülmeye başlanmıştır. Talep dalgalanmalarına duyarlı esnek üretimi esas alan yeni yapılanma, iş güvencesine sahip çok sınırlı sayıda çekirdek işgücünün yanında iş güvencesinden yoksun kalabalık bir çevre işgücünün istihdamını esas almaktadır. Böylece, uzun genişleme döneminde işgücünün sürekli istihdamına dayanan Fordizm son bulmuştur. Esnek üretim modeli, çalışanların haklarında şiddetli bir aşınma sürecini başlatmıştır. Sosyal devlet anlayışının ısrarcı olduğu 'çalışma hakkı' ve 'insanlık onuruna yaraşır ücret hakkı', bu aşınma sürecinde gittikçe silikleşmiştir.

1970'lerin ortasına gelindiğinde, kapitalizmin genel kriziyle az gelişmiş ülkelerin içe dönük kalkınma stratejisinin tıkanması olgusu çakışmış, bu ülkelerin içine girdiği borç sarmalının da hızlandırıcı etkisiyle merkez-çevre ilişkilerinde yeni bir uluslararası eklemlenme gündeme gelmiştir. Bu ülkelerde, IMF ve Dünya Bankası'nın dayatmalarıyla ihracatı esas alan bir ekonomik model uygulama alanına taşınmıştır. Yeni ekonomik strateji, ihracat gelirlerinin artırılması suretiyle dış borç ödemelerinin güvence altına alınması amacını gütmüş, bu doğrultuda iç tüketimin ve emek gelirlerinin kısılması yoluna gidilmiştir; ayrıca, yeni strateji çerçevesinde çokuluslu şirketlerin bazı üretim dallarını veya üretimin belirli aşamalarını az gelişmiş ülkelere kaydırmasına tanık olunmuştur. Çokuluslu şirketlerin, az gelişmiş ülkelerin 'uygun yatırım iklimi'ni gerektiren ortamına hareketi, sosyal haklar üzerinde baskı yaratmıştır. Sosyal hakları daraltan bu strateji, otoriter bir yönetim anlayışını da tetikleme eğilimi taşımaktadır. 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca, IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD gibi uluslararası kuruluşların az gelişmiş ülkelere dayattığı politika demetleri, yeni uluslararası işbölümünü süreklileştirmek amacını taşımıştır. Bu politika demetlerinin, sosyal harcamaların kısılması, sermaye faaliyetleri lehine vergi reformu yapılması, işverenlerin sosyal maliyetlerinin azaltılması, devletin kamu hizmetleri alanından özel kesim lehine geri çekilmesi gibi önerileri içerdiği gözlenmiştir.

Nihai sınırlarına 1970'lerin ortasında ulaşan sosyal devlet sistemi, yeni muhafazakar ideolojinin iktidara taşındığı ülkelere başlamak üzere, önemli

unsurlarını hızla yitirmeye başlamıştır. Liberal sosyal devlet modeli içinde değerlendirilen İngiltere ve ABD, bu sürecin çarpıcı örneklerini oluşturmuştur. Bu ülkeleri, 1980'li ve 1990'lı yıllarda İsveç gibi sosyal devletin en yetkin kurumlaşmasını sunan sosyal demokrat modelin ülkeleri ve Almanya gibi muhafazakar sosyal devletler izlemiştir. Bu ülkelerde, sosyal demokrasinin somut siyaset pratiğindeki 'üçüncü yol' doğrultusundaki dönüşümünden sonra, sosyal devlet sistemini çözücü yasal reformlar süreklilik kazanmıştır. Tam istihdam hedefi ve talep yönetimi stratejilerinin terk edilmesi, bölüşüm ilişkilerini geniş toplum kesimleri aleyhine değiştiren vergi politikası uygulamaları, bazı sosyal programların kaldırılması ve mevcutlara erişimin zorlaştırılması, devletin kamu hizmetleri alanından özel kesim lehine çekilmesi, hizmetlerde bedel esasına yaygınlık kazandırılması ve genel olarak devlet-toplum ilişkisinin piyasa önceliklerine göre yeniden yapılandırılması görülen değişiklikler olmuştur. Sosyal refah konusunda, toplumun kendini destekleme kapasitesine sorumluluk yüklemeye çalışan bir anlayışın yerleşmeye başladığı görülmüştür.

Kurumsallaşmasını 1960'lı ve 1970'li yıllarda tamamlayan Türkiye'nin koşullarına özgü sosyal devlet sistemi, 1980 sonrası dönemde, gelişmiş ülke örnekleriyle aynı yazgıyı paylaşmıştır; bununla birlikte, Türkiye pratiğini özgün kılan, sosyal devlet anlayışından geri çekilişin, dış borç ödemelerine odaklı, iç tüketimin ve genel olarak sosyal harcamaların kısılmasını öngören dışa dönük ekonomik model içinde gerçekleşiyor olmasıdır. Bu yönüyle, Türkiye gibi ülkelerde sosyal haklarda ve devletin sosyal edimlerindeki şiddetli daralma ileri boyutlarda gerçekleşme gibi bir özgünlük sunmaktadır.

1970'li yılların ortasından bu yana sosyal refah anlayışında görülen dönüşüm, sosyal devletin, özgün tarihsel koşulların ürünü olan dönemsel bir yapılanmaya karşılık geldiği yargısını destekler niteliktedir. Liberal devletin, her yurttaşa '*ulusal asgari*'yi sağlamak, herkese '*yaşayabilme güvenliği*' sunmak doğrultusunda, sosyal devlet anlayışının varsaydığı, sorumluluk noktasında olduğunu iddia etmek mümkün görünmemektedir. Bu noktada, devletin ağırlık kazanan kimi sosyal uygulamaları da sorgulanmayı gerektirmektedir. Yürütülen bazı sosyal yardım uygulamalarının, geleneksel ilişkileri içerisinde toplumun kendisini desteklemesini esas alan bir anlayışın, tamamlayıcı olma iddiasındaki müdahaleleri olduğu söylenebilecektir; bununla birlikte, geniş toplum kesimlerinin kendini destekleme kapasitesinin aşınması

ölçüsünde, söz konusu faaliyetler tamamlayıcılıktan çok, infialleri giderme işlevine bürünmektedir. Bu bağlamda, Dünya Bankası'nın adı '*sosyal riski azaltma projesi*' olan sosyal yardım programı, bu tarz bir doğrultunun çarpıcı bir örneğini oluşturmuştur. Bu tür uygulamalar, yoksullukla mücadele yerine, yoksulları belli bir denge durumunda tutmak gibi bir işlevle sivrilmektedir.

Liberal devlete atfedilen iki temel işlevden 'sermaye birikimini güvence altına alma'nın, diğer işlev olan 'meşrulaştırma'yı silikleştirecek şekilde 1970'li yıllardan bu yana gündeme yerleştiği gözlenmektedir. Toplumsal uyumu sağlamak ve siyasal iktidarın kurumsallığını korumak üzere asgari bir meşruiyet gereksiniminin kendini her zaman hissettireceği gerçeği karşısında, 'meşrulaştırma'nın sona erdiği veya sona ereceği savında bulunulamayacaktır. Yeni muhafazakar -neo-liberal- siyaset uygulamasının, kalıcı ve kurumsal olmasa da birtakım sosyal yardım örnekleri sergilemesi, meşruiyet gereksiniminin sürekliliği temelinde değerlendirilebilecektir; bununla birlikte, ağırlaşan toplumsal sorunlar karşısında geleneksel himaye anlayışının ve hak düzleminden uzaklaşmış bir sosyal yardım anlayışının güçsüzlüğünün, meşruiyete dair bir güvensizliği sürekli gündemde tutacağı ve toplumsal gerilimler karşısında aciz kalacağı kuşkusuzdur; bu bakımdan, söz konusu güvensizliğin ve toplumsal gerilimlerin, liberal devleti klasik haklarda aşınmayla sonuçlanacak bir güvenlik algılayışına itebileceği öngörüsünde bulunmak mümkündür.

KAYNAKÇA

I.KİTAPLAR

Aktan, Coşkun Can. **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete.** Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999.

Amin, Samir. **Emperyalizm ve Eşitsiz Gelişme.** Çev.: Semih Lim. İkinci Basım. İstanbul: Kaynak Yayınları, 1997.

----- . **Entelektüel Yolculuğum.** Çev.: Uğur Günsür. Ankara: Ütopya Yayınevi, 1999.

----- . **Kapitalizmin Hayaleti.** Çev.: Cengiz Algan. İstanbul: Sarmal Yayınevi, 1999.

Aren, Sadun. **İstihdam Para ve İktisadî Politika.** Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1963.

----- . **100 Soruda Para ve Para Politikası.** Altıncı Basım. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 2000.

Barber, William J. **İktisadi Düşünce Tarihi.** Çev.:İhsan Durdu. Üçüncü Basım. İstanbul: Şûle Yayınları, 1999.

Barry, Norman P. **Yeni Sağ.** Çev.: Cevdet Aykan. Ankara, 1989.

Başkaya, Fikret. **Az gelişmişliğin Sürekliliği.** Üçüncü Basım. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları,1995.

----- . **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü.** Üçüncü Basım. Ankara; İmge Kitabevi Yayınları, 2000.

----- . **Küreselleşmenin Karanlık Bilançosu.** İkinci Basım. Ankara: MakiBasım Yayın, 2002.

----- . **Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına: Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi.** İkinci Basım. Ankara: Maki Basım Yayın, 2004.

Duman, İlker Hasan. **Sosyal Devlet**. İstanbul: İnkılâp Kitabevi, 1997.

Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2003. Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 2004.

Esping-Andersen, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1997.

Friedman, Kathi V.. **Legitimation of Social Rigts and the Western Welfare State**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1981.

Friedman, Milton ve Kaldor, Nicholas. **Para Teorisinde Devrim ve KarşıDevrim**. Çev.: Suat Öksüz. Eskişehir: Eskişehir Yayıncılık, 1982.

Giddens, Anthony. **Üçüncü Yol**. Çev.: Mehmet Özay. İstanbul: Birey Yayıncılık, 2000.

----- **Tarihsel Materyalizmin Çağdaş Eleştirisi**. Çev.: Ümit Tatlıcan. İstanbul: Paradigma Yayınları, 2000.

----- **Üçüncü Yol ve Eleştirileri**. Çev.: Nihat Şad. Ankara: Phoenix Yayınevi, 2001.

----- **Sağ ve Solun Ötesinde: Radikal Politikaların Geleceği**. Çev.: Müge Sözen ve Sabir Yücesoy, İstanbul: Metis Yayınları, 2002.

Gouverneur, Jacques. **Kapitalist Ekonominin Temelleri**. Çev.:Fikret Başkaya. Ankara: İmge Kitabevi, 1997.

Göze, Ayferi. **Sosyal Devlet Sistemi**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1976.

----- **Liberal Marxiste Faşist ve Sosyal Devlet**. Üçüncü Basım. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1995.

Günday, Metin. **İdare Hukuku**. Sekizinci Basım. Ankara: İmaj Yayınevi, 2003.

Güriz, Adnan. **Hukuk Felsefesi**. Üçüncü Basım. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1992.

----- **Kapitalist İdeoloji Üzerine Bir İnceleme**. Ankara: Siyasal Kitabevi, 1995.

Güzel, Ali ve Okur, Ali Rıza. **Sosyal Güvenlik Hukuku**. Dokuzuncu Basım. İstanbul: Beta Yayınları, 2003.

- Habermas, Jürgen. **Kamusalığın Yapısal Dönüşümü**. Çev.: Tanıl Bora ve Mithat Sancar. Dördüncü Basım. İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.
- Hacker, Jacob S.. **The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Harvey, David. **Postmodernliğin Durumu**. Çev.: Sungur Savran. İkinci Basım. İstanbul: Metis Yayınları, 1999.
- Henig, Ruth. **The Weimar Republic 1919-1933**. London: Routhledge, 1998.
- Hiç, Mükerrerem. **Kapitalizm Sosyalizm Karma Ekonomi ve Türkiye İstanbul**:İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1970.
- Hirst, Paul ve Thompson, Grahame. **Küreselleşme Sorgulanıyor**. Çev.: Çağla Erdem ve Elif Yücel. Üçüncü Basım. Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2003.
- Howard, Christopher. **The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Hulûsi, Şerif. **İktisadî Buhran ve Monopoller**. İstanbul: Ataç Kitabevi, 1965.
- İsveç ve Finlandiya Sosyal Demokrat Partilerinin Programları. İstanbul: TÜSES yayını, 1993.
- Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim**. T.C. Başbakanlık, 2003.
- Kapani, Münci. **Kamu Hürriyetleri**. Beşinci Basım. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1976.
- Kazgan, Gülten. **İktisadî Düşünce**. Dokuzuncu Basım. İstanbul:Remzi Kitabevi, 2000.
- **Küreselleşme ve Ulus-Devlet:Yeni Ekonomik Düzen**. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000.
- Keyder, Çağlar. **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**. Dördüncü Basım. İstanbul: İletişim Yayınları, 1995.
- **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**. İkinci Basım. İstanbul: Metis Yayınları, 1996.

- Krugman, Paul. **Politika Taşeronları ve Önemsizleşen Refah.** Çev.: Neşenur Domaniç. İkinci Basım. İstanbul:Literatür Yayınları, 2002.
- Lowe, Rodney. **Welfare State in Britain since 1945.** Second Edition. London: The Macmillan Press, 1994.
- Mandel, Ernest. **Uluslararası Ekonomide İkinci Kriz.** Çev.: Yavuz Alogan. İstanbul: Koral Yayınları, 1990.
- , **Kapitalist Gelişmenin Uzun Dalgaları.** Çev.: Doğan Işık. İkinci Basım. İstanbul: Yazın Yayıncılık, 1991.
- Maruflu, Z. Selçuk. **Sosyal Refah Devleti Hedefi ve Sosyal Güvenlik Sistemi.** Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 1978.
- Marx, Karl. **Louis Bonaparte'nın 18 Brumaire'i.** Çev.: Sevim Belli. İkinci Basım. Ankara: Sol Yayınları, 1990.
- , **Artı-Değer Teorileri. C.II,** Çev.:Yurdakul Fincancı. Ankara: Sol Yayınları, 1999.
- , **Kapital. C.II,** Çev.: Alaatin Bilgi. Beşinci Basım. Ankara: Sol Yayınları, 2003.
- Mishra, Ramesh. **Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare.** Second Edition. London: The Macmillan Press, 1982.
- , **Globalization and the Welfare State.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1999.
- Néré, Jacques. **1929 Krizi.** Çev.: Vamık Toprak. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, 1980.
- Oyan, Oğuz. **Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?** İkinci Basım. Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998.
- Öktem, M.Niyazi. **Özgürlük Sorunu ve Hukuk.** İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1977.
- Özbek, Nadir. **Osmanlı İmparatorluğunda Sosyal Devlet: Siyaset İktidar ve Meşruiyet 1876-1914.** İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.
- Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku. Dördüncü Basım.** Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

- Partant, François. **Kalkınmanın Sonu.** Çev.: Fikret Başkaya. Ankara: Maki Basın Yayın, 2002.
- Pierson, Christopher. **Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare.** Second Edition. Cambridge: Polity Press, 1998.
- . **Modern Devlet,** Çev.: Dilek Hattatoğlu. İstanbul: Çiviyazıları Yayınları, 2000.
- Reisman, David. **Welfare and State.** Third Edition. London: Macmillan Press, 1987.
- Ricardo, David. **Ekonomi Politîğın ve Vergilendirmeın İlkeleri.** Çev.: Tayfun Ertan. İstanbul: Belge Yayınları, 1997.
- Rivero, Oswaldo de. **Kalkınma Efsanesi: 21. Yüzyılın Bağımsız Yaşayamayan Ekonomileri.** Çev.: Ömer Karakurt. İstanbul: Çitlembik Yayınları, 2003.
- Ruggie, Mary. **Realignments in the Welfare State: Health Policy in the United States, Britain and Canada.** Newyork: Columbia University Press, 1996.
- Sallan Gül, Songül. **Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!: Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kıskaçında Refah Devleti.** İstanbul: Etik Yayınları, 2004.
- Sarıca, Murat. **Anayasayı Niçin Savunmalıyız.** İzlem Yayınları, 1969.
- Smith, Adam. **Ulusların Zenginliğı. C.I,** Çev.: Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı. Üçüncü Basım. İstanbul: Alan Yayıncılık, 2001.
- Soysal, Mümtaz. **Anayasaya Giriş. İkinci Basım.** Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1969.
- . **100 Soruda Anayasasının Anlamı. On Birinci Basım.** İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997.
- Sönmez, Mustafa. **100 Göstergede Kriz ve Yoksullaşma.** İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.
- Spicker, Paul. **The Welfare State: A General Theory.** London: Sage Publications, 2000.
- Stewart, Michael. **Keynes Devrimi.** Çev.: Asım Baltacıgil. İstanbul: Minnetoğlu Yayınları, 1980.

Şaylan, Gencay. **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**. İkinci Basım. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2003.

Şenel, Alâeddin. **Siyasal Düşünceler Tarihi**. Onuncu Basım. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları, 2002.

Talas, Cahit. **Sosyal Ekonomi**. Üçüncü Basım. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1972.

-----**Toplumsal Politika**. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 1990.

-----**Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1992.

Tan, Ömer Kudret. **İsveç Sendikalizmi ve Toplu Sözleşme Düzeni**. İstanbul: İstanbul Reklam Yayınları, 1976.

Tanör, Bülent. **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**. İstanbul: May Yayınları, 1978.

Trattner, Walter I. **From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America**. Second Edition. New York: The Free Press, 1979.

Unay, Cafer. **Ekonomik Konjonktür**. İkinci Basım. Bursa: Uludağ Üniversitesi Yayınları, 1982.

Wallerstein, Immanuel. **Liberalizmden Sonra**. Çev.: Erol Öz. İstanbul: Metis Yayınları, 1998.

Went, Robert. **Küreselleşme: Neoliberal İddialar Radikal Yanıtlar**. Çev.: Emrah Dinç. İstanbul: Yazın Yayıncılık, 2001.

II. MAKALELER VE TEBLİĞLER

Akbal, İsmail. "Liberal-Muhafazakar Demokratik Devlet: Neo-Liberal Devlet", **Düşünen Siyaset Dergisi**, S. 17: 243-262, Nisan 2003.

Akdoğan, Yalçın. "Muhafazakar Demokrasinin Anlamı ve Önemi: Yeni Siyaset Tarzı Arayışları", **Radikal Gazetesi**. 08.10.2003.

- Amin, Samir. "Yirminci Yüzyılın Ekonomi Politigi", Çev.: Ali Tartanoğlu, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. XXV, S. 227: 199-214, Mart-Nisan 2001.
- Arın, Tülay. "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz-I: Gelişmiş Kapitalizm", **Onbirinci Tez Dergisi**, S. 1: 104-138, Kasım, 1985.
- "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz-II: Azgelişmiş Kapitalizm ve Türkiye", **Onbirinci Tez Dergisi**, S. 3: 86-125, Mayıs 1986.
- Arsel, İlhan. "Sosyal Devlet", **Sosyal Devlet**, Ankara: Ankara Hukuk Fakültesi Mezunları Derneği Yayını, 1969, ss.15-28.
- Azrak, Ülkü. "Sosyal Devlet ve 1961 Türk Anayasasının Sistemi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. XXVII, S. 1-4: 208-224, 1962.
- Barnes, John. "Education: The Changing Balance of Power", **British Social Welfare: Past Present Future**. Ed.: David Gladstone, London: UCL Press, 1995, ss.28-51.
- Birdsall, William C. ve Hankins, John L.. "The Future of Social Security", **The Annals of The American Academy of Political and Social Science**, vol.: 479: 82-100, May 1985.
- Bognetti, Giovanni. "Liberal Demokrasilerde Ekonomik ve Sosyal Düzen (Çağdaş Batılı Devletin Ekonomik Yapısı)", **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler**, (İstanbul: 5-7 Şubat 1982), ss.87-101, İstanbul: 1982.
- Boratav, Korkut. "İstikrar ve Yapısal Uyum Politikalarının Bir Bilançosuna Doğru", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. 18, S. 166: 14-26, Nisan 1994.
- Bönker, Frank. ve Wollmann, Helmutt. "Stumbling towards Reform: The German Welfare State in the 1990s", **Welfare States under Pressure**. Ed.: Peter Taylor-Gooby, London: Sage Publications, 2001, ss.75-99.
- Brinkley, Alan. "The New Deal and the Idea of the State", **The Rise and Fall of the New Deal Order**. Ed.: Steve Fraser and Gary Gerstle, Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1989, ss.85-121.
- Clarke, John. ve Langan, Mary. "The British Welfare State: Foundation and Modernization", **Comparing Welfare States: Britain in International Context**. Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke, London: Sage Publications, 1995, ss.19-48.

- . "Restructuring Welfare: The British Welfare Regime in the 1980s", **Comparing Welfare States: Britain in International Context**. Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke, London: Sage Publications, 1995, ss.49-76.
- Cochrane, Allan. "Comparative Approaches and Social Policy", **Comparing Welfare States: Britain in International Context**. Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke, London: Sage Publications, 1995, ss.1-18.
- Çulha Zabcı, Filiz. "Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S. 58-1: 215-239, Ocak-Mart 2003.
- Dezalay, Yves ve Garth, Bryant. "Washington Konsensüsü 'Neo-Liberal Hakimiyetinin Sosyolojisine Katkı'", Çev.: Mehmet Başak, **Küreselleşme mi Emperyalizm mi?: Piyasacı Efsanenin Çöküşü**. Ed.: Fikret Başkaya, Ankara: Ütopya Yayınevi, 1999, ss.23-70.
- Eroğlu, Nadir. "Finansal Küreselleşme: Devletin Düzenleyici Rolü Üzerine Etkileri", **Küreselleşme: İktisadi Yönelimler ve Sosyopolitik Karşıtlıklar**. Ed.: Alkan Soyak, İstanbul: Om Yayınevi, 2002, ss.13-50.
- Esping-Andersen, Gosta. "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**. Ed.: Gosta Esping-Andersen, London: Sage Publications, 2001, ss.1-31.
- . "Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy", **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**. Ed.:Gosta Esping-Andersen, London: Sage Publications, 2001, ss.66-87.
- Ferguson, Thomas. "Industrial Conflict and the Coming of the New Deal: The Triumph of Multinational Liberalism in America", **The Rise And Fall of the New Deal Order 1930-1980**. Ed.: Steve Fraser and Gary Gerstle, Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1989, ss.3-31.
- Frank, Andre Gunder. "Kriz İktisadı ve İktisadın Krizi", **Ekonomik Kriz ve Azgelişmiş Ülkeler**. Ernest Mandel ve Andre Gunder Frank, Çev.: N. Saraçoğlu, İkinci Basım. İstanbul: Yazın Yayıncılık, 1995, ss. 7-51.
- Fukuyama, Francis. "Tarihin Sonu mu?", Çev.: Yusuf Kaplan, **Tarihin Sonu mu?**, Ed.: Mustafa Aydın ve Ertan Özensel, Üçüncü Basım. Ankara: Vadi Yayınları, 2002, ss.22-49.

- Garfinkel, Irwin. "The Role of Child Support Insurance in Antipoverty Policy", **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol.: 479: 119-131, May 1985.
- "GATS ve Kamu Hizmetleri", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. XXVI, S. 234: 25-95, Temmuz-Ağustos 2002.
- Gibson, Heather D. ve Tsukalatos, Euclid. "Uluslararası Borç Krizi:Nedenler Sonuçlar ve Çözümler", **Kalkınma İktisadı:Yükselişi ve Gerilemesi**. Ed.: Fikret Şenses, İkinci Basım. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001, ss.173-210.
- Ginsburg, Norman. "Sweden: The Social-Democratic Case", **Comparing Welfare States: Britain in International Context**. Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke, London, Sage Publications, 1995, ss.173-203.
- Hartwell, R. M.. "Tarih ve İdeoloji", Çev.: Mustafa Erdoğan, **Liberal Düşünce Dergisi**, S. 14: 34-43, Bahar 1999.
- Hasenfeld, Yeheskel. "The Administration of Human Services", **The Annals of The American Academy of Political and Social Science**, vol.: 479: 67-81, May 1985.
- Hayek, Friedrich von. "The Meaning of the Welfare State", **The Welfare State**. Ed.: Christopher Pierson ve Francis G. Castles, Cambridge: Polity Press, 2000, ss.90-95.
- Herzog, Roman. "Democracy and the Social State", **Social Security in Social Market Economy: Conceptual Foundations and Procedural Principles**. Ed.: Werner Lachman ve Hans Jürgen Rösner, Bornheim: Konrad Adenauer Stiftung, 1995, ss.54-59.
- Huber, Ernst Rudolf. "Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet", Çev.: Tuğrul Ansay, **Hukuk Devleti**. Ed.: Hayrettin Ökçesiz, İstanbul: Afa Yayınları, 1998, ss.57-81.
- Kafaoğlu, Arslan Başer. "Kalkınma Sanayileşme Plan", **Özgür Üniversite Forumu Dergisi**, S. 14: 16-29, Nisan-Haziran 2001.
- Kapani, Münci. "Sosyal Bir Devletin Belirgin Özellikleri ve Ekonomik ve Sosyal Alanlardaki Başlıca Ödevleri", **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler**, (İstanbul: 5-7 Şubat 1982), ss.355-360, İstanbul, 1982.
- Keleş, Ruşen. "Konut Politikalarımız", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. XLIV, S. 1-2: 63-98, Ocak-Haziran 1989.

- Koray, Meryem. "Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin 'Umut' Kimi İçin Kaygı Kaynağı", **Sosyal Demokrat Yaklaşımlar**, İstanbul: SODEV-TÜSES Yayını, 2003, ss.93-113.
- Kovancı, Onur. "Hayır Anlayışından Sosyal Devlete: İngiliz Yoksul Yasaları", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. XXVII, S. 239: 255-278, Mart-Nisan-Mayıs 2003.
- Lorimer, Daug. "21.yy.'da Emperyalizm", Çev.: Mehmet Bayazıt, **Özgür Üniversite Forumu Dergisi**, S. 20-21: 174-198, Ekim-Mart 2002-2003.
- Makal, Ahmet. "Türkiye'nin Sanayileşme Sürecinde İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930'lu ve 1940'lı Yıllar", **Toplum ve Bilim Dergisi**, S. 92: 34-70, Bahar 2002.
- Mandel, Ernest. "Fazla Üretim", Çev.: Nuray Bozbora, **Liberalizm Refah Devleti Eleştiriler**. Ed.:Kemâli Saybaşılı, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1993.
- Merkel, Wolfgang. "Social Justice and Welfare Capitalism", **Archives Européennes de Sociologie**, vol.: XLIII, no: 1: 59-91, 2002.
- Moore, Stephen ve Simon, Julian L.. "Son 100 Yılda ABD'de Yirmi Beş Mucizevi Gelişme", **Kapitalizm ve Küresel Refah**. Ed.: Ian Vasques, Çev.:Metin Toprak, Murat Doğanlar ve Ekrem Erdem, Ankara: Liberte Yayınları, 2003, ss.53-87.
- Murray, Robin. "Fordizm ve Post-Fordizm", **Yeni Zamanlar**. Ed.: Stuart Hall ve Martin Jacques, Çev.: Abdullah Yılmaz, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1995, ss.46-62.
- Myles, John. "When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States", **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**. Ed.: Gosta Esping-Andersen, London: Sage Publications, 2001, ss.116-140.
- Neumann, Lothar F. ve Schaper, Klaus. "The Social Security System", **Social Security in Social Market Economy**. Ed.: Werner Lachmann ve Hans Jürgen Rösner, Bornheim: Konrad Adenauer Stiftung, 1995, ss.158-178.
- O'Connor, James. "The Fiscal Crisis of the State", **The Welfare State: A Reader**. Ed.: Christopher Pierson ve Francis G. Castles, Cambridge: Polity Press, 2000, ss.63-66.

- Offe, Claus. "Some Contradictions of the Modern Welfare State", **The Welfare State: A Reader**. Ed.: Christopher Pierson ve Francis G. Castles, Cambridge: Polity Press, 2000, ss.67-76.
- Öke, M. Kemal ve Kurt, Senem. "Yeni Süreç ve Sendikaların Temsil Sorunu", **Küresel Düzen: Birikim Devlet ve Sınıflar**, Ed.: A.H.Köse, F.Şenses ve E.Yeldan, İstanbul: İletişim Yayınları, 2003, ss.399-425.
- Özbek, Nadir. "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", **Toplum ve Bilim Dergisi**, S. 92: 7-33, 2002.
- Özlem, Doğan. "Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek", **Doğu Batı Dergisi**, S. 13: 9-23, Kasım-Aralık-Ocak 2000-2001.
- Öztürk, Nazım. "İMF'nin Değişen Rolü ve Gelişmekte Olan Ülke Ekonomilerine Etkileri", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S. 57-4: 95-125, Ekim-Aralık 2002.
- Pamuk, Şevket. "24 Ocak Sonrasında Sınıflar ve Gelir Dağılımı", **Onbirinci Tez Dergisi**, S. 2: 87-101, Şubat 1986.
- Rhodes, Martin. "Challenges to Welfare, External Constraints", **The Welfare State: A Reader**. Ed.: Christopher Pierson ve Francis G. Castles, Cambridge: Polity Press, 2000, ss.257-262.
- Rösner, Hans Jürgen. "The Origin and Structure of the System of Social Security in the Federal Republic of Germany", **Social Security in Social Market Economy**, Ed.: Werner Lachmann ve Hans Jürgen Rösner, Bornheim: Konrad Adenauer Stiftung, 1995, ss.138-140.
- Savran, Sungur. "Bunalım, Sermayenin Yeniden-Yapılanması, Yeni-Liberalizm", **Dünya Kapitalizminin Bunalımı**, Ed.: Nail Satlıgan ve Sungur Savran, İstanbul: Alan Yayıncılık, 1988, ss.19-65.
- Schmitz, Hubert. "Az gelişmiş Ülkelerde Sanayileşme Stratejileri: Tarihsel Deneyimden Çıkarılacak Bazı Dersler", **Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi**. Ed.: Fikret Şenses, İkinci Basım. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001, ss.255-283.
- Shaikh, Anwar. "Günümüz Dünya İktisadî Bunalımı: Nedenleri ve Anlamı", **Onbirinci Tez Dergisi**, S. 1 : 82-103, Kasım 1985.
- Shaikh, Anwar ve Tonak, E.Ahmet. "Refah Devleti ve Sosyal Ücret Efsanesi (ABD 1952-1985)", **Toplum ve Bilim Dergisi**, S. 40 : 43-55, Kış 1988.

- Sinclair, Scott. "GATS: How the WTO's new 'services' negotiations threaten democracy"<<http://www.policyalternatives.ca/publications/gatssummary.html>> (08.12.2003).
- Somel, Cem. "Azgelişmişlik Perspektifinden Küreselleşme", **Doğu Batı Dergisi**, S. 18: 141-150, Şubat Mart Nisan 2002.
- Soyer, Ata. "Türkiye'de Sağlıkta Özelleştirme", **Birikim Dergisi**, S. 70: 40-53, Şubat 1995.
- Stephens, John D.. "The Scandinavia Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects", **Welfare States in Transition National Adaptations in Global Economies**. Ed.: Gosta Esping-Andersen, London: Sage Publications, 2001, ss.32-65.
- Suğur, Nadir. "Fordizm Post-Fordizm ve Ötesi", **Anadolu Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, C.1, S. 1: 134-152, Nisan 1999.
- Şenses, Fikret. "Özelleştirme Yasası Işığında Özelleştirme, Kamu Girişimciliği ve Sanayileşme", **Birikim Dergisi**, S. 70: 28-36, Şubat 1995.
- Talas, Cahit. "Sosyal Devlet-Sosyalist Devlet", **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler**, (İstanbul: 5-7 Şubat 1982), ss.343-354, İstanbul: 1982.
- Taylor-Gooby, Peter. "The Politics of Welfare in Europe", **Welfare States Under Pressure**, Ed.: Peter Taylor-Gooby, London: Sage Publications, 2001, ss.1-28.
- Timonen, Virpi. "Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden", **Welfare States Under Pressure**. Ed.: Peter Taylor-Gooby, London: Sage Publications, 2001, ss.29-51.
- Tonak, E.Ahmet. "Kapitalist Devlet Karşısında İşçi Sınıfı (ABD Örneği)", **Yapıt Dergisi**, S. 13 : 30-55, Kasım-Aralık 1985.
- Topal, Aylın. "Küreselleşme Sürecindeki Türkiye'yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ", **Praksis Dergisi**, S. 7 : 63-84, Yaz 2002.
- Üstünel, Besim. "Çağdaş Toplumların Özlemleri ve Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler", **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler**, (İstanbul: 5-7 Şubat 1982), ss.57-64, İstanbul: 1982.

Whiteside, Noel. "Employment Policy: A Chronicle of Decline?", **British Social Policy: Past Present and Future**. Ed.: David Gladstone, London: UCL Press, 1995, ss.52-70.

Williamson, John. "Did the Washington Consensus Fail?", <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102.htm>> (11.02.2004).

Wilson, Michael. "The German Welfare State: A Conservative Regime in Crisis", **Comparing Welfare States: Britain in International Context**. Ed.: Allan Cochrane ve John Clarke, London: Sage Publications, 1995, ss.141-171.

Yeldan, Erinç. "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**. Ed.: Ahmet H. Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan, İstanbul: İletişim Yayınları, 2003, ss.427-451.

Zald, Mayer N.. "Political Change, Citizenship Rights and the Welfare State", **The Annals of The American Academy of Political and Social Science**, vol.: 479: 48-66, May 1985.

III. İnternet Kaynakları

<<http://www.sochealth.co.uk/history/beveridge.htm>> (19.03.2004)

<<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-079.pdf>> (22.03.2004)

<<http://rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/housing.htm#UK>> (22.03.2004)

<<http://home.earthlink.net/~local1613/nlra.html>> (06.06.2003)

<<http://www.history.uiuc.edu/NewCourses/SurveyCourses/Readings/152-153/NationalLaborRelationsAct1935.htm>> (06.06.2003)