

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**SOSYAL DEVLET PRATIĞI ÜZERİNE BİR İNCELEME:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Eyüp Ensar ÇAKMAK

Enstitü Anabilim Dalı: İktisat

Tez Danışmanı: Prof. Dr. M. Kemal AYDIN

HAZİRAN – 2017

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SOSYAL DEVLET PRATIĞI ÜZERİNE BİR İNCELEME:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Eyüp Ensar ÇAKMAK

Enstitü Anabilim Dalı: İktisat

“Bu tez/.../201.. tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. M.Kemal Aydın	Kabul	mkaAydın
Prof. Dr. Mahmut Bilen	Kabul	mkb
Doç. Dr. Ömer Karaoğlu	Kabul	OK



SAKARYA
ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU BEYAN BELGESİ

Tez Başlığı: Sosyal Devlet Pratiği Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmamın toplam 77 sayfalık kısmına ilişkin *Sakarya Üniversitesi Lisansüstü Yönetmeliği Madde 28* uyarınca aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve 15/05/2017 tarihinde Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından şahsıma iletilen *Turnitin* intihal tespit programı raporuna göre tezin benzerlik oranı % 5 'tir.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1) Kaynakça hariç
- 2) Alıntılar dahil
- 3) 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bu bilgiler doğrultusunda tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Öğrenci

(Adı – Soyadı, İmzası, Tarih)

15.05.2017
Eyüp Ensar ÇAKMAK

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ

Adı – Soyadı : Eyüp Ensar ÇAKMAK
Öğrenci Numarası : 1560Y02007
Ana Bilim Dalı : İktisat
Programı : İktisat
Statüsü : Y. Lisans Doktora Bütünleşik Doktora

Danışman

(Adı - Soyadı, İmzası, Tarih)

15.05.2017
Prof. Dr. M. Kemal AYDIN

ÖNSÖZ

Toplumlar, ortak çıkar doğrultusunda bir arada yaşama eğilimindedirler. Ortak düşünce ve ortak fayda onları bir arada tutmaktadır. Toplumlar kendilerini temsil edecek ve düşüncelerini paylaşan insanları da bu mekanizmanın işlemesi adına makul gördükleri yetkin kişilere kendilerini yönetme vazifesi vermektedirler. Asıl amaç, halkın düşüncelerini yönetimde temsil etmek ve toplumsal faydayı en üst seviyeye çıkartacak faaliyetleri gerçekleştirmektir.

Bu anlayış kimi dönemlerde yerini otokratik, oligarşik, monarşik yapılar bırakmıştır. Halk için devlet anlayışı devlet için halk olarak değişmiş, yönetimde bulunan insanlar kendi çıkarlarını toplumun çıkarlarından önde tutmuşlardır. Çağımızdaki en büyük sorun bu ilişkinin tespitinin hangi doğrultuda yapılacağı ve hangi alanların bu yetkinliği ölçebileceği üzerinedir.

Tezimizin çıkış noktası, bu zamana kadar yapılan analizlerin dar bir pencereden bakışını ispatlama ve sosyal devlet dediğimiz “halkı için var olan ve halkını eşit refah şartlarında yaşatma amacı güden yönetim” anlayışının ülkemizde ne derece oturduğunu göstermedir. Bunu yaparken de farklı bir bakış açısı geliştirilmeye çalışılmış ve yeni bir yorum ile devlet olgusu ele alınmıştır.

Bu tezin yazılma aşamasında, çalışmamı sahiplenerek titizlikle takip eden danışman hocam Prof. Dr. Mustafa Kemal AYDIN’a değerli katkı ve emekleri için içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım. Her zaman moral veren ve motive eden, bütün süreç boyunca her anlamda yanımda olan, desteğini ve katkılarını esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Cihan SELEK ÖZ’e ve üzerimde emeği olan tüm hocalarıma teşekkürlerimi sunmak isterim.

Hayatım boyunca hep yanımda olan, bugünlere gelmemde maddi-manevi hiçbir desteği esirgemeyen annem Gülizar ÇAKMAK ve babam Fatih ÇAKMAK’a da şükranlarımı sunarım.

Eyüp Ensar ÇAKMAK

12.06.2017

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iii
TABLO LİSTESİ	iv
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: SOSYAL DEVLETİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE TARİHSEL ARKA PLANI	5
1.1. Sosyal Devletin Kavramsal Çerçevesi.....	5
1.1.1. Sosyal Devlet Modelleri.....	8
1.1.1.1. Titmuss'un (1974) Sosyal Devlet Modelleri.....	8
1.1.1.2. Esping-Andersen'in (1990) Sosyal Devlet Modelleri.....	9
1.1.1.3. Esping-Andersen'in Analizine Yapılan Katkılar	10
1.1.1.4. Therborn'un (1986) Sosyal Devlet Modelleri.....	11
1.2. Sosyal Devlet Uygulamaları: Sosyal Politikalar.....	12
1.2.1. Küreselleşme Sürecinin Sosyal Politikalara Etkisi	13
1.2.2. Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar	14
1.2.3. Sosyal Devlet ve Vergiler	16
1.3. Sosyal Devletin Tarihsel Arka Planı	17
1.3.1. Sosyal Devletin Temellerinin Atılması: 1880-1914	18
1.3.2. Sosyal Devletin Olgunlaşması: 1918-1939.....	20
1.3.3. Sosyal Devletin Altın Çağı: 1945-1975	21
1.3.4. Sosyal Devletin Gümüş Çağı: 1975-1980.....	24
1.4. Sosyal Devletin Dönüşümü	25
1.4.1. Liberal Rejim	28
1.4.2. Sosyal Demokrat Rejim	30
1.4.3. Muhafazakâr Rejim.....	32
1.4.4. Genel Değerlendirme	33
BÖLÜM 2: TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLETİN İNŞASI VE GELİŞİMİ	35
2.1. Türkiye'de Sosyal Devlet: Doğuşu – Gelişimi.....	35
2.1.1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet Uygulamaları.....	35

2.1.2.	Cumhuriyet Dönemi ve Sonrasında Sosyal Devlet Uygulamaları.....	37
2.1.3.	Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamaları	40
2.2.	Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarına EOCB Açısından Bir Bakış	43
2.2.1.	1980-84 Dönemi Türkiye’de Sosyal Devlet	44
2.2.2.	1985-89 Dönemi Türkiye’de Sosyal Devlet	46
2.2.3.	1990-94 Dönemi Türkiye’de Sosyal Devlet	47
2.2.4.	1995-99 Dönemi Türkiye’de Sosyal Devlet	49
2.2.5.	2000-04 Dönemi Türkiye’de Sosyal Devlet	50
2.2.6.	2005-09 Dönemi Türkiye’de Sosyal Devlet	52
2.2.7.	2010-14 Dönemi Türkiye’de Sosyal Devlet	53
2.3.	Genel Değerlendirme.....	54
SONUÇ	56
KAYNAKÇA	60
ÖZGEÇMİŞ	67

KISALTMALAR

AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AP	: Avrupa Parlamentosu
EC	: AB, Avrupa Birliği
FH	: Faiz Harcamaları
FDH	: Faiz Dışı Harcamalar
GYH	: Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SH	: Sosyal Harcamalar
TDH	: Toplam Devlet Harcamaları
TH	: Transfer Harcamaları
Vb	: Ve Benzeri
Yy	: Yüz Yıl

TABLO LİSTESİ

Tablo 1.	Bazı Ülkelerde Sosyal Harcama Düzeyinin (Sosyal Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı) Tarihsel Gelişimi	19
Tablo 2.	Sosyal Sigorta Uygulamalarının Ülkeler İtibariyle Başlangıç Tarihleri	23
Tablo 3.	Sosyal Devletin Öncüleri	24
Tablo 4.	Liberal Kapitalist Sistemin Merkez Ülkelerinde Sosyal Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı (1960-1975).....	27
Tablo 5.	1974-1990 Verileri İtibariyle Bazı Merkez Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı.....	29
Tablo 6.	1960, 1980 ve 1995 Verileri İtibariyle Bazı Merkez Ülkelerinde Sübvansiyonlar ve Sosyal Yardımlar Biçiminde Yapılan Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı.....	30
Tablo 7.	Liberal Sosyal Devlet Anlayışının Hâkim Olduğu Ülkelerde Sosyal Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı (1980-2015).....	33
Tablo 8.	Sosyal Demokrat Devlet Anlayışının Hâkim Olduğu Ülkelerde Sosyal Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı (1980-2015).....	34
Tablo 9.	Muhafazakâr Sosyal Devlet Anlayışının Hâkim Olduğu Ülkelerde Sosyal Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı (1980-2015).....	36
Tablo 10.	Türkiye Cumhuriyeti – OECD Standartlarına Göre Sosyal Harcama Verileri – Sosyal Harcama / GYH Oranı (1980-2014).....	46

GİRİŞ

Sosyal Devlet, 19.yüzyılın ortalarından başlayan, işçi sınıfının maruz kaldığı zulme cevaben düşünce ve faaliyet olarak ortaya koyduğu tepkinin sonucunda doğan bir rejim anlayışıdır. Fabrikalarda çalışmaya mecbur hale gelmiş bir halkın düşüncesinde yarattığı bu devlet 1880 yılında ilk pratiklerini rejimler arasında bulmaya başlamıştır. Ana gündemi halkı olan, toplumun dar gelirliilerini (alt gelir sınıfını) kalkındırmayı amaçlayan, her alanda faaliyet imkânı bulmalarını sağlayan devlet modelidir.

Sosyal devlet uygulamaları olarak karşımıza çıkan ilk gelişmeler Almanya'da gerçekleşmiştir. Bismarck dönemi Almanya'sında başlayan bu trendi bir zaman sonra İngiltere (Birleşik Krallık) da benimsemiş ve kendisinden sonra gelecek ülkelere örnek olmuşlardır.

1945'e kadar gelişimini olumlu manada sürdüren sosyal devlet, 1945-75 yılları arasında altın çağını yaşamıştır. Getirdiği yenilikler ve halkına sunduğu eşitlikçi fırsatlar sayesinde bu rejimi benimseyen devletlerin başındaki yetkililer destek görmüşlerdir. Belirli bir gelişmişlik düzeyini gerektiren sosyal devlet, herkesin malumu olacağı üzere, maddi anlamda devlete bazı yükümlülükler yüklemektedir. Maddi giderleri karşılamada sosyal devlet 1975 yılına kadar dünya genelinde iyi bir profil ortaya koymuştur.

1973 yılında meydana gelen Petrol Krizi etkilerini göstermeye başlamış, yoğun bir sosyal harcamalar döneminden geçilmiş ve sosyal devlet olgusunun ilk defa sendelediği döneme girilmiştir. 1975-80 yılları Petrol Krizlerinin ve kamu sosyal harcamalarının çok olmasından kaynaklı devletlerin maddi zorluklar çektiği dönem olmuştur. Bu zor dönem, bilim insanlarınca sosyal devletin altın çağdan gümüş çağa geçişi olarak isimlendirilmiştir.

Gümüş çağında sosyal devlet daha bilinçli adım atılmasını gerektirecek şekilde bir modele doğru kayma yaşamıştır. Harcamaların aşırı derecede artmış olması devletleri yeni çözüm arayışlarına itmiştir. Metanın sınırlandırılması (dekomodifikasyon) ilkesini benimseyen sosyal devlet bir zaman sonra giderlere yetişemeyince tekrardan metalaşma (rekomodifikasyon) sürecine girmek zorunda kalmıştır.

Sosyal devletin gümüş çağa geçişi rejimsel anlamda da bazı değişikliklere sebep olmuştur. Bu döneme kadar benimsenen yönetim tarzı, devletin her alanda müdahil

olduğu modeldir. Fakat bundan sonra metalaşmanın da getirdiği bir değişiklik sahnede yerini almış, devletler piyasalardaki hâkimiyetlerini kısmen de olsa azaltmışlardır. Şüphesiz buna sosyal devlet harcamalarının artmasının yanında, sosyal yardım alanların çokluğu da sebep olmuştur. Zaman sonra istismara açık bir alan olarak sosyal devletin yardım harcamalarının artışı engelleyemediği bariz bir gerçektir.

Speenhamland Yasası, Yoksulluk yasası gibi yasalar, sosyal devlet müşterisi olarak nitelendirebileceğimiz bir sınıfın doğmasına sebep olmuştur. Bu sınıfsal ayırım hem çirkindir, hem de denetim açısından devleti zor bir duruma sokmaktadır. Denetim mekanizmasının tam olarak işleyemeyişi, sosyal yardım alanların suiistimale açık bir sahada faaliyet sürdürmelerine sebep olmuştur. Sınıfsal ayırımın yanında yardım alanların da tembelliğe alışma ihtimalinin olduğu bu sistem, bir süre sonra (gümüş çağda) faaliyet değişikliklerine sebep olmuştur.

Sosyal devlet, müşterilerini memnun etmede gayet cömert davranmıştır fakat sonrasında, verilen vaatlerin sebep olduğu maliyet, gümüş çağdaki yöneticilerin karşısına fatura olarak çıkmıştır. Kendilerinden önceki dönemlerin yüksek maliyetlerinin yükümlülükleri altında kalmışlardır. Bir diğer yandan, refahın yüksek olduğu dönemlerde sosyal harcamaları gayet makul bulan halk, kriz dönemlerinde sosyal harcamaların kısılmasına yönelik itirazlarını dile getirmeye başlamıştır. Ayrıca, sosyal devletin ana düşüncesi dar gelirlileri orta sınıf düzeyine getirebilmek için onlara her türlü imkânın sunulmasıdır. Fakat bu gidişat, dar gelirlilerin orta sınıfa doğru kaymalarından ziyade, orta sınıfta çalışıp emeğiyle ekmeğini kazanan halkın refah düzeyine, dar gelirlilerin yardım olarak ulaşmasına sahne olmuştur. Aynı gelir düzeyinde olmasa dahi, hayatta kalacak kadar (belki de daha iyi şartlarda) yardım alan dar gelirlilerin, çalışan insanlara kötü örnek oldukları görülmüştür.

Ülkemiz bütün bu gelişmeleri geriden takip etmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'ndan itibaren sosyal devlet uygulamaları yavaş yavaş yapılmaya başlanmıştır fakat dönem itibariyle savaşlardan dolayı Cumhuriyet'in ilanı ve sonrasında ekonomik anlamdaki zor dönem bu uygulamaların gecikmesine sebep olmuştur. Dünya geneli krizlerin etkisi bir yana, ülkemizin geçirdiği darbe dönemleri de hayli zor durumda kalmasına sebep olmuştur. 1960 ve 1980 darbeleri ekonomide yeniden düzenlemelere, ekstra maliyetlere sebep oldukları için, sosyal devletin tesisinde de hayli gecikme yaşanmıştır.

1850-1950 yılları arasındaki dönem, ülkemizde sosyal devletin geliştiği dönem olarak bilinmektedir. Sosyal devlet analizleri, bu konuda bir kıstas belirlemek için ülkelerin sosyal harcamalarının GYH içerisindeki payına bakılarak yapılmaktadır. GYH içerisindeki sosyal harcama payına göre devletlerin sosyal devlet olarak iyi veya kötü durumda olduklarını açıklamaya çalışmışlardır.

Analizlere konu olan bir diğer alan ise ülkelerin kültürel farklılıklarından dolayı farklılık gösteren sosyal yaşamlarıdır. Bundan dolayı bilim insanları çok farklı sosyal devlet modelleri ortaya koymuşlardır. Kimi modelde esas olan alt gelir gurubuna yapılan ödemeler iken, bir diğer modelde sınıfsal farklılıklardan kaynaklı muhtaçlıktır. Kimi modeller yardıma muhtaç kişileri belirleyip bireysel olarak sosyal yardımlaşmayı tesis etmeyi seçerken bir diğer model toplum refahını arttırmayı ve bu sayede en düşük gelir gurubunu dahi belli bir refah düzeyine çıkarmayı amaçlamıştır.

Bu çalışmamızda analizlerimizi yaparken sadece sosyal harcamaların sosyal devletin gelişmişliğini göstermesini kabul etmedik ve sosyal harcamalara yeni bir bakış açısı getirdik. Sosyal devlet, sadece dara düşmüş, zor durumda kalmış vatandaşlarına yardım eden devlet değildir. Aynı zamanda düşük gelirli sınıfın olmasını elinden geldiğince önlemeye çalışan devlettir. Yoksulluk engellenemez olsa da, yoksulların olabildiğince az olmasını sağlamak, sosyal devlet olmanın temel amacı olmalıdır. Bu sayede sonraki yıllarda yapılması muhtemel sosyal harcamaların da önüne geçilecek ve ekonomi daha sağlam bir şekilde yoluna devam edebilecektir.

Çalışmanın Önemi

Çalışmamız sosyal devlet harcamalarına bakış açısını değiştirmekten ziyade, sosyal devletin toplum üzerindeki rolünü daha net bir şekilde ortaya koymaya çalışmaktadır. Bunu yaparken de bundan önceki çalışmaların aksine tek bir parametreyi değil, devletin her alanda müdahil olduğu birden çok harcama kalemini ele almaktadır.

Ülkemizde transfer harcamalarının maddeleri sosyal devlet harcamaları gibi görünse de dünya genelinde bu şekilde rapor tutulduğunu söylemek yanlış olacaktır. Bundan dolayı dünya geneli bir analiz yapılmıştır ve bahsettiğimiz kriterleri içeren OECD verileri alınmıştır.

1980-2014 yılları arasında ülkemizdeki yapılan SH'nin GYH içerisindeki payının değişimi sosyal ve ekonomik olaylar eşliğinde incelenmiştir.

Çalışmanın Amacı

Çalışmamız, önem kısmında da belirtildiği üzere ekonomimizde GYH içerisindeki SH payını incelemektedir. Sosyal devlet harcamalarını ise bu harcama üzerinden anlamlandırmaktadır. Sosyal devlet, çalışmaya müsait olan (potansiyel çalışan) nüfusunu tembelliğe alıştırabilecek her türlü uygulamadan uzak durmalıdır. Bu açıdan da sosyal devlet tanımları sadece sosyal güvenlik, eğitim, sağlık gibi harcamaları konu alarak açıklanamaz. Bu tabir, sosyal devlete çok dar bir açıdan bakmak olacağından, doğru bir analiz olmayacaktır.

Çalışmamızda bu türden hataları giderici bir analizin yapılması amaçlanmıştır. Ülkemizde bu harcamaların nasıl seyrettiğini, ülkemizin sosyal devlet olarak hangi seviyede olduğu açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışma, 1980-2014 yılları arasında OECD standartlarına göre sosyal devlet analizidir.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmamızın teorik kısmı Türkçe ve İngilizce kaynaklardan eleştirel bir bakış açısıyla literatür taraması yapılarak oluşturulmuştur. Ampirik kısmı ise elektronik ortamdan sağlanan ülkemizin ekonomik ve sosyal göstergeleri ve doküman incelemesi yapılarak oluşturulmuştur. Yurtdışından sağlanan dokümanlar, bahse konu ülkelerde bulunan öğrencilerin katkılarıyla, elektronik ortamdan sağlanmıştır.

BÖLÜM 1: SOSYAL DEVLETİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE TARİHSEL ARKA PLANI

1.1. Sosyal Devletin Kavramsal Çerçevesi

‘Refah devleti’ olarak da isimlendirilen ‘sosyal devlet’, tarihsel bir yapı olarak, toplumun maddi, kültürel ve medeni ihtiyaçlarını en üst düzeyde karşılayıp refah koşullarını iyileştirme amacı ile sosyal güvenlik kurumları oluşturma ve adaleti yaygınlaştırma temelinde şekillenmiştir.¹ Farklı bir açıdan bakarak devlet olgusunu yeniden tanımlayan bu anlayış, vergi, istihdam ve ücret politikalarını gelir dağılımını düzeltici biçimde kurgulayan, dar gelirli sınıfları koruyan / kollayan, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştıran bir içeriğe sahiptir (bu bağlamda daha geniş bir değerlendirme için bkz. Serter, 1994: 32).

Yakın bir geçmişe kadar ‘sosyal devlet’ olgusunun odak noktasına devletin harcama gücü konularak sayısal veriler üzerinden analizler yapılmıştır. Herhangi bir devletin hangi ölçüde ‘sosyal’ olduğuna ilişkin değerlendirmeler yapılırken, o devletin gayrisafi yurtiçi hâsılasının (GYH) ne kadarlık bölümünü sosyal programlar (refah programları) için kullandığı dikkate alınmıştır (Pacek ve Freeman, 2015: 7). Bir başka ifade ile sosyal devleti tanımlamak için yapılan ilk çalışmalar kavramsal düzeyin ötesine geçebilmiş değildir. Bu çalışmalara göre sosyal harcamaların düzeyi (yani gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranı) ne kadar yükselmiş ise sosyal devlet olma yolunda o kadar mesafe kat edilmiştir. Sosyal devlet olgusunu sosyal amaçlı harcamaların düzeyine indirgeyerek yapılan bu çalışmalar, doğaldır ki yeterince ikna edici bir analitik çerçeve ortaya koyamamıştır. Sosyal harcamalar, hiç kuşkusuz, sosyal devleti tanımlama girişimlerine rehberlik eden önemli bir değişkendir. Bununla birlikte sosyal devlet olgusunu, sadece harcamaların gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranı temelinde izah etmek yanıltıcı sonuçlar doğurmaktadır.

¹ *Refah devleti* kavramı ile *sosyal devlet* kavramı farklı siyasi kültürler tarafından aynı anlama gelecek biçimde kullanılmaktadır. *Sosyal devlet* (sozial staat), Almanca’nın hâkim olduğu ülkelere ait bir kavramdır. İngiltere’nin hâkim olduğu ülkelerde kullanılan *refah devleti* (welfare state) kavramı, *sosyal devlet* (sozial staat) kavramını ikame etmektedir. Öte yandan Alman literatüründe refah devletinin (welfare state) karşılığı olarak *fohlfahrts staat* kavramı tercih edilmektedir (Serter, 1994: 35-36). Türkçe literatürde kullanılan *sosyal devlet* kavramı ise *welfare state* yani *refah devleti* kavramının karşılığıdır (Aktan, 2008: 14).

Çünkü böyle bir indirgeme yapıldığında, niteliğine ve önceliğine bakılmaksızın bütün sosyal harcamalara aynı değer atfedilmiş olmaktadır. Mesela hasta bakımı için bir aileye verilen finansman desteği ile işsizlik sigortasından yapılan ödemeler arasında ciddi bir nitelik ve öncelik farkı bulunmaktadır. Bu nedendir ki sosyal devletin boyutlarını ortaya koymayı amaçlayan değerlendirmeler, sosyal harcamaların düzeyinin yanı sıra bu harcamalar arasındaki nitelik ve öncelik farklılıklarını da dikkate alan bir içeriğe sahip olmalıdır (Esping-Andersen, 1990: 18-19).

Bu bağlamda yapılmış bir çalışmaya (Pacek ve Freeman, 2015: 8-10) göre bir devletin refah devleti ya da sosyal devlet olarak isimlendirilebilmesi için şu üç koşulu sağlıyor olması gerekmektedir: *dekomodifikasyon* yani ‘metalaşmanın sınırlanması’, *sosyal ücret* ve *sol partilerin müdahalesi*. *Dekomodifikasyon*, bir işçinin belli standartları muhafaza ederek ve piyasaya bağımlı kalmadan hayatını sürdürebilmesidir.¹ ‘Piyasanın göz ardı edilebilirliği’ olarak da yorumlayabileceğimiz *dekomodifikasyon* kavramı, bir işçinin daha özgür olmak ya da kendini daha özgür hissetmek için genel refah düzeyini riske etmeksizin çalışmaktan vazgeçebilmesini güvence altına alan bir piyasanın varlığına gönderme yapmaktadır.² İkinci olarak *sosyal ücret*, devletin piyasa odaklı hamlelerden ziyade sosyal harcama odaklı hamleler yapması gerektiği temelinde geliştirilmiş bir kavramdır. Son olarak, sol partilerin ya da sivil toplum kuruluşlarının hükümeti sosyal devlet olma hedefine dönük adımlar atacak biçimde sıkıştırması gerekmektedir.

Thomas Hill Green, devletin özgürlükler alanını genişletici müdahaleler yaparak bireyin gerek medeni gerek politik haklarını kullanabilmesine imkân veren bir toplumsal zemin oluşturmasının gereğine dikkat çekmektedir. Devletin müdahaleleri sayesinde özgürlükler alanının genişletilebileceği temelinde geliştirilmiş olan bu yaklaşımı *Isaiiah Berlin* de benimsemektedir. *Berlin*, biri pozitif diğeri negatif olmak üzere iki farklı özgürlükten söz etmektedir. *Pozitif özgürlük*, birtakım haklarını kullanabilmesi için ihtiyaç duyduğu koşulların bireye sunulmasıdır.³ Görüldüğü gibi *Berlin*’in *pozitif*

¹ Buğra ve Keyder (2006: 34), *dekomodifikasyon* kavramını bu şekilde Türkçeleştirmiştir.

² Esping-Andersen (1999: 43-45), *dekomodifikasyon* olgusunun sosyal devlet olma yolunda karşılaşılabilecek risklerden biri olduğunu söylemektedir.

³ *Karl Popper*’a (2013: 127-128) göre, devlet tarafından güvence altına alınmadığı sürece özgürlüğün hiçbir çeşidi kullanılabilir değildir.

özgürlük tanımı, bireyin özgürleşmesi ile devletin müdahalesi arasında doğru yönlü bir ilişki olduğuna ilişkin yaklaşımı desteklemektedir. *Berlin*'e göre devlet, bazen de yoksul kesimlerin medeni ve politik haklardan daha fazla istifade edebilmesi için özgürlükler alanını daraltmalıdır (*negatif özgürlük*). Bu analizin ardından *Berlin* şunu söylemektedir: Devletin yapacağı birtakım müdahaleler ile yoksul kesimlerin refah düzeyi yükseltilebilir (aktaran Sallan Gül, 2006: 89-95).

Nitekim batı toplumlarında refah devleti ya da sosyal devlet fikri, devlet müdahaleciliği temelinde geliştirilmiştir. Bir başka ifade ile liberal / piyasacı ekonomi uygulamalarının beslediği dengesiz gelir bölüşümü olgusu, devletin müdahalesini bir seçenek olarak ön plana çıkarmıştır. Müdahale ile kastedilen, devletin 'sosyal' sorumluluklar üstlenerek milli gelirden yeterince pay alamayan bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayacağına dair birtakım güvenceler vermesidir. Kaldı ki *işsizlik sigortası*, *sağlık sigortası*, *bedava eğitim*, *aile ve çocuk yardımı* ve *ucuz konut* gibi uygulamalar, bu güvencenin tezahürleri olarak bazı ülkelerde mutlak yoksulluğun azaltılmasını mümkün kılmıştır. Şunu da ifade etmeliyiz ki, bu tarz uygulamaların amacı toplumu oluşturan bireylerin refah düzeylerini eşitlemekten ziyade, söz konusu eşitsizliklerin toplumsal hayatı sürdürülemez hale getirmesini önlemektir (Berk, 2014: 44-51).

Bu değerlendirmelerin ardından 'sosyal devlet' olgusunu daha sarıh bir biçimde tarif edebiliriz. *Briggs*'in (1961: 14) de ifade ettiği gibi 'sosyal devlet', şu üç şeyi *bilerek ve isteyerek* gerçekleştiren devlettir: (a) Bireyin refah düzeyini piyasadan bağımsız olarak şekillendirmek. (b) Bireyin karşılaşacağı muhtemel sorunları (hastalık ve işsizlik gibi) minimum seviyeye indirerek aile içi krizleri engellemek. (c) Dini, dili ve ırkı ne olursa olsun, herkesin sıkıntı yaşamaksızın sosyal hizmetlere erişimini mümkün kılmak.

1.1.1. Sosyal Devlet Modelleri

Tarihsel bir yapı olarak ‘sosyal devlet’, doğaldır ki, farklı coğrafyalarda / kültürlerde farklı biçimlerde hayata geçirilmiştir. Bir başka ifade ile her ülke ya da ülke grubu kendi koşullarından beslenen bir sosyal devlet inşa ettiği için farklı sosyal devlet modelleri söz konusu olmuştur. Bunun bir yansıması olarak, sosyal devleti tanımlama girişimleri, söz konusu modelleri tasnif eden bir içerik taşımaktadır. Bu çalışmada başta *Titmuss* olmak üzere *Esping-Andersen* ve *Therborn* tarafından yapılmış tasnifler gözden geçirilecektir.

1.1.1.1. Titmuss’un (1974) Sosyal Devlet Modelleri

Titmuss’un ‘*piyasayı ve aileyi ikame eden sosyal devlet modeli*’ olarak isimlendirdiği ilk model, bireyin temel ihtiyaçlarının biri *piyasa* diğeri *aile* olan iki *farklı* doğal kaynak tarafından giderildiği ön kabulü üzerinden kurgulanmıştır. Bu kaynaklar (piyasa ve aile) işlevini yerine getiremez hale düştüğünde devletin sosyal kurumları *geçici bir süre için* harekete geçerek bireyin refah düzeyinin gerilemesini engelleyecek birtakım tedbirler almaktadır. Bununla birlikte şunu mutlaka vurgulamalıyız: Devletin sosyal kurumlarının amacı bireye hayat boyu devam edecek yani süreklilik arz eden bir güvence vermekten çok devlet desteği olmaksızın nasıl yaşayabileceğini öğretmektir (1974: 145-146).

Titmuss’a göre *ikinci* sosyal devlet modeli (endüstriyel başarı-performans modeli), devlete iktisadi faaliyetlerin bireyin refah düzeyini düşüren etkilerini giderici müdahaleler yapma görevi yüklemektedir. Bilindiği gibi, piyasa ilişkilerinin baskın olduğu bir ortamda *liyakat*, *performans* ve *üretkenlik* gibi meziyetler, bireyin sosyal ihtiyaçlarının nasıl karşılanacağını tayin eden kriterler olarak öne çıkmaktadır. Bu kriterlerin negatif ya da yetersiz olduğu sıkıntılı durumlar, doğal olarak, bireyin refah düzeyini düşürücü sonuçlar doğuracaktır. Böyle durumlarda sosyal devletin kurumları yol gösterici ve düzenleyici bir rol üstlenmelidir (1974: 146).

Üçüncü sosyal devlet modeli (yeniden dağıtımcı kurumsal model), bir bütün olarak toplumun refah düzeyinin güvence altına alınmasının bütünleştirici etkisi olacağı varsayımı temelinde geliştirilmiştir. Toplumsal eşitlik ilkesine öncelik veren bu modelin

savunucularına göre sadece yoksulların ya da düşük gelirli kesimlerin ihtiyaçlarına odaklanmış sosyal devlet anlayışı yeterli değildir; çünkü herkesin birtakım ihtiyaçları bulunmaktadır (Titmuss, 1974: 146).

1.1.1.2. Esping-Andersen'in (1990) Sosyal Devlet Modelleri

'Liberal sosyal devlet modeli', bir taraftan yardıma muhtaç bireyi sorgulama sürecine tabi tutup küçük düşürürken diğerk taraftan da sosyal yardımlardan istifade etmeyi zorlaştıran bir içeriğes sahiptir. Piyasa odaklı bir zemin üzerinde hareket eden sosyal kurumlar yardım edilecek bireyleri seçerken son derece titiz davranmaktadır. Bu titizlik, yapılan yardımın bireyin çalışma isteğini kırııcı yani rahatlığa alıştırıcı bir etkisinin olabileceğinden kaynağlanmaktadır (Esping-Andersen, 1990: 26-27).

'Korporatist sosyal devlet modeli', tıpkı liberal sosyal devlet modeli gibi, bir miktar yumuşatılmış olmakla birlikte piyasa odaklı bir zemin üzerinde hareket etmektedir. Nitekim bu model de, sosyal hakların kazanımını yerine getirilmesi pek kolay olmayan koşullara bağlamaktadır. Sınıfsal farklılıklar bu tür hakların kazanımını belirleyici temel unsurlardan biri olarak görölmektedir. Bu açıdan bakıldığında korporatist sosyal devlet modeli muhafazakâr bir içerik kazanmaktadır.¹ Nitekim bu model, refahın dağıtılması işlevini başka yapılara yükleyerek piyasa mekanizmasını çevrim dışı bırakmaktadır. Bir başka ifade ile refahın dağıtılması sürecinde *sosyal sigorta* gibi birtakım yapılar piyasa mekanizmasını ikame etmektedir. Gelir seviyesi düşük olan işçileri siyasi / ideolojik düzlemde baskı altında tutma anlayışından beslenen otoriter rejimlerin benimsediğis bu model, piyasa dışı yapıların fonksiyonlarını bir lütuf olarak takdim etmektedir. Şöyle de söylenebilir: Sigortalı olarak çalışmak, bir haktan ziyade devletin lütfettiğis bir şeydir (Esping-Andersen, 1990: 27).

Üçüncü bir model olarak 'sosyal demokrat devlet modeli', haklar ve özgürlükler alanını toplumun bütününe kavrayacak biçimde genişletme tasavvuru üzerinden geliştirilmiştir. Bu model, bireyin piyasaya / piyasa ilişkilerine olan bağımlılığın mümkün olabilecek en alt düzeye çekmeyi amaçlayan bir anlayışın ürünüdür; yani son derece üst düzeyde bir

¹ Nitekim Pierson (2001), bu modeli tanımlarken *conservative* / muhafazakâr kavramını kullanmaktadır.

dekomodifikasyon önermektedir: Sınıfsal konumu ne olursa olsun herkes, sosyal güvenlik sistemine dâhil edilerek piyasanın yoksullaştırıcı ya da refahı geriletici etkilerinden korunmalıdır. Korporatist modelden farklı olarak bu model, ailenin tamamen erimesini yani temel ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelmesini beklemeksizin devletin müdahale etmesinden yanadır (Esping-Andersen, 1990: 27-28).

1.1.1.3. Esping-Andersen’in Analizine Yapılan Katkılar

Örneklerini İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde gördüğümüz ‘radikal sosyal devlet modeli’, sosyal amaçlı harcamaları kısip *yeniden dağıtıcı*¹ politikaları ön plana çıkarmaktadır. Sosyal devlet anlayışının maruz kaldığı bu önemli kırılma ya da radikal dönüşüm, sosyal yardımların miktarının ve kapsamının genişlemesi ile birlikte gönüllü işsizlik olgusunun yaygınlaşmasının² bir sonucu olarak görülebilir (Castles and Mitchell, 1992’den aktaran Özdemir, 2007: 153-154; Starke, 2008: 94-131).

‘Güney Avrupa sosyal devlet modeli’, İtalya, İspanya, Yunanistan ve Portekiz gibi Akdeniz ülkelerinde uygulanmaktadır. Bu model, söz konusu ülkelere mahsus bir olgu olarak seçim öncesinde bol keseden verilen vaatlerin iktidar olunduktan sonra yerine getirilmiyor olmasından hareketle geliştirilmiştir. Nitekim bu siyasi gelenekten ötürü bu ülkeler ‘magazin devleti’ ya da ‘vaatler devleti’ olarak isimlendirilmektedir. Öte yandan sosyal hakların hukuki altyapısı (anayasa ve ilgili yasalar) açısından bakıldığında bu ülkelerde herhangi bir sorun olmadığı görülmektedir. Bir başka ifade ile hukuki metinler bireylerin sosyal haklarını güvence altına alan bir içeriğe sahiptir. Bununla birlikte sosyal devlet uygulamaları başarılı değildir (daha ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Leibfried, 1993: 122-143).

Ağırlıklı olarak Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Makedonya, Slovakya ve Slovenya, Estonya, Letonya, Litvanya gibi Sovyetler Birliği bakiyesi ülkelerde uygulanan ‘Doğu Avrupa sosyal devlet modeli’, refah düzeyi ile tam istihdam arasında doğru yönlü bir

¹ Yeniden dağıtıcı politikalar, vergi rejimleridir. Ancak günümüzde söz konusu ülkelerin verilerine bakıldığında, radikal rejimden eser kalmadığını görmekteyiz (Özdemir, 2007: 154).

² İngiltere’de, ücret düzeyi ne olursa olsun herkese sosyal yardım yapılmasını ihtiva eden *Speenhamland Yasası*, bu bağlamda anlamlı bir örnektir (bkz. Polanyi, 1944/2004: 125-135).

nedensellik ilişkisi olduğu varsayımı üzerine oturtulmuştur. Bir başka ifade ile model, tam istihdam odaklı bir anlayıştan beslenmektedir. Devletin işgücü stokunun tamamının istihdam edilmesini mümkün kılacak birtakım mekanizmalar oluşturması, sosyal devlet olmanın temel şartı olarak görülmektedir (daha ayrıntılı bilgi için bkz. Deacon, 2000: 1-18; Adacalitei, 2012: 59-70).

‘Asya sosyal devlet modeli’, 1960’lardan itibaren 30 yıl boyunca, yoksulluk olgusunu azaltarak büyümeyi başarmış olan Japonya, Endonezya, Filipinler, Malezya, Güney Kore ve Tayland gibi ülkelerin uyguladığı modeldir. Bu model, devlete düşük düzeyli bir sosyal sorumluluk yüklüyor olmakla birlikte, yeniden dağıtım mekanizmaları üzerinden ailenin korunmasını ön plana çıkarmaktadır. Şöyle de söylenebilir: Devlete verilen yegâne görev, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırıp aile kurumunu genişleyen piyasanın tahrip edici etkilerine karşı koruma altına almaktır (daha ayrıntılı bilgi için bkz. Gough, 2000: 1-39).

1.1.1.4. Therborn’un (1986) Sosyal Devlet Modelleri

Therborn’a göre ‘proletaryan sosyal devlet modeli’, işçi sınıfının çıkarlarını korumaya odaklanmıştır: Devlet (çalışma hakkı, iş güvencesi, sendikal haklar, sosyal güvenlik gibi alanlarda) hukuki düzenlemeler yaparak bu sınıfın yaşam koşullarını iyileştirmektedir. Her işçiye belli bir düzeyin üzerinde ücret ödeneceğine dair güvence verilmektedir. Yeniden dağıtım mekanizması, kademeli vergilendirme ve işveren katkısı temelinde çalıştırılmaktadır (*Therborn*, 1986: 155). Buna mukabil ‘burjuvazi sosyal devlet modeli’ sosyal politikaların, ülkenin sermaye birikimini destekleyici, rekabet düzeyini yükseltici ve hem çalışmayı teşvik edici hem de sadık ve becerikli işçiyi koruyucu bir içeriğe sahip olması gereğine vurgu yapan bir zemin üzerinde şekillenmektedir. Bu modele göre sosyal politika uygulamalarını, bu uygulamaların sonuçlarından yararlananlar finanse etmelidir (*Therborn*, 1986: 156).

1.2. Sosyal Devlet Uygulamaları: Sosyal Politikalar

Öncelikle şunu belirtmeliyiz ki, bir devletin sosyal politikaları hayata geçirmesi için mutlaka ‘sosyal’ olması gerekmez. Daha doğrusu ‘sosyal’ olmayan bir devlet de sosyal politikalar uygulayabilir. Keza toplumun refahını tehdit eden unsurları bertaraf etmeye dönük olarak geliştirilmiş bütüncül yaklaşımlar (sadece belli bir zümrenin refahını güvence altına almaya odaklanmayıp toplumun tamamını kucaklayan politik hamleler) her daim söz konusu olmuştur. *Sosyal güvenlik* ve *sosyal yardımlar* biçiminde somutluk kazanan sosyal politika uygulamaları, esas itibariyle toplumun refah düzeyini tahkim etmeyi amaçlamaktadır. Daha açık bir ifade ile bu tür uygulamalar, toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamaya ya da belli bir refah seviyesine ulaşmasını mümkün kılmaya odaklıdır (Spicker, 2000: 151-152). ‘Sosyal’ sıfatı taşımayan olmasına rağmen devlet aklının bu şekilde çalıştığı olmuştur. Bununla birlikte bunun tersi doğru değildir; yani sosyal politika uygulamaları, sosyal bir devletin *olmazsa olmaz* işlevi olarak karşımıza çıkmaktadır (Esping-Andersen, 1999: 33).

Özü itibariyle sosyal devlet düzeni, *aile*, *piyasa* ve *devlet* tarafından üretilen refahın bu yapılar arasında nasıl bölüştüğünü belirlemektedir. Sosyal devlet olgusuna bu tanım temelinde yoğunlaşmış ekonomi politik irdelemeler, refahı üreten yapılardan biri olan aileyi / hanehalkını genellikle gözardı etmektedir. Halbuki ekonomi politik, ailenin / hanehalkının refahını daha fazla gözetilen bir açılım ortaya koymak, yani daha sosyal odaklı olmak zorundadır. Zira refahın dağıtılması sürecinin içerdiği riski üzerine alan yapı ailedir. Bu risk, doğru yönetilerek bertaraf edilemediği takdirde aileden başlayıp toplumsal bir boyut kazanmaktadır. Bu nedenledir ki sosyal politika hedefleri, risk yönetimini de içerecek biçimde belirlenmelidir. Daha doğru bir ifade ile devlet, sosyal politika uygulamalarının sebep olacağı riskleri hafifletici tedbirler almalıdır (Esping-Andersen, 1999: 34-36). Kaldı ki ‘sosyal’ bir devlet, toplumsal refahın yanı sıra ailenin refahını da güçlendirmek zorundadır. Çünkü yukarıda da belirtildiği gibi, ailenin sırtına binen risk ve bunun doğal bir yansıması olarak yaşanan sıkıntılar, bir müddet sonra toplumsallaşmaktadır. Bu tespitten hareket ederek şunu söyleyebiliriz: Devletin aile ölçeğinde yaşanan ve bir müddet sonra toplumsallaşacak olan sıkıntılara yoğunlaşması,

bir tür *çarpan etkisi* yaratarak, sosyal politika uygulamaları ile toplumsal refah düzeyi arasındaki doğru yönlü ilişkiye ivme kazandıracaktır (Spicker, 2000: 153).

Öte yandan bu mesele, sosyal bir devletin belli sınıflara / katmanlara yönelik riskleri nasıl hafifleteceği temelinde ele alınır ise üç farklı yaklaşım söz konusu olmaktadır. Birincisi *azınlık* yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre sosyal yardımlar çok düşük gelirlilere, engellilere ve yalnız yaşayan annelere yapılmalıdır. Ne var ki bu tarz bir uygulama, ‘sosyal devlet müşterisi’ olarak adlandırabileceğimiz yeni bir sınıf / katman ortaya çıkarmaktadır. İkinci yaklaşım (*korporatist* yaklaşım), sosyal yardımların belli meslek gruplarına yapılması gerektiğini savunmaktadır. Toplumsal dayanışma olgusuna vurgu yapan üçüncü yaklaşım (*evrensel* yaklaşım) ise bireysel riskleri, toplum düzeyinde çözülecek bir bütün olarak ele almaktadır (Esping-Andersen, 1999: 41).

Bireyin, sosyal devlet olgusunun varlığını hissetmek isteyeceği iki dönem vardır. ‘Pasif uçlar’ olarak tabir edilen bu dönemlerin ilki *çocukluk*, ikincisi *ihtiyarlık* aşamasına tekabül etmektedir. Sosyal devlet, bilhassa çocukluk dönemine yönelik riskleri bertaraf edici, daha doğrusu yoksulluk olgusunun bir kuşaktan diğerine aktarılmasını engelleyici politikalar geliştirmelidir. Bir başka ifade ile yoksulluk bireyin /ailenin kaderi olmaktan çıkarılmalıdır. Çünkü çocukluk dönemine yönelik risk, diğer risklerden farklı olarak ülkenin büyüme performansını doğrudan etkilemektedir. Bu riskin mevcudiyeti, ülkenin (iktisadi büyümenin önemli kaynaklarından biri olarak) potansiyel beşeri sermayenin bir bölümünü kullanamaması sonucunu doğurmaktadır (Esping-Andersen, 1999: 41-43).

1.2.1. Küreselleşme Sürecinin Sosyal Politikalara Etkisi

20nci yüzyılın son çeyreğinden itibaren etkileri hissedilen bir süreç olarak küreselleşme, sadece ekonomi-politik bir kategori değildir; kültürel ve sosyal hayatı da ciddi ölçülerde dönüştürmektedir. Bu sürece dâhil olan bir ülke, farklı bir ekonomi-politik ilişkiler ağı içinde ilerlemeye çalışırken bir taraftan da sosyal politika anlayışını gözden geçirmek durumundadır. Zira küresel ölçeğe taşındığı için yoğunluk ve derinlik kazanan ülkeler arası ilişkiler, etkileşimi sosyal politika bağlamında da hızlandırmaktadır.

Küreselleşme sürecinde yoğunluk kazanan ülkeler arası ilişkilerin sosyal devlet anlayışı ve uygulamaları üzerinde bıraktığı etkileri *Deacon*'dan (2007: 8-10) istifade ederek şu şekilde sıralayabiliriz: (a) Küreselleşme süreci, farklı sosyal devlet pratikleri arasında rekabet oluşmasına zemin hazırlayarak daha iyisini gerçekleştirmeye dönük hamlelerin önünü açmaktadır. (b) Küreselleşme süreci, *yeniden dağıtım, sosyal yardımlar, sosyal haklar* gibi araçları *uluslararası* ya da *bölgesel* bir düzeyde yeniden tanımlayarak sosyal politika bağlamında çitayı yükseltmektedir. Sürece dâhil olan her ülke yol haritasını yükseltilmiş çitayı dikkate alarak belirlemektedir. (c) Küreselleşme süreci, piyasanın kapsama alanını genişleterek özel eğitim ve sağlık kuruluşlarının, sosyal dayanışmayı amaçlayan diğer birtakım kuruluşların ve özel sigorta şirketlerinin dünya ölçeğinde yaygınlaşmasını sağlamaktadır.

1.2.2. Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar

Tarihsel incelemeler, sosyal devleti inşa etme hedefine dönük olarak üç temel aracın kullanıldığını ortaya koymaktadır: *sosyal harcamalar, vergiler ve düzenleyici kurallar*. Bu araçlardan hangisinin tercih edileceğini, hem ülkenin hem de dönemin ve koruma altına alınması düşünülen toplumsal katmanın koşulları belirlemektedir. Nispi ağırlıkları farklı olmakla birlikte bazı ülkelerde / bazı dönemlerde bu üç aracın birlikte kullanıldığı olmuştur (Tanzi, 2000: 6).

Diğer taraftan en yaygın olarak kullanılan aracın *sosyal amaçlı harcamalar* olduğu da bilinmektedir. Öyle ki bir devleti 'sosyal' kılan en temel unsurun sosyal harcamalar olduğuna ilişkin yerleşik bir kanaat bulunmaktadır¹. Nitekim harcamalar, sosyal devletin düzeyini belirlemeyi amaçlayan çalışmalarda temel parametre olarak kullanılmaktadır. Gerek sosyal devletin gelişim süreci ve yaşadığı krizler incelenirken gerekse sosyal refah devleti olma iddiası ortaya koyan ülkeler tasnif edilirken, başka birçok unsurun yanı sıra

¹ Devletin artan sorumluluk ve fonksiyonu sosyal harcamaların artmasına, yani kamu harcamalarının da artmasına yol açmıştır. Devletin sosyal yaşama ve ekonomiye müdahalesi artmış, görev listesi genişlemiştir. Özel sektör tarafından yerine getirilmeyen bazı sosyal hizmetlerin de devlet tarafından yapılması, sosyal harcamaların GYH içerisindeki payını artırmıştır (Bilen, 2002: 46).

genel kamu harcamaları ile sosyal amaçlı kamu harcamalarının düzeyi ve niteliği ön plana çıkarılmaktadır (Özdemir, 2006: 157).

OECD sosyal amaçlı harcamaları, hane halkını ve bireyi, refah düzeyinin gerilemesine sebep olan her türlü olumsuz durumdan korumak için, kamu kuruluşları ve/veya özel kuruluşlar tarafından verilen destekler ve finansal katkılar olarak tanımlamaktadır. Bu destek / katkı, ailenin / bireyin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri doğrudan temin etme ya da nakit verme biçiminde olabilmektedir (Adema, 1999: 7). Genel ve kesin olmamakla birlikte, şöyle bir ölçü verebiliriz: Bir ülkede sosyal devletin temellerinin oluşabilmesi için o ülkede gayrisafi yurtiçi hâsılanın yüzde 3'ü oranında sosyal amaçlı harcama yapılıyor olmalıdır. Bununla birlikte *Pierson*, bu oranın düşük olduğuna dikkat çekerek gayrisafi yurtiçi hâsılanın yüzde 5'i kadar sosyal amaçlı harcama yapan bir ülkenin sosyal devlet olma yolunda ilk adımı attığını söylemektedir (2006: 109-110). Aşağıdaki tablo (1), bazı ülkelerin sosyal devlet olma eğilimini, daha açık bir ifade ile sosyal harcama düzeyi (sosyal harcamaların gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı) itibariyle nasıl bir gelişme kaydettiğini göstermektedir. Görüldüğü gibi Almanya, sosyal harcama düzeyini 1900 yılında yüzde 3'ün üzerine, 1915 yılında da yüzde 5'in üzerine çıkarmış bir ülke olarak sosyal devletin öncüsüdür.

Tablo 1
Bazı Ülkelerde Sosyal Harcama Düzeyinin
(Sosyal Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı) Tarihsel Gelişimi

Ülkeler	1	2	Ülkeler	1	2
Belçika	1923	1933	İsveç	1905	1921
Hollanda	1920	1934	Finlandiya	1926	1947
Fransa	1921	1931	Avusturya	1926	1932
İtalya	1923	1940	İsviçre	1900'ler	1920
Almanya	1900	1915	Avustralya	1922	1932
İrlanda	1905	1920	Yeni Zelanda	1911	1920
İngiltere	1905	1920	Kanada	1921	1931
Danimarka	1908	1918	ABD	1920	1931
Norveç	1917	1926			

1. Sosyal harcamaların GYH'nin yüzde 3'ünden fazla olduğu yıl

2. Sosyal harcamaların GYH'nin yüzde 5'inden fazla olduğu yıl

Kaynak: Pierson, 2006: 113

Sosyal devletin temel kaldıraçlarından biri olan sosyal amaçlı harcamalar, yoksulların ihtiyaçlarını karşılamanın yanı sıra toplumsal katmanlar ya da sınıflar arasındaki gelir farklılıklarının azaltılmasına da katkı yapmaktadır. Bu açıdan bakılarak söz konusu harcamaların birey ya da grup odaklı olmak yerine daha geniş kapsamlı olması gerektiği söylenebilir. Öte yandan sosyal devlet bağlamında geliştirilen ‘modern yeniden dağılım’ mekanizması, zenginden alıp fakire dağıtmayı içermemektedir. Daha doğrusu sosyal devlet, *eğitim*, *sağlık* ve *emeklilik* gibi alanlara yönelik kamu hizmetlerinden herkesin eşit bir biçimde istifade etmesini mümkün kılacak yapılar inşa ederek söz konusu refah aktarımını dolaylı bir biçimde yapmaktadır (Peterson, 1991: 105; Piketty, 2014: 516).

1.2.3. Sosyal Devlet ve Vergiler

Tarih boyunca devletlerin üç farklı vergi koydukları bilinmektedir: *gelir vergisi*, *servet vergisi* ve *tüketim vergisi*. Bununla birlikte ücret mukabili çalışmanın yaygınlaşmasının bir yansıması olarak 20nci yüzyılın başından itibaren dördüncü bir vergi türü karşımıza çıkmaktadır: *sosyal kesintiler*. Bu vergi, gelirden ve genellikle sadece emek gelirinden kesilerek *sosyal sigorta sandığı* olarak adlandırılan fonlara aktarılmaktadır. Bu verginin temel özelliği, sosyal devletin derinlik kazanmasını mümkün kılan telafi ödemelerinde (*emeklilik maaşı* ve *işsizlik ücreti* gibi) kullanılıyor olmasıdır (Piketty, 2014: 535-536).

Bilindiği gibi ‘kapitalizmin altın çağı’ olarak isimlendirilen 1945-1975 döneminde (ve bilhassa liberal kapitalist sistemin *merkezinde*) devletin sosyal harcamaları önemli ölçüde artmıştır. Bu harcamalar, bütçe disiplini bozucu etkiler doğuruyor olduğu için hükümetler, kaçınılmaz olarak vergi artırımlarına yönelmiştir. Nitekim 1980’li yıllara gelindiğinde vergilendirme alanını yeniden yapılandırmayı amaçlayan yeni bir anlayışın ön plana çıktığını görmekteyiz (Garrett ve Mitchell, 2001: 158-162).

Bu bağlamda *artan oranlı / müterakki* vergilendirmeye değinmekte yarar görüyoruz. Zira vergilendirmenin bu türü, gelirin ve servetin yeniden dağıtılmasını sağlayan bir mekanizma olarak, sosyal devletin *olmazsa olmaz* parçalarından biridir. Şöyle de ifade edilebilir: Muhatabı sermaye gelirleri olan artan oranlı vergiler, İkinci Dünya Savaşı’nın ardından başlayan sosyal devletin ‘altın çağını’ besleyen ana kaynaklardan biri olmuştur.

Kaldı ki sosyal devletin 21nci yüzyılda varlığını sürdürebilmesini sağlayacak olan da bu vergilerdir. Öte yandan önündeki engeller büyük ölçüde kaldırıldığı için manevra alanı ve hareket kabiliyeti genişleyen finansal sermayenin ('finans kapital' de denilebilir) demokratik süreçlere tabi kılınması, vergilendirmenin bu türü ile mümkün olabilecektir. Bu verginin, sermayenin belli zümrelerde yoğunlaşması eğilimini denetim altına alarak emek sahipleri ile mülk sahipleri arasındaki 'sonsuz eşitlik' sarmalını durdurabileceği düşünülmektedir (Piketty, 2014: 537-560; Çağan, 1980: 145-146).

1.3. Sosyal Devletin Tarihsel Arka Planı

1840'lı ve 1850'li yıllarda emek gelirleri durağanlaşmışken sermayenin gelirleri sürekli olarak artmıştır. Bu bilgiyi istatistik verilerle desteklemek mümkün değildir. Bununla birlikte iktisat tarihçileri o yıllarda böyle bir asimetrik olgunun vuku bulduğuna ilişkin olarak kayıtlar düşmektedir. 1880'li yıllara gelindiğinde açık bir biçimde görülen şudur: Yarım yüzyıl boyunca derinlik kazanmış olan sanayileşme süreci, ne yazı ki emekçilerin hayat koşullarını iyileştirmemiştir (Piketty, 2014: 9).

Nitekim *Polanyi* o dönemi şöyle tasvir etmektedir: Emek sahipleri sefalet merkezlerine alınıp çalıştırılmaktadır. Kırsal alandan gelen insanlar bir müddet sonra gecekondularda yaşayan sefil insanlara dönüşmüştür. *Sanayi Devrimi*'nin temel çıktısı olan *makineleşme* sayesinde gelirleri sürekli artan sermaye sahiplerinin yaşam koşulları iyileşirken üretimi gerçekleştiren emek sahipleri sefalete mahkûm olmaktadır. Öyle ki *makineleşme*, adeta *köleci toplum* düzenine geri dönüşün zeminini hazırlamaktadır. Bu durumun sorumlusu 'iblis fabrikadır' (1944/ 2014: 80-81). Ekonomi politik düzeninin (sermaye birikim süreci) sürdürülebilir olmadığı bir kanıtı olarak bu durum, diğer taraftan da komünist / sosyalist odaklı yeni arayışların yolunu aydınlatmaktadır (Piketty, 2014: 9).

1.3.1. Sosyal Devletin Temellerinin Atılması: 1880-1914

19ncu yüzyılın sonlarından itibaren, bir müddet sonra kapitalist devlet anlayışını köklü bir biçimde değiştirecek olan yeni bir süreç başlamıştır. Uzun soluklu bu süreç, *İkinci Dünya Savaşı*'ndan sonra kısmen liberal kapitalizmden kısmen sosyalizmden beslenen bir *sosyal refah devleti* modelini dünya gündemine taşımıştır. Şöyle de ifade edilebilir: Emek sahiplerinin ekonomi politik düzene itirazı, 1840'lardan itibaren liberal / piyasacı yaklaşımı sorgulayan ve devletin sosyal hayata (ya da bölüşüm ilişkilerine) müdahale etmesi gereğine vurgu yapan siyasi / ideolojik bir harekete dönüşmüştür. Üretim ve bölüşüm ilişkilerinin piyasa tarafından belirlenmesi temelinde inşa edilmiş olan liberal yaklaşıma yönelik itirazlar 'liberalizmin düşüşü', 'kolektivizmin gelişimi' ya da 'sosyalizmin gelişimi' olarak adlandırılmaktadır (Briggs, 1961: 17-18). Sınıfsal içerikli bu hareketin bir müddet sonra *sosyalist bir iktidar* kurmaya yönelebileceğinden duyulan endişe, 1880'lerden itibaren sosyal devletin temellerinin atılmasını sağlayan önemli bir unsur olarak görülebilir.

Tablo 2
Sosyal Sigorta Uygulamalarının Ülkeler İtibariyle Başlangıç Tarihleri

	İş Kazası	Sağlık Sigortası	Emekli Maaşı	İşsizlik Sigortası	Aile Ödeneği
Belçika	1903	1894	1900	1920	1930
Hollanda	1901	1929	1913	1916	1940
Fransa	1898	1898	1895	1905	1932
İtalya	1898	1886	1898	1919	1936
Almanya	1871	1883	1889	1927	1954
İrlanda	1897	1911	1908	1911	1944
İngiltere	1897	1911	1908	1911	1945
Danimarka	1898	1892	1891	1907	1952
Norveç	1894	1909	1936	1906	1946
İsveç	1901	1891	1913	1934	1947
Finlandiya	1895	1963	1937	1917	1948
Avusturya	1887	1888	1927	1920	1921
İsviçre	1881	1911	1946	1924	1952
Avustralya	1902	1945	1909	1945	1941
Yeni Zelanda	1900	1938	1989	1938	1926
Kanada	1930	1971	1927	1940	1944
ABD	1930	-	1935	1935	-

Kaynak: Pierson, 2006: 110.

Sosyal devlet olma hedefine dönük ilk adım Almanya tarafından atılmıştır. *Bismarck*'ın 1883 yılında hayata geçirdiği 'sosyal sigorta programı', sosyal devletin ilk uygulaması olarak kaydedilebilir. Ardından 1900'lerin başında *Winston Churchill* ve *Lloyd George*, benzer bir programı İngiltere'de uygulamıştır (Aktan, 2008; Hanneson, 2015: 44). Tablo 2'de görüldüğü gibi sosyal devlet olgusu, 1880'li yıllardan itibaren liberal kapitalist sistemin *merkez* ülkelerinde hayata geçirilen sosyal sigorta programlarının kapsamının zaman içinde genişletilmesi ile derinlik kazanmıştır. Öyle ki 1920 yılına gelindiğinde 10

merkez ülkesi, toplumu işsizliğin sonuçlarına karşı güvence altına alma bağlamında devlete sorumluluk yükleyen programlar yürütmeyi kabul etmiştir.

İstatistiki veriler, Almanya'nın sosyal devletin öncüsü olduğunu ortaya koymaktadır. Tablo 3'te görüldüğü gibi, iş kazası sigortası (1871), sağlık sigortası (1883) ve emekli maaşı (1889) gibi sosyal devlet uygulamaları ilk kez Almanya'da hayata geçirilmiştir.

Tablo 3
Sosyal Devletin Öncüleri

	Birinci	İkinci	Üçüncü
İş Kazası Sigortası	Almanya (1871)	İsviçre (1881)	Avusturya (1887)
Sağlık Sigortası	Almanya (1883)	İtalya (1886)	Avusturya (1888)
Emekli Maaşı	Almanya (1889)	Danimarka (1891)	Fransa (1895)
İşsizlik Sigortası	Fransa (1905)	Norveç (1906)	Danimarka (1907)
Aile Ödeneği	Avusturya (1921)	Y. Zelanda (1926)	Belçika (1930)

Kaynak: Pierson, 2006: 111.

1.3.2. Sosyal Devletin Olgunlaşması: 1918-1939

1930'lardan itibaren sosyal refah devletinin olgunlaşmasını mümkün kılan unsurların en önemlisi, *1929 Buhranı*'nı aşmaya dönük arayışlardır. Bu arayışlar, söz konusu buhranı bertaraf etmenin yanı sıra, sosyal devlete giden yolu da aydınlatmıştır (Özdemir, 2006: 155). Bu bağlamda temas edilmesi gereken bir diğer unsur ise komünist rejimi dünyanın diğer bölgelerine taşımayı amaçlayan politikanın ortaya koyduğu tehdittir. *Sovyetler Birliği* tarafından izlenmekte olan bu politikanın, sosyal harcamalar genişletilerek sosyal refah devleti anlayışı yaygınlaştırıldığı takdirde etkinliğini büyük ölçüde kaybedeceği düşünülmektedir (Kazgan, 2013: 42). Sol siyasetçilerin refah olgusu üzerinden yaptığı eşitlik vurgusunun toplum tarafından içselleştirilmesi, sosyal devletin olgunlaşmasını sağlayan bir başka unsurdur. Bu bağlamda son olarak şunu söyleyebiliriz: Siyasi partilerin sosyal devleti tesis etme bağlamında kıyasıya bir rekabete girişmeleri, hedefe gidişi hızlandırmıştır (Özdemir, 2007: 188-189; Serter, 1994: 43-44).

İki Dünya Savaşı arasındaki dönemde, bilindiği gibi, *1929 Buhranı* yaşanmıştır. Buhran koşulları, sosyal yardımları kısmen azaltıp kısmen kesintiye uğratarak sosyal devlet olgusunu aşındırmıştır. Mesela söz konusu buhranın bir yansıması olarak işsizlik ivme kazanıp işsizlere yapılan ödemeler artınca işsizlik sigortasının kapsamı daraltılmıştır. Ne var ki beklentinin aksine, bu müdahale buhranı şiddetlendirmiştir (Öztürk, 2015: 51). *1929 Buhranı*, diğer taraftan da iktisadi düşüncenin yeniden şekilleneceği bir kırılmaya tekabül etmektedir. Bilindiği gibi *Buhran*'ın ardından devletin piyasaya müdahalesini meşrulaştıran yeni bir teori (Keynesçilik) geliştirilmiştir. İktisadi bir özne olarak devleti öne çıkararak bu yeni teorinin önermeleri ile sosyal devlete somutluk kazandıran pratikler örtüşmektedir. Bu koşullar altında, doğal olarak sosyal devlet olgusunun genişleyeceği müsait bir zemin oluşmuştur (Kara, 2015: 81-82).

1929 Buhranı'nı takip eden yıllarda ABD'nin izlediği politikalar ('New Deal'), sosyal devletin olgunlaşma sürecini izah edici bir içeriğe sahiptir. Bu ülkede, 1930'lu yılların başından itibaren, yatırımcı ve üretici bir aktör olarak devleti sahaya sürüp işsizlik ve durgunluk sorununu aşmaya dönük politikalar izlenmiştir. Bir başka ifade ile ülkenin yönetimi *Wall Street*'ten *Washington*'a yani *Federal Hükümet*'e verilmiştir. Dönemin Başkanı *Roosevelt*'in şu sözü, hem yeni politikaları izah ediyor hem de devletin sosyal boyutuna vurgu yapıyor olduğu için anlamlıdır: *İşsizlere devlet yardımı, hayırseverliğin ötesinde bir sosyal görev olarak yapılmalıdır*. Nitekim 1935 yılında *Sosyal Güvenlik Yasası* çıkarılarak devletin çalışanlara verdiği güvence hukuki bir zemine oturtulmuştur (Kara, 2015: 85-86; Sallan Gül, 2006: 152; Şaylan, 2003: 91-92).

1.3.3. Sosyal Devletin Altın Çağı: 1945-1975

Sosyal devlet, *İkinci Dünya Savaşı*'nın hemen ardından liberal kapitalist sistemin merkezindeki ülkelerin iktidar odaklarına yeni bir meşruiyet zemini oluşturacak biçimde *burjuvazi*, *proletarya* ve *devlet* arasında varılan bir mutabakatın (*sosyal demokrat* ya da *Keynesçi* mutabakat denilebilir) sonucu olarak 'altın çağına' ulaşmıştır (Berger, 1990; Pierson, 2006: 131-132). Piyasa mekanizmasının dışlanması ve bölüşümün kurallarının siyasi tercihler tarafından belirlenmesi anlamına gelen bu mutabakat, dönemin *sosyal*

devlet uygulamalarına kılavuzluk etmiştir (Şaylan, 2003: 83). Bu mutabakat bağlamında toplumsal refah düzeyini artırmaya dönük harcamaların artırılması, *bölüşüm* ilişkilerini *çalışanlar* lehine değiştirmeye başlamıştır.

Teorik açılımları itibariyle *Keynes*'in düşüncelerinden beslenen bu yeni sosyal devlet, liberal paradigmayı daha doğrusu yerleşik iktisat teorisini reddeden bir zemin üzerinde yükselmiştir. Bu zemini, üretilen mal ve hizmetlerin bölüşülmesi sürecine devletin müdahale etmesi olarak tarif etmek mümkündür. Nitekim (diğer birtakım harcamaların yanı sıra) sosyal refah devleti anlayışının gerekli kıldığı harcamaların toplam talebi artırması sayesinde sistem, *1929 Buhranı*'nı aşarak bölüşüm ilişkilerini de düzelten yeni bir büyüme dalgası yakalamıştır (Şaylan, 2003: 60-68; Sönmez, 1998: 145).¹

J. M. Keynes, 1910'lu yılların başından itibaren yaşanmakta olan iktisadi bunalımı etraflıca gözden geçirdikten sonra, (ücretler ile fiyatların esnek olduğu bir ekonomide) tam istihdamın kendiliğinden oluşacağını öngören teorik çerçeveye ciddi bir eleştiri getirmiştir: Ücretlerin düşürülmesi *işsizlik* sorununu hafifletemez. Zira böyle bir tercih, toplam talebi ve sonuç itibariyle gelir ve istihdam seviyesini düşürecektir (1973/1936: 258). *Keynes*, tam istihdamın sağlanabilmesi için devletin üretim sürecine müdahale etmesi gerektiğini söylemektedir: İşsizliğin ve durgunluğun temel sebebi efektif talebin yetersizliğidir. Efektif talebi canlandırmak ve büyümeyi istikrarlı bir zemine oturtmak için devlet harcamaları artırılmalıdır. *Keynes*'in bu önerisini şöyle de ifade edebiliriz: Devletin talep üzerinden yapacağı birtakım müdahaleler, konjonktürden kaynaklanan durgunluğun ya da daralmanın dengeleri bozucu etkisini yumuşatabilir (Aydın, 2003: 30-31; Kara, 2015: 98; Marcuzzo, 1994: 8).

¹ Dünya ekonomisinin ortalama büyüme hızı 1950'li ve 1960'lı yıllarda, sırası ile yüzde 4.7 ve yüzde 5.8 olarak gerçekleşmiştir (Başkaya, 1997a: 120). *Immanuel Wallerstein*, 'şanlı otuz yıl' veya 'kapitalizmin altın dönemi' olarak isimlendirilen bu yılların, tarihsel olarak kapitalist sistemin en büyük genişlemesine tanıklık ettiğini söylemektedir (1993: 166). *Fikret Başkaya* söz konusu dönemi, bölüşüm ilişkilerini öne çıkartarak sınıfsal bir perspektiften değerlendirmektedir (1997b): 'Kapitalizmin tarihinde bir parantez' olarak tanımlanan bu yükselme döneminde, 'sermaye / emek', 'ezen / ezilen' ve 'merkez / çevre' ilişkisi yeni bir görünüm almış ve ikinciler lehine, geçici de olsa, bir denge oluşmuştur.

Tablo 4
Liberal Kapitalist Sistemin Merkez Ülkelerinde
Sosyal Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı (1960-1975)

	1960	1975		1960	1975
Kanada	11.2	20.1	Japonya	7.6	13.7
Fransa	14.4	26.3	İngiltere	12.4	19.6
Almanya	17.1	27.8	ABD	9.9	18.7
İtalya	13.7	20.6	Ortalama	12.3	21.9

Kaynak: Pierson, 2006: 131.

1945 sonrası dönemde büyük ölçüde *Keynes*'in bu yaklaşımının şekillendirdiği iktisat politikaları izlenmiştir. Bu politikalar, bir taraftan büyümeyi ve refah artışını mümkün kılarken diğer taraftan da gelir dağılımını iyileştirici etkiler ortaya koymuştur. Aynı dönemde siyasi / ideolojik alan da ciddi bir değişime maruz kalmıştır: Uluslararası ve ulusal düzeyde hem temel hak ve özgürlükler hem de ekonomik hak ve özgürlükler genişlemiştir. Daha örgütlü hareket etme imkânı bulan çalışanlar sınıfı, ekonomi politik düzene yönelik itirazını daha güçlü bir biçimde seslendirebilir hale gelmiştir. Bütün bu gelişmeler, sosyal harcamalarını miktar ve kapsam itibarıyla genişleterek altın dönemini yaşayan sosyal devletin birer yansıması olarak görülmektedir (Sallan Gül, 2006: 148; Öztürk, 2015: 52-53; Topak, 2012: 54). Kaldı ki *Pierson* (2006: 129), 1945-1975 döneminin 'sosyal devletin altın çağı' olarak isimlendirilmesinin temel sebebi olarak, liberal kapitalist sistemin *merkez* ülkelerinde (ABD, Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya ve İngiltere) sosyal harcamaların ciddi ölçüde artmış olmasını göstermektedir. Nitekim bu ülkelerde 1960 yılına göre 1975 yılında sosyal harcamaların gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı, ortalama değerler itibarıyla, neredeyse *iki kat* (yüzde 12.3'den yüzde 21.9'a) artmıştır (bkz. Tablo 4).

1.3.4. Sosyal Devletin Gümüş Çağı: 1975-1980

Sosyal devletin altın çağını yaşadığı dönemin politikaları, sermaye birikim modelini yeni bir bunalıma sürükleyecek unsurları da bünyesinde taşımaktadır. Dönem boyunca kâr oranları düşerken verimlilik artışları yavaşlamaktadır.¹ Diğer iki sorun ise aşırı üretim ile artan sosyal harcamalardan kaynaklı bütçe açıklarıdır. Nitekim 1970'li yılların başından itibaren yükselen bir istikrarsızlık dalgası yani bunalım,² İkinci Savaş sonrası inşa edilmiş sosyal devletin temellerini oluşturan mutabakatı aşındırarak liberal / bireyci içerikli yeni bir söylemin ön plana çıkmasına yol açmıştır. Çalışkan ve becerikli insanların gelirlerinden alınan vergilerin *tembel* ve *işe yaramaz* insanlara aktarılmasının *gayri adil* olduğu ileri sürülmektedir. Bu söylem, bir müddet sonra, İngiltere'de Margaret Thatcher (1979) ve ABD'de Ronald Reagan (1981) tarafından hükümet politikası haline dönüştürülecektir. Daha doğrusu sosyal devlet, yaşanmakta olan krizin parametrelerinden biri olarak görülerek tasfiye edilecektir (Şaylan, 2003: 85; Kara, 2015: 99-102; Esping-Andersen, 1999: 2).

1950'li ve 1960'lı yıllar boyunca *merkez* ülkelerinin itibar kazandırıcı bir sıfat olarak taşıdığı sosyal devlet, görüldüğü gibi 70'li yılların başından itibaren irtifa kaybetmeye başlamıştır. O yıllarda sosyal devlet karşıtı söylemi en güçlü biçimde kullanan siyasi akım *neo-muhafazakârlık* olarak isimlendirilmektedir. Bu akımın yaptığı analizleri, Pierson'dan (2006: 149-150) istifade ederek şöyle özetleyebiliriz: Yaşanmakta olan sıkıntı devletin saygınlığını büyük ölçüde yitirmiş olmasından kaynaklanmaktadır. İnsanların devletten talepleri makul olmanın ötesine geçmiştir. Devletin aldığı kararlara

¹ ABD'de (ortalama değerler itibariyle) 1961-65 döneminde yüzde 14.1 düzeyinde olan vergi öncesi kâr oranı, 1966-70 döneminde yüzde 12.9 düzeyine ve 1970 yılında yüzde 9.1 düzeyine gerilemiştir. Benzer bir durum İngiltere'de yaşanmıştır. Bu ülkenin vergi öncesi kâr oranı, 1960-64 döneminde yüzde 13.0 düzeyinde iken 1965-69 döneminde yüzde 11.7 düzeyine ve 1970 yılında yüzde 9.7 düzeyine düşmüştür (daha ayrıntılı bilgi için bkz. Kara, 2015: 99-100).

² Ulusal paraları *Amerikan Doları* üzerinden altına bağlayan *Bretton Woods Sistemi*'nin 1971 yılında çökmesi, belirsizlikleri artırarak bunalımın kapısını aralamıştır (Hirst ve Bromley, 2009: 54). Ardından *Birinci Petrol Şoku* (1973-74), kamu harcamalarının aşırılığında kaynaklanan bütçe açıkları (1974-75) ve *İkinci Petrol Şoku* (1979-80) bunalımı derinleştirmiştir. İki petrol şoku, petrol ithal eden ülkelerde *doğrudan*, diğer ülkelerde *dolaylı* olarak *stagflasyonist* (durgunluk içinde enflasyon) etkiler ortaya koymuştur. Bu ülkelerde büyüme performansı düşerken enflasyon ve işsizlik yükselmiştir (Roubini ve Setser, 2004: 1-12).

yerli yersiz itiraz edilmektedir. Gitgide artan beklentilerin ve bazı grupların salt kendi çıkarlarına hizmet edecek biçimde yürüttüğü faaliyetlerin yakıcı etkisi devlet olgusunu yıpratmaktadır. Sosyal harcamalar olağanüstü boyutlar kazanmıştır. Bu harcamalardan kaynaklanan ağır yükü devletle paylaşmak zorunda kalan işverenler şikâyet etmektedir.

Görülüyor ki 1970’li yılların ikinci yarısına gelindiğinde ‘sosyal devletin altın çağı’ son bulmuştur. Yeni bir dönem, ‘sosyal devletin gümüş çağı’ başlamıştır. Taylor-Gooby’ye (2002: 599) göre altın çağdan gümüş çağa geçişin iki temel sebebi vardır. Birinci sebep, küreselleşme sürecinin dayattığı ‘en iyi olma’ yarışıdır. Bu yarışta öne geçmek için şu iki mekanizma kullanılmak zorundadır: *en düşük vergi oranı* ve *en uysal* (kendisine verilene rıza gösteren) *işgücünün istihdamı*. İkinci sebep ise, devletin sosyal harcamalar yükü altında ezilmiş ve yıpranmış olmasıdır.

1.4. Sosyal Devletin Dönüşümü

Birinci Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda devletin sosyal harcamaları mütevazı ölçülerde artış kaydetmiştir (Tanzi, 2000: 8). Bununla birlikte *İkinci Dünya Savaşı*’nın bitiminden itibaren 1980’li yılların başına kadar devam eden dönem, sosyal harcamalar temelinde cereyan eden devlet müdahalesinin en yoğun olduğu dönemdir. Bu dönemde harcamalar ve doğal olarak vergiler aşırı ölçülerde artırılmıştır. Daha doğru bir ifade ile o yıllar devletin her alanda kendini hissettirdiği yani her alana yoğun bir biçimde müdahale ettiği bir dönem olarak hafızalara yerleşmiştir (daha ayrıntılı bir analiz için bkz. Özdemir, 2007: 159). Çünkü o dönem *sosyal devlet olmak* ile *medeni devlet olmak* arasında bire bir ilişki olduğu temelinde bir ön kabul söz konusudur.

Tablo 5
1974-1990 Verileri İtibariyle Bazı Merkez Ülkelerinde
Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı

	1974	1980	1982	1984	1986	1990
İngiltere	9.8	11.7	14.0	14.0	14.1	12.2
Almanya	14.6	16.6	17.7	16.5	15.9	15.3
İsveç	14.3	17.6	18.3	17.6	18.4	19.7
ABD	9.5	10.9	11.9	11.0	11.0	10.8

Kaynak: Pierson, 1996: 254.

Sosyal devletin 1980’li yılların başından itibaren geçirdiği dönüşümü anlamak için *genişletilmiş sosyal programlar* çerçevesi içinde yapılan *sosyal güvenlik* harcamalarının evrimi incelenmelidir. Böyle bir inceleme gösteriyor ki, sosyal güvenlik harcamalarının 1980’li yıllarda durağanlaşmıştır. Daha açık bir ifade ile söz konusu dönemde büyüme hızından bağımsız olarak, her yıl hemen hemen aynı oranda sosyal güvenlik harcaması yapılmıştır (bkz. Tablo 5). Bu açıdan bakıldığında 1980 yılı bir eşik olarak kabul edilebilir. Nitekim bu eşik aşıldıktan sonra *merkez* ülkeleri, sosyal güvenlik sistemini kurmuş olmanın rahatlığı ile yoluna devam etmiştir (Pierson, 2001: 255). Sosyal devletin dönüşümünü anlamak bağlamında bakılması gereken bir başka gösterge, *sübvansiyonlar ve sosyal yardımlar* biçiminde yapılan harcamalardır. Liberal kapitalist sistemin *merkez* ülkelerinde bu tür harcamaların gayrisafi yurtiçi hâsılaya oranı, 1960 yılında yüzde 10.8 düzeyinde iken 1980 yılında yüzde 24.0 düzeyine, 1995 yılında ise yüzde 26.8 düzeyine yükselmiştir (bkz. Tablo 6).

Tablo 6
1960, 1980 ve 1995 Verileri İtibariyle Bazı Merkez Ülkelerinde
Sübvansiyonlar ve Sosyal Yardımlar Biçiminde Yapılan Harcamaların
Gayrisafi Yurtiçi Hâsilaya Oranı

	1960	1980	1995		1960	1980	1995
Fransa	11.4	24.6	29.9	İrlanda	-	26.9	24.8
Almanya	13.5	16.8	19.4	İtalya	14.1	26.0	29.3
Norveç	12.1	27.0	27.0	Hollanda	11.5	38.5	35.9
İspanya	1.0	12.9	25.7	İsveç	9.3	30.4	35.7
İngiltere	9.2	20.2	23.6	İsviçre	6.8	12.8	16.8
Avusturya	17.0	22.4	24.5	<i>Ortalama</i>	10.8	24.0	26.8
Belçika	12.7	30.0	28.8				

Kaynak: Tanzi, 2000: 9.

Şu da bir gerçek ki bu ülkelerde *sübvansiyonlar ve sosyal yardımlar* biçiminde yapılan harcamaların artış hızı 1980-1995 döneminde bir hayli yavaşlamıştır. Bu yavaşlamanın en önemli sebebi, söz konusu dönemde hastalık, eğitimsizlik, yaşlılık ve işsizlik gibi birtakım risklerin büyük ölçüde azalmış olmasıdır. Uygulama sürecinde edinilen bilgi ve tecrübe sayesinde harcamaların daha etkin bir zemine oturtulmuş olması, artış hızının yavaşlamasının bir diğer sebebi olarak gösterilebilir (Tanzi, 2000: 8).

Öte yandan 1980 sonrası dönemde bir bütün olarak sosyal devlet harcamalarının artış hızı yavaşlamış bulunmaktadır. Sosyal devlet anlayışının dönüşüme uğradığını ortaya koyan bu durumu açıklamaya dönük olarak farklı değerlendirmeler yapılmıştır. Mesela *Tanzi* (2000), 1980'li yıllarda sosyal devletin yeterince olgunlaştığına dikkat çekerek yoksul kesimlere yapılan transferlerin artık artmayacağını söylemektedir. *Snower*'a (1993: 1-19) göre ise söz konusu dönemde bir iktisadi özne olarak devleti küçültmeyi amaçlayan yaklaşımlar baskın hale geldiği için sosyal amaçlı harcamalar artmayacaktır. Bu bağlamda yapılmış bir diğer değerlendirme de şöyledir: *1973 Petrol Şoku*'nun ardından devletin harcama yükü aşırı ölçüde ağırlaştığı için sosyal harcamaların aynı tempoda sürdürülmesi mümkün olmayacaktır (Kara, 2015: 148-150).

1980'lerin başından itibaren *merkez* ülkelerinde işbaşına gelen muhafazakâr eğilimli hükümetler sosyal refah devletini tırpanlamayı öngören reform programları uygulamıştır (Topak, 2012: 73-74). Bir başka ifade ile 1980'li yıllar, sosyal devlet uygulamalarının doğurduğu birtakım sıkıntıları hafifletmeye yönelik çözüm arayışlarına tanıklık etmiştir. O dönemin hükümetleri, devleti yeniden ayağa kaldırma çabası içinde olmuştur. Sosyal devletin altın çağının hükümetleri, bol keseden verdiği vaatleri sorun yaşamaksızın yerine getirebilmiştir. Buna mukabil 1980'li yılların hükümetleri bir önceki dönemin abartılı sosyal devlet politikalarının doğurduğu sorunlar ile boğuşmak zorunda kalmıştır. Bu boğuşma, sosyal devletin farklı rejimlerinde (Esping-Andersen'in tasnifi ile liberal sosyal devlet, sosyal demokrat devlet ve muhafazakâr sosyal devlet) farklı biçimlerde cereyan etmiştir (Pierson, 2001: 431-32).

1.4.1. Liberal Rejim

Bilindiği gibi 1950'lerde başlayan sosyal devlet olma eğilimi, 1960'lardan itibaren güç kazanarak olgunlaşmıştır. Bunun bir yansıması olarak devletin ekonomi alanına yaptığı müdahaleler had safhaya ulaşmıştır. Bireysel başarıların ödüllendirilmediği, özel kesime verilen teşviklerin büyümeye hizmet etmediği, insanların özgüvenlerini ve özsaygılarını yitirdiği 1960'lı ve 1970'li yıllar boyunca sosyal refah devletinin temelleri aşınmıştır. Bütün bunlar yaşanırken, temel kaygısı iktidara gelmek ya da iktidarını muhafaza etmek olan siyaset kurumu, sosyal devlet uygulamalarından kaynaklanan istismarı önlemekten imtina etmiştir (Snower, 1993: 700).

1980'lerde başlayan 'muhafazakâr devrim'in (*merkez* ülkelerinde muhafazakâr / sağ siyasetin iktidar olması) ardından sosyal devletin doğurduğu bu sıkıntıları hafifletmeye dönük politika arayışları gündeme gelmiştir. ABD'de 1981-1989 dönemini kapsayan *Ronald Reagan* iktidarının uygulamaları ('Reaganomics') bu bağlamda verilebilecek iyi bir örnektir. Dönem boyunca bir taraftan sosyal amaçlı harcamalar kısıılırken bir taraftan da devletin piyasaya olan müdahaleleri azaltılmıştır (Sawyer, 1987: 154-155). Aslında 'muhafazakâr devrim' *Reagan*'dan önce başlamıştır. Daha doğrusu bu devrimi başlatan tarihi olgu, 1979 yılında İngiltere'de *Margaret Thatcher*'in iktidara gelmesidir. Nitekim *Margaret Thatcher*'in iktidar olduğu 1980'li yıllar boyunca, sosyal devleti tasfiye edici

sonuçlar doęuran liberal politikalar izlenmiřtir. Vergi oranları dūřurūlmūřtur. Devlet harcamaları azaltılmıřtır. Sosyal hizmetlerin finansmanında piyasanın devleti ikame ettięi yeni bir anlayıř geliřtirilmiřtir (daha ayrıntılı bir analiz için bkz. Lund, 2002: 163)

ABD ve İngiltere pratikleri, sosyal devletin altın çaęının bittięinin ve bir dōnūřim sūrecinin bařladıęının birer kanıtı olarak deęerlendirilmektedir. İki ūlkenin sōz konusu dōnemde izledięi politikalar benzeřmektedir: Vergi kesintileri veya vergi oranlarının dūřurūlmesi, ‘deregūlasyonlar’ (devletin piyasayı denetim altında tutma eęiliminin azaltılması) gibi... Bir bařka ifade ile bu iki ūlke sosyal politikalardan vazgeçerek piyasa temelli verimlilik politikasını tercih etmiřtir. Bu tercihin temel amacının ‘piyasanın sınırsız egemenlięini saęlamak’ olduęu ařıkādır (Taylor-Gooby, 2002: 617; Sapir, 2006: 369).

Liberal anlayıřın hākim olduęu dięer ūlkeler (Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda) de sosyal devletin dōnūřmeye bařladıęı 1980’li yıllarda (tıpkı İngiltere ve ABD gibi) iki ciddi sorunla boęuřmak zorunda kalmıřtır: *yūksek sosyal harcamalar* ve *dūřūk vergiler* (Pierson, 2001: 432). Bu kořullar altında yola devam etmek imkān dāhilinde deęildir. Devletin ayaęa kaldırılması gerekmektedir. Bu baęlamda liberal anlayıřın hākim olduęu ūlkelere būtūnsellik içinde bakılır ise gōrūnen řudur: Devleti yūrūyebilir hale getirmek için ‘rekomodifikasyon’ olgusu (dekomodifikasyonun tersi, yani *yeniden metalařtırma*, bireyi / aileyi piyasaya baęımlı hale getirme) kaldıraç olarak kullanılmıřtır. Daha açık bir ifade ile topluma řōyle bir mesaj verilmiřtir: Birey, iřini kaybettięinde kendisine ve ailesine sahip çıkararak refah dūzeyinin dūřmesine mūsaade etmeyecek bir devletin artık olmadıęını bilmelidir. Herkes daha çok çalıřıp iřine sahip çıkmalıdır (Pierson, 2001: 14, 326, 422-23).

Dięer sosyal devlet uygulamaları ile mukayese edildięinde liberal sosyal devletlerin, radikal reformları, ūstelik sosyal amaçlı harcamaların gayrisafi yurtiçi hāsilaya oranını dūřūrmeksizin, bařarılı bir řekilde gerçekleřtirdięi gōrūlmektedir (Taylor-Gooby, 1999: 3). 1980-2015 dōneminde bu ūlkelerde sosyal harcamaların gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının nasıl bir evrim geçirdięi ařaęıdaki tablodan (7) takip edilebilir. Gōrūldūęi gibi, sōz konusu oran, bırakın dūřmeyi, bazı ūlkelerde (Kanada, Avustralya ve İngiltere) ciddi

bir biçimde artmıştır. Dikkat çeken bir diğer husus ise, daha önce de temas edildiği gibi, son yıllarda sosyal harcamaların durağanlaşmış olmasıdır (Pierson, 2001: 432-40; Taylor-Gooby 1999: 3-4; OECD, 2017).

Tablo 7
Liberal Sosyal Devlet Anlayışının Hâkim Olduğu Ülkelerde
Sosyal Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı (1980-2015)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015
ABD	12.8	12.8	13.2	15.1	14.3	15.6	19.3	18.8	18.8	19.0
Avustralya	10.3	12.1	13.1	16.9	18.2	16.7	16.7	18.1	18.7	18.8
Kanada	13.3	16.4	17.5	18.4	15.8	16.1	17.5	16.9	16.8	17.2
İngiltere	15.6	18.2	15.2	18.3	17.7	19.4	22.8	21.9	21.6	21.5
Y. Zelanda	16.7	17.1	20.5	17.9	18.5	17.8	20.3	19.3	19.4	19.7

Kaynak: OECD

1.4.2. Sosyal Demokrat Rejim

1960'lı ve '70'li yılların sosyal devlet uygulamalarının (sosyal yardımlar ve bol keseden yapılan transferler gibi) biriktirdiği sorunlar, 1980'li yılların başından itibaren sosyal demokrat yaklaşımı benimsemiş ülkeleri de etkilemiştir. Sosyal yardımların ve işgücü piyasasına verilen desteklerin bir tezahürü olarak, 1980'li yıllarda bu ülkelerde işsizlik oranı yükselmiştir. Bunun üzerine sosyal yardımları durağanlaştırıp vergileri artırmayı öngören reformlar gündeme gelmiştir. Bir başka ifade ile sosyal devleti dönüştüren bir anlayış ön plana çıkmıştır. Dönüşüm sürecini en hafif hasarla atlatan ülke Norveç, buna mukabil en ağır hasara maruz kalan ülke Finlandiya olmuştur (Pierson, 2001: 440-41).

Bu bağlamda İsveç'in yaşadığı deneyim anlamlı bulgular ortaya koymaktadır. İsveç, sosyal demokrat yaklaşımı benimsemiş ülkeler içinde gerek *vergi* oranı gerekse *sosyal harcama* düzeyi en yüksek olan ülkedir. Diğer taraftan bu ülkede yoksulluk oranı, son derece düşüktür. Sosyal demokrat kimliğin bir gereği olarak sosyal harcamalara daima öncelik verilmiştir. Bu tercihten ötürü, kriz olgusu sürekli ülkenin gündeminde olmuştur (Brady, 1967: 1335). Nitekim 1980'li yıllarda makroekonomik dengeler bozulmaya

başlamıştır. İktisadi alanı tahrip eden kötü gidişatın durdurulması gerekmektedir. *Sosyal demokrat* eğilimli hükümet, seçmen teveccühünü yitireceğini tahmin etmesine rağmen harcamaları azaltıp vergileri artırmıştır (Taylor-Gooby, 2002: 615-616).

Tablo 8
Sosyal Demokrat Devlet Anlayışının Hâkim Olduğu Ülkelerde
Sosyal Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı (1980-2015)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015
İsveç	24.8	27.0	27.2	30.6	26.8	27.4	26.3	27.4	27.1	26.7
Danimarka	20.3	19.3	22.0	25.5	23.8	25.2	28.9	29.0	29.0	28.8
Norveç	16.1	17.2	21.6	22.5	20.4	20.7	21.9	21.8	22.4	23.9
Finlandiya	17.7	21.7	23.3	28.9	22.6	23.9	27.4	29.5	30.2	30.6

Kaynak: OECD

Sosyal demokrat devlet anlayışının hâkim olduğu ülkelerde 1980-2015 dönemi verileri itibariyle sosyal harcamaların düzeyinde meydana gelen değişimler yukarıdaki tablodan (8) izlenebilir. Görüldüğü gibi İsveç, sosyal demokrat devlet uygulamalarının öncü ülkesidir. Keza gayrisafi yurtiçi hâsılanın yüzde 30'unu aşan düzeyde sosyal harcama yapmış (1995: 30.6) ilk ülke İsveç'tir. Öte yandan bu ülkede söz konusu oran, en düşük düzeyde olduğu dönemde (1980: 24.8) bile liberal sosyal devlet anlayışını benimsemiş ülkelerin en yüksek düzeyinin (İngiltere, 2010: 22.8) üzerindedir (bkz. Tablo 7 ve Tablo 8).

Bu verilerden esasen şunu anlıyoruz: Başta İsveç olmak üzere, sosyal demokrat ülkeler, zenginlerin yoksullara hizmet etmesini sağlayan sosyal programları başarılı bir biçimde yürütmüştür. Bedeli sürekli olarak iktisadi kriz tehdidine maruz kalmak olan bu sosyal programlar sayesinde toplumun belli bir kesiminin açlık / yokluk içinde yaşaması büyük ölçüde engellenmiştir (OECD, 2017).

1.4.3. Muhafazakâr Rejim

Belçika, Fransa, Avusturya, Almanya, İtalya ve Hollanda gibi *Kıta Avrupası* ülkelerinin benimsediği muhafazakâr sosyal devlet anlayışı, genel olarak *transferler* odaklı sosyal harcamalar ile emeklilere yapılan ödemelerin getirdiği ağır yükten ötürü 1970’li yıllarda aşınmıştır. O yıllarda emek piyasasına henüz girmemiş nüfus gruplarına verilen desteğin üst düzeyde olması, çalışmaktan imtina etme eğilimini güçlendirmiştir. Benzer şekilde aileye yapılan yardımların (çocuk bakım ücreti, konut edindirme programı gibi) da, kadınların işgücüne katılımını engelleyici yansımaları olmuştur. Bu nedendir ki sosyal harcamalar aşağıya çekilerek işgücüne katılımın teşvik edilmesi gerekmektedir (Pierson, 2001: 445).

Bu bağlamda Fransa deneyimi ilgi çekicidir. *Bretton Woods Sistemi*’nin çöküşünden ve *1973 Petrol Şoku*’ndan ciddi anlamda zarar gören bu ülke, yük oluşturmaya başlayan sosyal devlet anlayışını gözden geçirmek zorunda kalmıştır. 1980’li yılların başından itibaren neo-liberal bir eksene oturan Fransa’nın izlediği politikalar, refah ya da sosyal harcamalar odaklı değildir. Bununla birlikte sosyal devletin yansıması olan sosyal harcamalar, yaşanmakta olan iktisadi krizin sebebi olarak görülmemektedir. Bilakis 1980’li yıllar boyunca sosyal harcamalar artırılmıştır (Kus, 2006: 489, 514-515).

Muhafazakâr sosyal devlet anlayışının öncü ülkesi olarak bilinen *Federal Almanya*’da (Fleckenstein, 2011: 60) sosyal devletin dönüşüm süreci, *Doğu Almanya* ile birleşmenin gerçekleştiği 1990 yılında başlamıştır (Hallerberg, 2013: 264). Birleşmenin getirdiği birtakım sıkıntıları (işsizlik ve enflasyon) hafifletmek için sosyal amaçlı harcamaları durağanlaştıran ve çalışmayı teşvik eden yeni bir anlayış geliştirilmiştir. Mesela 1997 yılında yürürlüğe giren bir yasa ile işsiz olduğunu iddia edenlerin iş bulmak için bir çaba içinde olduklarını kanıtlamaları istenmiştir (Clasen ve diğerleri, 2006: 139-142).

Tablo 9
Muhafazakâr Sosyal Devlet Anlayışının Hâkim Olduğu Ülkelerde
Sosyal Harcamaların Gayrisafi Yurtiçi Hâsılaya Oranı (1980-2015)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015
Almanya	21.8	22.2	21.4	25.2	25.4	26.3	25.9	24.8	24.9	25.0
Avusturya	22.0	23.3	23.2	26.0	25.5	25.9	27.6	27.6	27.9	28.0
Belçika	23.1	25.6	24.4	25.2	23.5	25.3	28.3	29.3	29.2	29.2
Fransa	20.2	25.2	24.3	28.3	27.5	28.7	30.7	31.5	31.9	31,7
İtalya	17.4	20.1	20.7	21.0	22.6	24.1	27.6	28.6	29.0	28.9
Hollanda	23.3	23.8	24.0	22.3	18.4	20.5	22.1	22.9	22.7	22.3

Kaynak: OECD

Muhafazakâr sosyal devlet anlayışını benimsemiş ülkeler, yukarıdaki tabloda da (9) net bir biçimde görüldüğü gibi, ‘altın çağ’ 1970’li yılların ikinci yarısında sona ermiş olmasına rağmen, başka alanlarda tavizler vererek 1980 sonrası dönemde de sosyal harcamaları sürdürmüştür.¹ Nitekim 1980-2015 dönemi ortalama verileri itibarıyla bu ülkelerin sosyal harcama düzeyinin sosyal demokrat ülkelere göre düşük buna mukabil liberal devletlerden yüksek olduğu görülmektedir. Bir başka ifade ile muhafazakâr sosyal devletler, sosyal demokrat devletler ile yarış halindedir. Öte yandan bu ülkelerin her birinin gayrisafi yurtiçi hâsılanın beşte birini aşan düzeyde sosyal harcama yapıyor olması da dikkat çekicidir. Öyle ki bazı ülkeler (mesela Fransa) sosyal harcama oranını neredeyse üçte bire kadar yükseltmiş bulunmaktadır (OECD, 2017).

1.4.4. Genel Değerlendirme

Görülüyor ki sosyal devletin 1980’li yıllarda başlayan dönüşüm sürecini izah etmek pek de kolay değildir. Zira farklı sosyal devlet anlayışları, bu dönüşümü farklı biçimlerde gerçekleştirmiştir. Bir başka ifade ile sosyal devletin dönüşümünü mümkün kılmış olan tek bir politikadan söz edilemez.

¹ Mesela Almanya bu harcamaları kısmak yerine büyümeyi yavaşlatmayı tercih etmiştir. Fransa ise enflasyonun bir miktar yükselmesini göze alarak sosyal amaçlı harcamaları artırmıştır.

Liberal rejimler sosyal devleti, *vergi indirimleri* ve *deregülasyon* (devletin piyasayı denetim altında tutma eğiliminin azaltılması) temelinde dönüşüme tabi tutmayı tercih etmiş ve *rekomodifikasyon* olgusunu (bireyi yeniden piyasaya bağımlı hale getirme) kaldıraç olarak kullanmış bulunmaktadır. Buna mukabil sosyal demokrat rejimler, sosyal devletin dönüşüm sürecinde sürekli olarak iktisadi kriz tehdidinde maruz kalmayı göze alarak sosyal programları yürütmeyi sürdürmüştür. Muhafazakâr rejimler ise, sosyal devleti dönüştürürken büyümenin yavaşlaması ya da enflasyonun yükselmesi gibi birtakım sorunlarla birlikte yaşamayı kabullenerek sosyal harcama düzeyini durağanlaştırmıştır. Bütüncül olarak bakıldığında sosyal devleti dönüştürücü bu hamlelerin her biri, *Pierson*'ın (2001: 456) kavramsallaştırması ile 'neoliberal küçülme hamlesi' olarak isimlendirilebilir.

2000'li yıllara gelindiğinde toplumun sosyal devlet olgusuna bakışının önemli ölçüde değiştiği görülmektedir. Uzunca bir dönem refah düzeyini yükseltici etkilerine bakılarak olumlanan sosyal devlet uygulamaları, 2000'li yılların sıkıntılı ortamında eleştirilerin odağına yerleştirilmiştir. Siyaseti daha çok sosyal devlet pratikleri temelinde kurgulayan 'sosyal demokrat' partilere yönelik teveccühün 2000'li yıllarda azalmış olması, bu tavır değişikliğinin bir kanıtı olarak görülebilir (*Pierson*, 2006: 158-15).

BÖLÜM 2: TÜRKİYE'DE SOSYAL DEVLETİN İNŞASI ve GELİŞİMİ

2.1. Türkiye'de Sosyal Devlet: Doğuşu ve Gelişimi

Türkiye'de sosyal devletin doğuşu, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerindeki uygulamalarıyla başlamıştır. 1800 yılından günümüze sosyal uygulamalar hız kazanarak devam etmiştir. Cumhuriyet'in Osmanlı'dan bağımsız düşünülmemeyeceği kabul edilmeli, son dönem *Osmanlı'daki sosyal uygulamalar* da incelenmelidir.

2.1.1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet Uygulamaları

Osmanlı'da 19.yy başında sosyal devlet olma yolunda ilk adımlar atılmaya başlanmıştır. Öncelikle üç temel kıstas belirlenmiştir, bunlar '*tehvîn-i ihtiyacat, temin-i refah ve saadet-i ahali*'dir¹. Osmanlı döneminde ailenin geçimini evin büyüğü olan erkek sağladığından, yardıma muhtaç ailelerin belirlenmesinde, evin büyüğünün çalışmadığı durumlar yardıma muhtaçlığı sağlamaktadır. Yardıma muhtaç kesim "muhtac-ı muavenet" olarak isimlendirilmektedir. Bir diğer yandan "*aceze ve muhtâcîn*" (yaşlı/sakat/aciz ve sürekli yoksullar), "*eytem ve eramil*" (yetim ve dullar) ve emekliler de devlet tarafından güvenceye alınmış, "eytem ve eramil maaşları" ve "tekaüd sandıkları" oluşturulmuştur (Özbek, 2002a: 51-55).

19uncu yüzyılda sosyal yardım alanında yaşanan en önemli gelişme, vakıflar ve imaretlerin, refah sistemindeki hâkimiyetlerini kaybetmiş olmalarıdır. Bu süreçte merkezi devletin güçlenmesi hedeflenmiş, vakıf gelirleri maliye hazinesine aktarılmış ve vakıfların mali kaynakları azaltılmıştır. *Tanzimat Fermanı* sonrasında, sosyal harcamaların Hazine Harcamaları içinde yer alması, Osmanlı'da merkezi yönetimin hâkimiyetini arttırıcı politikaların benimsendiğini göstermektedir² (Özbek, 2002a: 55-59).

¹ Tehvîn-i ihtiyacat: ihtiyaçların giderilmesi/ azaltılması, temin-i refah: refahın temin edilmesi / sağlanması ve saadet-i ahali: toplumun huzuru/saadeti anlamına gelmektedir.

² Detaylı bilgi için Bkz. Osmanlı Arşivleri: www.devletarsivleri.gov.tr

İşçi sektöründe ise gelişmeler on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında başlamıştır. 1869'da yayımlanan *Maadin Nizamnamesi* ile iş güvenliği ile ilgili bazı koruyucu kurallar koyulmuştur¹. 1875 yılında, kamu sektöründe kadrolu çalışan işçiler için bir *amele tekaüd* sandığı kurulmuştur. Bu tarihlerden sonra işçi lehine düzenlemeler devam etmiştir. Araştırmacılar tarafından ilk iş kanunu olarak nitelendirilen ise, 1921 yılında yürürlüğe giren, '*Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun*'dur (Özbek ve Buğra, 2006: 117-118, 120)². Görüldüğü üzere, ilk düzenlemeler toplumun en düşük gelir düzeyini destekler niteliktedir.

Osmanlı İmparatorluğu sosyal yardım ve hayır sistemine son derece önem vermiştir. 19uncu yüzyıl boyunca Osmanlı Devletinin *sağlık ve eğitim hizmetlerini* yaygınlaştırmasından da anlaşılacağı üzere, *devlet-fert ilişkisi* yeni temeller üzerine inşa edilmektedir. II. Abdülhamid döneminde (1875-1909) yapılan uygulamalar bunu daha net görmemize olanak sağlamaktadır. Bu dönemde, ilk eğitim olanakları kasaba ve köylere kadar ulaştırılmış ve birçok vilayet merkezinde hastaneler açılmıştır. Abdülhamid döneminde, monarşik bir dönem olmasına rağmen, padişahın atıyye ve ihsanlarından oluşan hayli yaygın bir hediye sistemi ve törenler şeklinde icra edilen hayır faaliyetleri yürütülmüştür. Bu dönemde, Osmanlı'da *sosyal politika faaliyetlerini* '*modern sosyal yardım kurumları*' yürütür hale gelmiştir. Bu kurumlar arasında 1896'da tamamlanan ve yaklaşık bin kişilik kapasiteye sahip olan Darülaceze de vardır (Özbek, 2002a: 26, 36). Bu tarihten sonraki düzenlemeler ise *sosyal düzeni* tesis etmeye odaklanmıştır.

İkinci Meşrutiyet döneminde (1908-11) kurulan ilk Osmanlı Mebusan Meclisi, faaliyetlerine serseriliği ve dilenciliği önlemeye yönelik kanun düzenlemesi ile başlamıştır. Bu sayede, işsiz-güçsüz etrafta başıboş dolaşan, çalışabilecek durumda olduğu halde çalış(a)mayan kent yoksullarının denetim altında tutulması hedeflenmiştir. İş yoluyla terbiye düşüncesi, ahlaki kontrolü sağlamıştır. Meşrutiyet rejimi, bir yandan iş

¹ 1865 yılında, kısmi koruyucu ilk düzenleme 1865 yılında Ereğli Kömür Havzası için çıkarılan *Dilaver Paşa Nizamnamesi* olmasına rağmen, iş güvenliği ve işçi sağlığına ilişkin hiçbir kural içermediğinden dolayı buna sosyal devlet uygulaması demek yanlış olacaktır. *Maadin Nizamnamesi* ile bu nizamnamenin baskıcı maddeleri de kaldırılmıştır (Detaylı bilgi için bkz. Özbek, 2002a: 117).

² Bu nizamnameye araştırmacıların ilk demesinin sebebi, açık bir şekilde işçiyi koruyucu kurallar içermesidir. İşçi-işveren ilişkilerini dengeleyen bir düzenleme değildir, bizzat işçiyi savunur niteliktedir (kanun metinleri için Bkz. <https://kms.kaysis.gov.tr/>).

bulma ve çalışmaya teşvik edici / zorlayıcı uygulamalara başvururken, diğer yandan kanun ve uygulamalarla yoksullara doğrudan yardım etmeyi planlamıştır (Özbek, 2002b: 16-18).

Kabaca tabirle, 1850-1950 dönemi, bulunduğumuz coğrafyada sosyal devletin oluşum evresidir. Cumhuriyet rejimi, Osmanlı'dan devraldığı bu yönetim tarzını, artan devlet müdahalesi ile (düzenlemeler, kanunlar, kısıtlamalar gibi) devam ettirmiştir. Yeni dönem, yönetim tarzı itibariyle inkılaplar ile hayata geçirilen düzenlemeler eşliğinde, terbiye ve ıslah temalı uygulamalardan oluşmaktadır (Özbek, 2002b: 16-19).

2.1.2. Cumhuriyet Dönemi ve Sonrasında Sosyal Devlet Uygulamaları

Cumhuriyet'in ilk yıllarında, uzun yıllar süren savaşımlardan dolayı çalışan nüfusun az olması, sağlık alanında politikaların yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Azalan üretim kapasitesi ve sağlık sorunları, devletin acilen çözüme kavuşturması gereken problemlerdir. Bu amaç doğrultusunda hazırlanan politikalardan ilki, henüz TBMM hükümeti döneminde, 2 Mayıs 1920'de Adnan Adıvar başkanlığında kurulan *Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâleti*'dir. 1923 yılında '*Türkiye Hilal-i Ahmer Cemiyeti*' adıyla kurumsallaşmış, 1935'te Mustafa Kemal Atatürk'ün teklifi ile '*Türkiye Kızılay Cemiyeti*', 1947'de ise '*Türkiye Kızılay Derneği*' ismini almıştır. Amaç, nüfusun arttırılmasının yanında, salgın hastalıklara karşı önlemler almaktır. Cumhuriyetin ilanı ve sonrasındaki yoğun çalışmalar ile sıtma, verem ve bulaşıcı hastalıklara karşı önlemler alınmaya çalışılmıştır (Özbek ve Buğra, 2006: 89-90)¹. Nüfus ve sağlık alanlarındaki sorunların giderilmesinden sonraki hedef, iş hayatını daha verimli kılacak düzenlemeler olacaktır.

Cumhuriyet Dönemi'nde² iş hayatında yapılan ilk düzenlemeler arasında '*Hafta Tatili Kanunu*' yer almaktadır³. 1924 yılında çıkarılan bu kanun ile nüfusu on binden fazla olan

¹ Sağlık alanında farklı uygulamalar da vardır. Örneğin, İçki ile mücadelede "Yeşil Hilal Cemiyeti" kurulmuştur. 1924'te Sıtma ile Mücadele Komisyonu kurulmuş, daha sonra Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile sıtma bildirimini, zorunlu hastalıklar listesine alınmıştır. 1923'te İzmir Veremle Mücadele Cemiyet-i Hayriyesi kurulmuştur (ayrıntılı bilgi için bkz. Özbek ve Buğra, 2006: 89-96).

² Cumhuriyetin ilk yıllarındaki siyasi hava ve uygulamalarda sosyal devlet olgusuna yakışmayan uygulamalar da yaşanmıştır (ayrıntılı bilgi için bkz. Tezel, 2010: 140).

³ Bu dönemde belediyelere yüklenen görevler 15 madde 81 fıkradan oluşmaktadır (ayrıntılı bilgi için bkz. Selek Öz, 2010: 39-40).

illerdeki işçilere haftada bir gün izin kullanma hakkı verilmiştir¹. İşçiler için yapılan bir diğer düzenleme de, *1926 Borçlar Kanunu*'dur. İşçilere *bireysel sözleşme hakkını* vermesi nedeniyle çok önemli bir gelişmedir. 1930 yılında getirilen '*Umumi Hıfzıssıhha Kanunu*' ise çalışma hayatında giderek artan kadın ve çocuk işçiler için ilk düzenlemedir (Özbek ve Buğra, 2006: 125-127). Aynı tarihte (1926 yılında) ülkemizde, eğitim ücreti kaldırılmış, okullaşma ve okuryazar oranının yükseltilmesi amaçlanmıştır (Sallan Gül, 2006: 277). Bu güzel gelişmeler ne yazık ki *1929 Buhranı* ile aşınmış, ekonomik sorunlar baş göstermiştir.

1929 Buhranı, her ülke gibi ülkemizi de derinden etkilemiştir. 1929 yılında ödemeler bilançosu birden bire iki katına çıkarak 101 milyon liraya ulaşmıştır. Bunun yanında, kötü ekonomik koşullardan dolayı ihracat mallarımızın fiyatlarındaki düşüşler, ihracatımızın değerini düşürmüştür (Parasız, 1991: 25). Bu gelişmelerin *sosyal devlet* olgusunu tesis etmede gecikmeye sebep olduğu düşünülse de, *kapitalizmin sonunun geldiği* düşüncesi ve devletlerin bu süreçte piyasaları sıkı denetim altına alması (Kazgan, 2013: 42), devletlerin sosyal devlet pratiklerini içselleştirmeye başladığını göstermektedir.

1930'larda *Buhran*'ın ülkelere verdiği ekonomik zarar, ekonomik düzenlemeleri ihtiyaçtan zarurete çevirmiştir. Ülkemizde de *Buhran* sonrası iş kollarında düzenlemeler *1936 İş Kanunu* sonrasında ivme kazanmıştır. *1936 İş Kanunu*, öncesinde bir sürü tasarı sunulmasına rağmen sonuca ulaşamayan bir tasarı olması hasebiyle (*Buhran* gibi olası ekonomik krizlerin etkilerini azaltabilmek için) düzenlemelerin yıllar öncesinden uygulamaya geçirilmeye çalışıldığını göstermektedir. Bu yıldan sonra kademeli olarak düzenlemeler ve yeni maddeler de eklenmiştir. Örneğin, 1951 yılında '*Asgari Ücret*' yönetmeliği uygulamaya konmuş, aynı zamanda hamile kadınlara doğum öncesi ve sonrasında üçer hafta izin verilmesi de kararlaştırılmıştır. Bunlara ek olarak, 1945 öncesinde sosyal politikanın esas gündemi *halk sağlığı ve nüfusun arttırılması* iken, 1945 sonrasında *Çalışma Bakanlığı*'nın da kurulmasıyla, *çalışma hayatı ve iş güvenliği* ile ilgili

¹ On binden az nüfuslu olan iller için ise, belediye meclisleri karar alırsa işçiler izin kullanabileceklerdir. İzinler yirmi dört saati geçmeyecek ve Cuma günü kullanılacaktır (ayrıntılı bilgi için bkz. Özbek ve Buğra, 2006: 123-125)

sorunlara çözüm arayışları esas gündemi oluşturmuştur¹ (Özbek ve Buğra, 2006: 132-135).

Çalışma Bakanlığı bünyesinde, iş bulma sorununun ortadan kaldırılması için 1946 yılında *İş ve İşçi Bulma Kurumu* kurulmuştur. Aynı yıl, '*İşçi Sigortası Kurumu*' da çalışmalarına başlamıştır. Rakamsal olarak bakıldığında, ilk veriler 1955 yılında 466.582 kişinin sigortalı olduğunu göstermektedir. Bu tarihten sonra sigortalı sayısı artarak devam etmiştir. Bunu takip eden yıllarda da düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, 1949 yılında *İhtiyarlık Sigortası*, 1950 yılında *Hastalık Sigortası* ve *Malullük Sigortası* yürürlüğe konmuştur. Yine aynı yılda *Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü* kurulmuştur. 1964 yılında kabul edilen ve 1965 yılında yürürlüğe giren '*Sosyal Sigortalar Kanunu*'yla, dağınık olan mevzuat bir araya getirilmiş, uygulama alanı genişletilmiş, işçi sigortalarından sosyal sigortalara geçilmiş ve hizmetler arttırılmıştır. Sosyal sigorta, serbest meslek sahipleri ve esnaflar için, '*Bağ-Kur*' ismiyle, 1971 yılında kanunen kabul edilmiş, uygulamaya konmuştur² (Özbek ve Buğra, 2006: 226-315).

1930'dan sonra ekonomimizi canlandırma adına liberal politikalardan devletçi politikalara dönmüştür. Liberal politikalardan kopuş nedenleri üç tanedir: (a) Liberal politikaların fazla başarılı sonuç elde edememesi, (b) 1929 krizinin ekonominin belini bükmesi ve yeni çözüm arayışları, (c) Sovyetler Birliği'nde uygulanan müdahaleci iktisat politikalarının ilk sonuçlarının başarılı olması ve batı dünyasının 1929 krizine çözüm getirememesidir. *Devletçi yaklaşım* da diyebileceğimiz bu politikaları ilk kez İsmet İnönü 1930'da Sivas Demiryolunun açılışında yaptığı konuşmayla gündeme getirmiştir³ (Parasız, 1991: 29).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ülkemizin sosyal politika ve sosyal güvenlik konularında çağ atlar nitelikte düzenlemeler yapabilmesinin sebeplerinden biri (hatta en önemlisi), Nazi Almayasından kaçan, çalışma hayatı ve sosyal politika uzmanı akademisyenlerin

¹ Modern anlamda çalışma hayatının denetlenmesi / iyileştirilmesi amacıyla, Cumhurbaşkanlığı tezkeresiyle 7 Haziran 1945 Tarihinde Çalışma Bakanlığı kurulmuştur (detaylı bilgi için bkz. Özbek ve Buğra, 2006: 224).

² *İşsizlik Sigortası* ise Türkiye'de 1999 yılında gündeme gelmiş, uygulanmasına ise 2002 yılında başlanmıştır (ayrıntılı bilgi için bkz. Özbek ve Buğra, 2006: 358)

³ Konuşmanın ilgili kısmı için bkz. Parasız, 1991: 29

Ülkemizdeki niversitelerde görev almasıdır. Bu birikimle uygulanan politikalar içi hareketlerindeki özgürlüklerin genişletilmesine sebep olmuştur. 1946 Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değilikle, sosyal sınıf esasına dayalı cemiyet kurmayla ilgili yasak kaldırılmıştır. 1947'de ise 'ilk sendikalar kanunu' yürürlüğe girmiştir. Bu gelişme ile çalışma hayatında örgütsel hak arayışı mümkün kılınmıştır. 1948 yılında 'İktisadiyat ve İçtimaiyat Enstitüsü' tarafından, içi-işveren-devlet ilişkileri üzerine yapılacak araştırmaları teşvik edici konferanslar 'İçtimai Siyaset Konferansları' adıyla yapılmaya başlanmıştır (zbek ve Buğra, 2006: 160-170).

1950 yılının ortalarında iktidar değişiminden dolayı Keynesyen-talep yönlü politikalar ülkemizde de uygulanmaya başlanmış, 'her ne olursa olsun ekonomik büyüme' stratejisi benimsenmiştir. Uygulanan politikalar başarıya ulaşmış, Türkiye ekonomisi bu değişimle çok hızlı bir şekilde bymtir¹. 1950'lerde kamu sektörünün hâkim olduğu bu sistem, 1960'larda da devam etmiştir (Parasız, 1991: 75,132). Ekonomik kalkınmışlığın belirli bir seviyeye gelmesinden sonraki hamle ise asıl konumuz olan sosyal ihtiyaçların giderilmesi, yani sosyal devlet uygulamalarının yaygınlaştırılmasıdır. Bu bağlamda, OECD standartlarına dayanarak ülkemizdeki sosyal devlet olgusunun ne kadar geliştiğini, öncelikle ülkemizin harcama kalemlerine bakarak inceleyeceğiz.

2.1.3. Türkiye'de Sosyal Devlet Harcamaları

Buraya kadar yaptığımız çalışma çok detaya inmemekle birlikte, sosyal devlet pratiklerinin / uygulamalarının 1850-1965 yılları arasında ülkemizde hangi alanlarda ve hangi tarihlerde yapıldığını göstermeye yöneliktir. Bundan sonra, devletin harcama kalemlerine göz atılacak ve sosyal devletin harcama kalemlerinin neler olabileceğinin analizi yapılacaktır. Devlet harcamaları  başlık altında incelenmektedir. Bunlar: [1] Cari Harcamalar [2] Yatırım Harcamaları [3] Transfer Harcamaları.

Transfer harcamaları, devlet bütçesinden mal ve hizmet alımına yapılan reel giderler yanında, karşılığında herhangi bir mal ve hizmet alınmayan, karşılıksız olarak yapılan

¹ Nitekim büyümeyle beraber gelen olumlu atmosfer 1954 yılında sona ermiştir ve ülkemizde döviz darboğazı ortaya çıkmıştır (ayrıntılı bilgi için bkz. Parasız, 1991: 75-76)

parasal ödemelerdir. Gelir aktarımı sağladıkları için, genel olarak, gelir dağılımı yönü ve gelir dağılımına olumlu etkileri olduğu düşünülür. Bu giderlerin bir kısmı kamu, bir kısmı özel sektöre aktarılmaktadır. Ülke dışına transferler de mevcuttur. Gelir dağılımı ve ekonomik etkileri bakımından önem taşıyan transferler; özel sektöre, ev halkına ve kamu kurumlarına yapılan transferlerdir (Arsan, 1982: 116-117). Sosyal devletin harcama kalemleri transfer harcamaları içerisinde yer almaktadır. Transfer Harcamaları ise kendi içerisinde beş bölüme ayrılmaktadır:

1. Faiz Ödemeleri
2. KİT'lere Yapılan Ödemeler¹
3. İadeler
4. Sosyal Güvenlik Harcamaları
5. Diğer Transferler (TCKB, 2016)²

Sırasıyla transfer harcamalarının kalemlerine değinerek konuyu açıklığa kavuşturalım. [1] Faiz ödemeleri, devletin aldığı borca verdiği ödeneklerdir (Arsan, 1982: 117-118). [2] KİT'lere transfer, düşük gelirli bireylere istihdam alanları açmayı amaçladığı için eşitleştirici etkide bulunur ve bu açıdan sosyal devlet harcamasıdır. KİT'lerin kuruluş amaçları arasında, '*gelir dağılımını düzenlemek ve bölgeler arası gelişmişlik farkının giderilmesi*' de gösterilmektedir (Arsan, 1982: 118; Murat, 1995: 99)³. [3] İadeler, bir başka ifadeyle vergi teşvikleri, '*belirli ekonomik sektörlerin veya faaliyet türlerinin teşviki*' ve '*bölgelerarası gelir-kalkınma farklılıklarının azaltılması*' için yapılmaktadır (Tekin, 2006: 302). [4] Sosyal güvenlik harcamaları, '*hastalık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, yoksulluk gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkan mağduriyetleri önlemek, gelir dağılımının düzenlenmesini sağlamak ve refah düzeyinin artırılması*' için yapılan harcamalardır (Bayri, 2013: 19). [5] Diğer transferler ise yapısı itibariyle '*eksiklikleri giderme*' odaklı yapılan transferlerdir. Maddeler halinde sıralayacak olursak;

- Ev halkına, bireylere, *doğrudan yapılan parasal yardımlar*,

¹ KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

² Veri kalemleri TCKB (TC Kalkınma Bakanlığı) Tablo 4.3c'den alınmıştır (ayrıntılı bilgi için bkz. TC Kalkınma Bakanlığı – Ekonomik ve Sosyal Göstergeler - Transfer Harcamaları)

³ KİT'lerin kuruluş nedenleri arasında en önemli nedenler ekonomik ve sosyo-ekonomik nedenler olarak belirtilmektedir (ayrıntılı bilgi için bkz. Murat, 1995: 97-131)

Ayrıca, yardımların düşük gelirli bireylere ulaşıyor ise eşitleştirici etki oluşturacağı da açıklanmıştır (Bkz. ARSAN, 1982: 115-127)

- Destekleme yardımları şeklinde, *ürünün piyasa fiyatının üstünde fiyatla mal ve hizmet alımı*,
- *Piyasa fiyatının altında mal ve hizmet satışı*,
- *Eğitim harcamaları*,
- *Parasız hizmetlere sağlanan transferler* şeklinde karşımıza çıkabilmektedir (Arsan, 1982: 117-118).

Ülkemiz bu maddeler itibariyle *sosyal devlet uygulamalarını* gerçekleştirmektedir. Bir diğer yandan, *sosyal yardımlar*, damgalanmayı ve küçük düşürülmeyi mümkün kılmakta, bireyleri tembelleğe itmekte ve bağımlılık yaratmaktadır. İstismara açık olmasından dolayı iyi niyetin suiistimali de olumsuzluğun bir diğer boyutudur. Sosyal yardımın olumsuz yönleri, sosyal devlet tanımımızı tamamen *sosyal yardım* odaklı yapamayacağımızı göstermektedir (Taşçı, 2008: 117-121). *Sosyal harcamaların* artışının ciddi boyutlara ulaşması, bir süre sonra işsizliğin de stabil hale gelmesine sebebiyet verecektir. *Ortodoks ekonomi teorisi*, işçilerin reel gelirlerinin bir seviyeye kadar düşürülmesi ve bu sayede istihdam alanı yaratarak işsizliği zamanla düşürmeyi hedefler. Bu görüş sosyal devletin sadece sosyal harcama kalemleriyle ele alınmasının pek doğru olmadığını destekler niteliktedir (Bradley ve diğerleri, 2003: 196-200). Harcamaları itibariyle sosyal devlet büyüme hızını düşürür ve işsizliği de arttırır, bu da bütçe açığına sebep olur. Aynı zamanda işçi sınıfını (dar gelirlileri) işsizliğe umursamaz hale getirir (işçi sınıfı işsizlikten şikâyet etmeyecek hale gelir), bu da işsizliğin kalıcı olmasını sağlayacaktır (Shaikh, 2003: 536). Sadece *sosyal yardım* odaklı çalışmalar, çeşitli olumsuz yorumlara da sebebiyet vermiştir. Sosyal hizmetlerin ve sosyal güvenlik harcamalarının çok oluşu, ülkelerin tasarruf kapasitelerini etkilemektedir. Bu da uzun vadede (ülkelerin 1980 yıllarında yaşadıkları gibi) ekonomilerin geleceklerine olumsuz yönde etki edecektir. Sosyal refah, insani yaşam standartlarını tesis etmede önemli bir uygulama alanıdır fakat ekonominin geleceği de sosyal refah için gereklidir ve aşırı düzeydeki *sosyal yardımlar* ekonominin geleceğini tehdit edecektir (Midgley ve Tang, 2001: 245). Tüm bu sebepler ele alındığında, *sosyal devleti* sadece *sosyal yardımlar* ile sınırlandırmak çok dar bir pencereden bakmak gibi olacaktır.

2.2. Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarına OECD Açısından Bir Bakış

OECD, sosyal devlet uygulamalarını tanımlarken, yaşlı insanlara sunulan hizmetlere, malul sınıfa, alt gelir sınıfına yardım ile sınırlandırmaz, bunlara ek olarak, iş piyasalarında yapılan düzenlemeleri, aile yardımlarını, alım gücüne dayalı gelir düzenlemeleri gibi sosyolojik ve orta gelir sınıfını ilgilendiren düzenlemeleri de incelemektedir. Bundan dolayı OECD’nin yaptığı *sosyal harcama* analizi çalışmamızda veri seti olarak alınacaktır¹. Tablo yardımıyla 1980 yılı sonrası ülkemizin sosyal harcamalarını analiz edecek olursak:

Tablo 10
Türkiye Cumhuriyeti – OECD Standartlarına Göre Sosyal Harcama
Verileri - Sosyal Harcama / GYH Oranı (1980-2014)

Yıl	*	Yıl	*	Yıl	*	Yıl	*
1980	4,0	1989	4,6	1998	8,3	2007	11,1
1981	2,4	1990	5,5	1999	9,6	2008	11,6
1982	3,2	1991	6,1	2000	7,7	2009	13,5
1983	3,3	1992	6,3	2001	8,4	2010	12,8
1984	3,5	1993	6,2	2002	9,0	2011	12,5
1985	3,2	1994	5,9	2003	10,0	2012	13,0
1986	3,2	1995	5,6	2004	10,4	2013	13,4
1987	3,3	1996	7,2	2005	10,3	2014	13,5
1988	3,9	1997	8,0	2006	10,3	2015	Veri Yok

Kaynak: OECD Data - https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG

* Sosyal Harcama / Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla Oranı (%)

Ülkemiz, Pierson’ın tanımına göre sadece 1981 yılında *sosyal devletin* temellerinin olduğu ülke olmaktan çıkmıştır. Pierson’ın ikinci tanımında ise, *sosyal devletin* bir ülkede yerleşmesi için SH’nin GYH içerisindeki oranının yüzde beş olması gerekmektedir. Ülkemiz bu orana 1990 yılında ulaşmıştır ve yazarın tanımına göre *sosyal devlet* olarak isimlendirilebilir (Pierson, 2006: 109-110). Bir diğer yandan Özbek (2002b:

¹ OECD sosyal harcama için bkz. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG# - Type of Programme.

20) çalışmasında Ruggie'nin görüşüne yer verir. Ruggie'ye göre milli gelirinin yüzde onu kadar *sosyal harcama* yapan ülkeler '*sosyal refah devleti*' olarak isimlendirilebilir. Bu tanıma göre ülkemiz, 2003 yılından (%10,0) itibaren *sosyal refah devletleri* arasına adını yazdırmıştır (bkz. Tablo 10).

Çalışmamızda, 1980 sonrası ülkemizin sosyal devlet olma çabası beş yıllık dönemlere ayrılarak analiz edilmiştir. Çalışmamız, ülkemizi etkileyen büyük çaptaki sosyal olayların ve ekonomik krizlerin sosyal devlet olgusuna ne derece etki ettiğini açıklamaya çalışacaktır. Kronolojik olarak; 1980-84, 1985-89, 1990-94, 1995-99, 2000-04, 2005-09, 2010-14 yıllarını periyodik bir şekilde irdelenecek, *sosyal devlet olgusunun* ülkemizdeki gelişimi sunulmaya çalışılacaktır.

2.2.1. 1980-84 Dönemi Türkiye'de Sosyal Devlet

1980-84 yılları, sosyal devlet harcamalarının düştüğü dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Herkesin malumu olduğu üzere ülkemiz 1980 yılında darbe geçirmiştir. Darbe, ekonomimizde kararsız bir sürecin, amacına hizmet edemeyen politikaların krizi derinleştirdiği ekonomik süreci başlatmıştır¹. *24 Ocak 1980 Kararlarıyla* şok politikalar uygulanmış, bir yandan yüksek oranlı devalüasyon yapılmıştır. Ekonomik dengesizliği düzeltebilme adına, karar bütünlüğünü sağlayıcı ve işlem hızını arttırıcı önlemler alınmış, bu amaca hizmet edecek kurumlar kurulmuştur²(Parasız, 1991: 185-200). *24 Ocak Kararlarını* gerçekleştirmek için yeni liberal politikaların kullanılması öngörülmüştür. 1970'lerde benimsenen *ithal ikameci sanayileşme ve birikim modeli*, 1980'lerden itibaren yerini *dünya ile bütünleşme* (özellikle AB ile) ve *dışa açık büyüme modeline* bırakmıştır (Sallan Gül, 2006: 282). Fakat ekonomi politikaları darbe ile gelen yeni düzenin tahakkümüyle işlevini yitirmiştir.

Darbe sonrasında ekonomiyi ayağa kaldırma çabaları devam etmektedir. Bir yanda ekonomik istikrar sağlanmaya çalışılırken, diğer yanda bankalar mevduat faizlerini

¹ Ekonomik çöküşün yanında, ülkemiz dikta rejimlerinde dahi görülmesi zor uygulamalara sahne olmuştur. Sosyal devlet olabilmenin yanından dahi geçemeyecek bu uygulamalar tarihimizde kara leke olarak kalmıştır (ayrıntılı bilgi için bkz. Berktaş, 2008: 17-23).

² Kurulan kurumlar şunlardır: (1) Koordinasyon Kurulu (2) Para Kredi Kurulu (3) Yatırımları ve İhracatı Teşvik ve Uygulama Dairesi (4) Yabancı Sermaye Dairesi (ayrıntılı bilgi için bkz. Parasız: 1991: 204)

%65'lere kadar yükselterek faiz savaşına girmişlerdir. Finans sektörünün riskliliğinin artması sonucu Haziran 1982'de Hisarbank iflas etmiş, finansal kriz başlamıştır. Kriz, Merkez Bankası'nın müdahil olmasıyla, faiz oranları yeniden düzenlenerek aşılmıştır¹. 1984 yılına kadar devam eden bu kötü gidişat, ödemeler dengesinin açık vermesinden dolayı yeniden düzenlenmiştir (Parasız, 1991: 200-214).

Bu dönem sendikal haklar itibariyle de birçok sıkıntının yaşandığı dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Sigorta sisteminde yaşanan finansman sıkıntılarının yanı sıra, sigortalı işçilerin sendikalaşma oranlarında da gerileme yaşanmıştır. *1982 Anayasası*'nda sendikal çalışmalara ve emek piyasasına kısıtlayıcı hükümler getirilmiştir. Sendikasızlaştırma politikası çerçevesinde *DİSK* kapatılmış, birçok sendikanın binasına el konulmuş, sendikal hakların çoğu yasaklanmış veya işlevsizleştirilmiştir. 1984 yılında 'sözleşmeli personel' (taşeron işçiler) uygulaması ile kamu kesiminde yeni bir statü yaratılmış, özelleştirmenin önündeki engeller kaldırılmış, memurların sahip olduğu sosyal güvencelerden ve işçilerin sahip olduğu grev ile toplu sözleşme haklarından yoksun bir kitle yaratılmıştır (Sallan Gül, 2006: 289; Topak, 2012: 214-219).

Dönem itibariyle ülkemizde borçlanma gereğinin GYH'ye oranı ortalama %4, Vergi Gelirlerinin GYH'ye oranı ise ortalama %12,93'tür. Dönem itibariyle sosyal harcamaların GYH'ye oranının artmamış ve devlet yeni bir sürece girmiştir. Darbe sonrası olması hasebiyle bu dönem ekonomik belirsizlikler baş göstermektedir (TCKB, 2015b; OECD, 2016).

Sosyal devlet uygulamalarının gerilediği bu dönem, ülkemizde bazı alanlarda insani hakların kanunlarda ve uygulamada tesis edilmeye başlandığı, bazı alanlarda ise engellendiği dönem olarak anılmaktadır. Bunun yanında, *1980 Darbesi* ile başlayan ve sonrasında kriz ile devam eden ekonomik bunalım dönemi, sosyal harcamaların da GYH içerisindeki payının düşmesine sebep olmuştur. 1980 yılında GYH içerisindeki SH oranı %4,0'ten %3,5'e düşmüştür. Dönem içerisindeki en büyük düşüş ise (*Darbeyi* resmeder nitelikte) 1980 yılından 1981 yılına geçişte yaşanmıştır. Dönem itibariyle GYH

¹ Para otoriteleri beş bankaya müdahale ederek iflaslarını ilan etmiştir. Bunlar: (1) Hisarbank (2) İstanbul Bankası (3) Odibank (4) Bağbank (5) İşçi Bankası (ayrıntılı bilgi için bkz. Parasız, 1991: 209)

içerisindeki SH %0,5 azalmıştır. *Sosyal devlet* olgusundan uzaklaşıldığının göstergesidir ve *Sosyal devlet* olma yolunda olumsuz bir karnedir (bkz. Tablo 10).

2.2.2. 1985-89 Dönemi Türkiye’de Sosyal Devlet

1984 yılında, ödemeler dengesinin yeniden düzenlenmesiyle, ülkemizde ‘*sosyal devletin emekleme dönemi*’ olarak açıklayabileceğimiz döneme girilmiştir. 1985 yılında zorunlu karşılıklar sisteminde köklü değişiklikler yapılarak finansal sistemdeki aksaklıklar giderilmiştir. 1986 yılı, para politikası yönünden geçiş döneminin başlangıcı olmuştur. Müdahaleci para politikasının yerini monetarist para ve kredi politikası almıştır (Parasız, 1991: 214-215). 1986’da kamu harcamalarının artması nedeniyle başlayan ekonomik dengesizlik, ihracat gelirlerinin ve işçi dövizlerinin azalmasına sebep olmuş, TL tekrardan devalüe edilmiştir. 1988 yılının başlarında, likidite fazlasından kaynaklı mali piyasalarda dengesizlikler olmuştur. Yıllık büyüme oranlarındaki istikrarsızlık sektörlerin de büyümesini engellemiş, planlananın aksine, kamu sektörü özel sektörden daha fazla büyümüştür (Akpınar, 2009).

Bu dönemde, bir yandan kamusal eğitim hizmetlerine yönelik harcamalarda kısıtlamaya gidilirken, diğer yandan eğitimin her kademesinde özel kesimin genişletilmesi teşvik edilmiştir¹. Sağlık hizmetlerinde de harcamalar kısılmış, özel sektörün hizmet sunumu arttırılmıştır. İster sağlık olsun, ister eğitim, siyasilerce dikkat edilen unsur ‘*nitelikli hizmet*’ değil ‘*maliyet*’tir. Bu dönemde ne acıdır ki sağlık alanına yönelik politikalar, *sağlık sektörünün ticarileşmesine* sebep olmuştur. 15 Mayıs 1987 tarihinde yürürlüğe giren *Sağlık Hizmetleri Temel Kanun Tasarısı* ile yasal koruyucu sağlık hizmetlerinin yok olması, tedavi edici sağlık hizmetlerinin maliyeti ve tüketimi ‘*Pazar kuralları*’na (serbest piyasa usulünce) belirlenmiştir. Bu dönem içerisinde yapılan olumlu gelişmelerden biri ise 1986 yılında *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşviki Kanunu*’nun çıkarılmasıdır. Bu kanun ile başbakanlığa bağlı *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu* kurulmuştur. Bu fonda toplanan yardımların dağıtılması için de

¹ Bütçe içerisindeki eğitim harcaması 1983’te %13,1 iken 1988’de %12,6’dır. (DİE’den aktaran Topak, 2012: 219)

her il ve ilçede *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları* kurulmuştur (Topak, 2012: 221-223).

Bu dönemde Borçlanma Gereğinin GYH'ye oranı ortalama %3,5'tir. Bir önceki döneme göre %0,5'lik bir azalma görülmektedir. Vergi Gelirlerinin GYH'ye oranı ise ortalama %13,13'tür. Vergi Gelirleri bir önceki döneme nazaran %0,20 artırılarak Sosyal Harcamaların finanse edildiği söylenebilmektedir (TCKB, 2015b; OECD, 2016).

Bir önceki dönem gibi, sosyal devlet uygulamalarının sekteye uğradığı yıllardır. Sosyal devlet olgusunun işlevini kısmen yitirdiği, her alanda özelleştirmelerin ve ticarileşmelerin görüldüğü dönemdir. Dönemin en dikkat çeken yanı, bu özelleştirmelerin hayati önem taşıyan eğitim ve sağlık alanlarında olmasıdır. Sayısal verilere bakılacak olursa, 1984 yılından 1985'e, GYH içerisindeki SH oranının o yıllardaki ekonomik sıkıntılardan dolayı %0,3 azaldığı görülmektedir. Bir diğer yandan, GYH içerisindeki SH'nin 1980 seviyesine 1989 yılına yetişebildiği görülmektedir. Sosyal devlet olgusunun ülkemizde gelişimi bir yana, gelişen ekonomimizin yanında niteliksel büyümenin giderek kötüleştiği görülmektedir. GYH içerisindeki SH, dönem boyunca %1,4 artarak %4,6 olmuştur. Bu oran, bu yıllarda hala *sosyal devlet* temellerinin ülkemizde atılmadığının göstergesidir (bkz. Tablo 10).

2.2.3. 1990-94 Dönemi Türkiye'de Sosyal Devlet

1989 baharında başlayan *işçi sınıfının direnişi*, siyaset ortamını da etkilemiş, geleneksel popülizmin¹ bazı öğeleri ekonomi politikalarına taşınmıştır. Bu direniş, ülkede ekonomik düzenlemelerin halk odaklı olması gerektiğini bir kere daha siyasilere hatırlatmıştır. Siyasi anlayışta değişime ihtiyaç duyulduğunu hissettiren bir diğer gelişme ise aynı yılın Mart ayında ANAP'ın yerel seçimlerde çok ağır bir yenilgiye uğramasıdır (Boratav, 2015: 175-176). Bu yıl içerisinde, *sosyal devlet* olgusunu zedeleyen düzenlemelerin ilki, '*sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması*'dir. Ekonomik anlamda olumlu gelişmelere vesile olacağı düşünülen bu düzenleme ile hem alt gelir sınıfının

¹ Popülizm ve serbest sermaye hareketleri ekonomimizde içinden çıkılmaz yeni yaralar açmıştır. Sosyal devletin tesisi için farklı uygulamalara ihtiyaç duyulmaktadır (ayrıntılı bilgi için bkz. Boratav, 2015: 181).

köleleştirilmesine, hem de içsel mali dengesizliklerden dolayı reel sektörde istikrarsızlıklara kapı aralanmıştır (Kazgan, 2013: 197).

Bu dönem içerisinde ülkemizi etkileyen iç ve dış olaylar patlak vermiştir. 1990 yılında TL'nin aşırı değerlenmesi (sermaye girişinden kaynaklı) ihracatı engellemiştir. Buna karşın ithalat da artmaktadır. *1991 Körfez Krizi (Irak Savaşı)* başladığında, ülkemizdeki yabancı sermaye gitmiştir. Turizm gelirleri düşmüş, sermaye çıkışı ekonomimizi durgunluğa sokmuştur. Bir diğer yandan, Irak ile petrol ticaretinin durdurulmasından dolayı, petrol sıkıntısı başlamıştır (Akpınar, 2009).

1989-93 yılları arasındaki işçi hareketlerinden dolayı işçi maaşlarının artması, KİT'leri kaynak bulmada sıkıntıya sokmuştur. KİT'leri *artı değer* üretemeyen konumundan kurtarmak için dönemin hükümeti ve ekonomi büyükleri özelleştirmelerine karar vermiştir. Bu da sosyal devlet olgusunu yıpratıcı uygulamalardan biridir. Devlet eliyle geliştirilebilecek kurumlar, liberal kapitalist kurumlar haline almış, kar maksimizasyonunu amaç edinmiş şirketlerin sayısı olmuştur (Boratav, 2015: 177-178).

Dönem içerisindeki bir diğer kriz, *1994 Krizi*, ücretlerin aşırı artmasından dolayı yaşanmıştır¹. Krize çare olması için *5 Nisan 1994 Kararları* alınmıştır (Parasız, 1991: 344). *5 Nisan Kararları* ile ekonomik dengesizliklerin giderilmesi ve sermayenin yeniden yapılandırılmasıyla '*yapısal uyum*'² politikalarının hızlandırılması amaçlanmıştır. Fakat giderek artan kamu kesiminin borçlanma gereği reel faiz oranlarının artmasına, bu da sermaye sahiplerinin daha fazla kazanç sağlamak için imalat sanayii yerine devlet tahvillerine yönelmelerine sebep olmuştur (Topak, 2012: 235-236).

Sosyal devlet uygulamaları olarak nitelendirebileceğimiz uygulamalar ise şu şekildedir: 1994 Krizi içinde bir tür servet vergisi olan *net aktif vergisi* ve gelir vergisine eklenti olarak getirilen *ekonomik denge vergisi* uygulamaya konmuştur. Fakat zenginlerden daha

¹ Ücretlerin aşırı artmasının yanında, kamu kesiminde kaynak açığı da ortaya çıkmıştır. Açığın kapatılması için KİT'lerin özelleştirilmesi düşünülmüştür fakat etkili olamamış ve 1994 Krizi yaşanmıştır (ayrıntılı bilgi için bkz. Topak, 2012:235).

² Yapısal uyum, ekonomik dengesizliklerin giderildiği ve sermayenin yeniden yapılandırılmasıyla nominal kalkınmadan ziyade reel kalkınmanın sağlanmasını amaçlayan evreye geçiş sürecidir (Topak, 2012: 236).

fazla vergi alınmasını sağlayan bu dzenlemeler maalesef bir yıl uygulanmıştır (Boratav, 2015: 179).

Dönem itibariyle ölkemizde borçlanma gereğinin GYH'ye oranı ortalama %6,64'tür. Bir önceki döneme göre %3,14 artmıştır. Vergi Gelirlerinin GYH'ye oranı ise ortalama %16,12'dir, yaklaşık %3 artmıştır. Borçlanma Gereği ve Vergi Gelirlerinin artışı Sosyal Harcamalara da yansımıştır (TCKB, 2015b; OECD, 2016). OECD standartlarına göre sayısal verilere bakacak olursak; GYH içerisindeki SH payı dönem içerisinde %1,3 artmıştır. Bu artışın büyük kısmı (%0,9'u) ise işçi eylemlerinin yaşandığı 1989 yılından 1990 yılına geçişte görölmektedir. 1989 yılını takip eden üç yıl içerisinde GYH içerisindeki SH artmış (%6,3'e yükselmiş) sonrasında ise düşmüştür. Toparlanmaya çalışan ekonomimizin sosyal devlet uygulamalarında geride olduğu bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır (bkz. Tablo 10).

2.2.4. 1995-99 Dönemi Türkiye'de Sosyal Devlet

1995 yılında yaşanan ekonomik canlanmanın yanında artan talebe bağlı olarak dış ticaret açığı artmış, ancak hizmet kaynaklı gelirlerin yüksek oluşu cari işlemler açığını düşük düzeyde tutmuştur. Yüksek büyüme oranı ve iç talepteki canlılığa bağlı olarak 1996 yılında ithalat harcamaları artmıştır. Buna bağlı olarak da dış ticaret açığı önemli ölçüde artmıştır. Dış ticaret açığı *görünmeyen kalemlerden elde edilen gelirlerle* kapatılmıştır. İthalatın ciddi bir şekilde artmasının bir diğer sebebi ise *Gümrük Birliği*'dir. 1996 yılı başından itibaren Gümrük Birliği işlerlik kazanmış ve bu da ithalatta birden artışa sebep olmuştur. Bunların yanında ölkemiz 1997 yılında Asya Krizinden etkilenmiş, 1998 yılına geldiğinde ise dünya genelinde yeni bir kriz patlak vermiştir. Bu krize arz yanlı makroekonomik (monetarist) politikalar ve AR-GE'lere önem veren arz yanlı politikalar sebep olmuştur (Parasız, 1991: 301-464). 1997 Asya Krizi nedenleri şunlardır: [1] Bölgeye yönelik yoğun sermaye hareketleri. [2] Finansal kırılganlık ve finansal kurumların yapılarındaki zayıflık. [3] Sabit kur rejimi uygulayanlarda kurların reel olarak değerlenmesi ve cari açık sorunu. [4] Finansal kurumların riskli kredilere yönlendirmeleri ve ahlaki risk sorunu. [5] Finansal piyasalarda şeffaflık ve etkin denetim mekanizmalarının olmayışı. Asya ile ekonomik işbirliğinden dolayı ekonomimiz bu

krizden dolayı olarak etkilenmiştir (Aras ve Öztürk, 2015a: 221-240). *1998 Rusya Krizi* ise, Rus ekonomisinde gerekli altyapı teşekkül etmeden piyasa ekonomisine geçişinden kaynaklanmıştır. Piyasa ekonomisine yönelik reformlar sosyo-ekonomik düzensizliklere neden olmuştur. Özetle, 1997’de Uzakdoğu’da başlayıp bütün Asya’yı etkisi altına alan kriz, 1998’de Rusya’yı da etkilemiş, ülkemiz ve Avrasya ekonomileri adına zor günler olarak tarihe geçmiştir (Aras ve Öztürk, 2015b: 241-270).

Sermayenin serbest dolaşımı ile başlayan ekonomik belirsizlik süreci 1997 yılından sonra yerini ekonomik durgunluğa bırakmıştır¹. Durgunluktan dolayı düşen kar oranları, sermayenin devlet üzerindeki baskılarını arttırmıştır. Devletin bütçe açıkları ile iç ve dış borçları finanse etmesi, sermayenin reel sektörde yaşanan kar oranları krizinin çelişkisini tüm ekonomiye yaygınlaştırarak yumuşatmasını sağlamış ise de borçlanmanın kendi kendini besleyen bir süreç olması nedeniyle artan borçlanma, daha büyük faiz ödemeleri ile daha büyük bütçe açıklarına neden olmuştur (Topak, 2012: 236). Bu dönem, ülkemizde FH’nin GYH içerisindeki payının ciddi bir şekilde arttığı dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. 1995 yılında %6,4 olan bu oran 1999 yılına gelindiğinde %10,7 olmuştur². Ekonomimiz, giderek borç sarmalında çırpınan bir hal almaktadır.

Bir diğer yandan, 1998 yılı ile beraber *Kesintisiz IMF Gözetimi*³ diyebileceğimiz on yıllık sürece girilmiştir. Kamu maliyesi alanına IMF programlarının geleneksel daraltıcı reçeteleri kriz yıllarında dahi egemen olmuştur, çünkü asıl amaç devlet borç stokunun aksatılmadan düşürülmesidir (Boratav, 2015: 195-200).

Bu dönemde Borçlanma Gereğinin GYH’ye oranı ortalama %6,58’dir, bir önceki döneme göre %0,06 azalmıştır. Vergi Gelirlerinin GYH’ye oranı ise ortalama %20,13’tür ve bir önceki döneme göre %4,01 artmıştır (TCKB, 2015b; OECD, 2016). Sayısal veriler itibariyle sosyal harcamalar 1995 yılında %5,6’dan 1999 yılında %9,6 ya yükselmiştir.

¹ 1997 yılında ülkemize güvenin azalmasına sebep olan bir diğer olay ise 28 Şubat sürecidir. Bu dönemdeki siyasi belirsizlik sermayenin kaçışına ve ekonomik dengesizliğe neden olmuştur (ayrıntılı bilgi için bkz. Berktaş, 2008: 39).

² Tüm yıllara ait detaylı bilgi için bkz. TC Kalkınma Bakanlığı – Ekonomik ve Sosyal Göstergeler – Tablo 4.3b. – Toplam Devlet Harcamaları

³ Bu dönemde hükümetin uyguladığı enflasyon denetleme programı ve *Stand-By* anlaşmasına konumuzun dışında olduğu için değinilmemiştir (ayrıntılı bilgi için Bkz. Kazgan, 2013: 224-226)

Sosyal harcamalar bu dönem itibariyle *yapısal uyum* programları¹ çerçevesinde bölüşüm ilişkilerini esas alan uygulamalar ve vergi artışı sayesinde artabilmiştir (Bkz. Tablo 10). Fakat bir sonraki bölümde inceleyeceğimiz üzere, bu reformlar kısmi hasarlara sebep olmuş ve her sektörün piyasaya teslim edilmesinden dolayı sosyal uygulamalarda sıkıntılar yaşanmıştır.

2.2.5. 2000-04 Dönemi Türkiye’de Sosyal Devlet

Ülkemiz 21inci yüzyıla ‘*yapısal reformlar*’ gündemiyle girmiştir. Asıl amaç, popülizmin yasal, kurumsal ve mali öğelerden oluşan dayanaklarını kaldırmaktır. Sosyal devlet olmama adına çok ciddi uygulamaların olduğu bu reformlardaki nihai amaç, sermaye üzerindeki bölüşüm düzenlemelerinin tasfiyesidir. Bu şekilde, tarımsal ürün ve girdi fiyatları tamamen *piyasa mekanizmasına* teslim edilmiştir. *Sosyal devlet uygulamaları* itibariyle tek makul uygulama ise, belirlenen ‘*muhtaç*’ ailelere yönelik yardım faaliyetlerinin *piyasa dışında* yürütülmesidir (Boratav, 2015: 202).

Ülkemiz bu dönemde iki krizle karşılaşmış, bir savaşın da mağdurlarına kucak açmıştır. Bunlar; *Kasım 2000 Krizi*, *Şubat 2001 Krizi* ve *Irak Savaşı*’dır. Krizlerin ikisi de mali nitelikteki krizlerdir. Kasım krizinin doğuş sebebi, TL’ye ve dövize olan talebin artması ve bu artan likidite talebinin piyasa tarafından karşılanamaması sonucu faiz ve kurların hızla yükselmesidir. Bu krizle beraber ülkemize giren (sıcak para) yabancı portföy yatırımı kaçmıştır. Şubat krizi ise Kasım krizinin devamı niteliğindedir. Şubat krizinin altında da ekonomik yapı bozukluğu vardır fakat asıl sorun siyasi çalkantılardır (Karluk, 2015: 477-501). Kasım ve Şubat şoklarının ardından IMF’nin daraltıcı istikrar önlemleri devreye sokulmuş, devletin mali dengesinin sağlanması en önemli öncelik olarak görülmüştür. Bu dönemde, *yeni birikim rejimi* tesis edilmeye çalışılmış, dünya kapitalizminin bir parçası olarak işlev görecektir nitelikteki sanayi kollarına yatırımlar öne çıkmıştır (Topak, 2012: 236-237). 2003 yılında başlayan *Irak Savaşı* da ekonomimizi ve sosyal yapımızı etkilemiştir. İster istemez savunma hattında ve o bölgeye yakın illerimizdeki savunma harcamalarımız artmıştır. Bir diğer yandan Iraklı mültecilerin de

¹ Ayrıntılı bilgi için Bkz. Boratav, 2015: 201

ülkemize girmesi sosyal harcamalarımızın artmasına sebep olmuştur (Tepav, 2007: 533-544).

Sosyal devlet uygulamaları ise ilk olarak tarım alanında gerçekleşmiştir. Yukarıda belirttiğimiz *piyasalaştırmayı* telafi eder nitelikte düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Tarım sektöründe ürünlere ve girdilere özgü destekler büyük ölçüde tasfiye edilmiş, bunun yerine mülkiyet esaslı ve dönüme göre sabit oranlı nakit ödemeleri yapılmıştır¹. Gitgide eriyen tarım işçilerinin getirileri bir nebze olsun desteklenmiş ve tarım işçilerinin canlandırılması için Dünya Bankası'nın '*Tarım Reformu Uygulama Projesi*' benimsenmiştir. Bu dönemdeki bir diğer uygulama ise, *TEKEL, ÇAYKUR, Fiskobirlik TMO ve Tarım Satış ve Kredi Kooperatiflerinin* destekleme politikalarının belirleyici öğeleri olmaktan çıkarılmalarıdır (Boratav, 2015: 203). Devlet, olası istismarın önüne geçebilmek için, belirli kıstaslara dayalı yardımları standartlara bağlamış (mülkiyet ve dönüme göre), kurumlar eliyle belli kişilerin kayırılmasına engel olmaya çalışmıştır.

Bu dönemde Borçlanma Gereğinin GYH'ye oranı ortalama %8,36'dır, bir önceki döneme göre %1,78 artmıştır. Vergi Gelirlerinin GYH'ye oranı ise ortalama %24,97'dir ve bir önceki döneme göre %4,84 artmıştır (TCKB, 2015b; OECD, 2016). OECD verileri itibariyle bu dönemde 2000 yılında GYH içerisindeki SH payı %7,7'den 2004 yılında %10,4'e çıkmıştır. Oran itibariyle büyük bir gelişmedir fakat bazı alanlardaki piyasalaştırmalar bu gelişmeye gölge düşürmüştür. Borçlanma Gereği ve Vergi Gelirlerinin GYH'ye oranlarının artmış olması da devletin Sosyal Harcamaları finanse edebilmek için bu araçları kullandığını göstermektedir.

2.2.6. 2005-09 Dönemi Türkiye'de Sosyal Devlet

Bu dönem içerisinde 2008 yılında *Küresel Finans Krizi*² bulunmaktadır. Bu kriz, ekonomik anlamda küreselleşmenin ne gibi etkilere sebep olabildiğini gösteren en iyi örneklerden birisidir. *2008 Krizi, 15 Eylül 2008'de* Yatırım Bankası *Lehman Brothers*'ın

¹ Bir diğer ifade ile *Doğrudan Gelir Desteği (DGD)* programı uygulamaya konmuştur.

² Bu krize, *Mortgage uygulaması* ile verilen NINJA (No Income, No Job, No Asset) kredileri sebep olmuştur (bu konu ile alakalı diğer bir çalışma ve değerlendirme için bkz. Kar ve Taban, 2015: 551-565).

iflası ile başlamıştır. Krizin reel GYH (büyüme) üzerindeki etkisi ise şu şekildedir: 2008 yılı ilk çeyreğinde büyüme oranı %7, ikinci çeyreğinde bu oran %2.6, üçüncü çeyrekte %0.9 büyüme olmuştur ancak dördüncü çeyrekte ortalama olarak ekonomimiz %8.1 küçülmüştür. Kriz sonrası ülkemizde tüketim ve yatırım harcamaları azalmış, büyüme ve istihdam oranlarında gerilemeler olmuştur. Krizin en belirgin finansal etkisinin döviz üzerinde olduğu görülmüştür. Tüm bu etkilere rağmen, ülkemiz krizden çıkışta başarılı bir performans sergilemiştir (Delice ve Öztürkler, 2015: 519-550). Burada başarılı dememizin sebebi ‘*görelî hafif yaşanması*’ anlamına gelmektedir. Ülkemiz, krizi kısa süreli fakat şiddetli bir şekilde, reel krizi ise hem üretim düşüşü hem de işsizlik artışı ile yaşamıştır. Krizin ‘*banka*’ boyutunu ise hiç yaşamamıştır (Kazgan, 2013: 288-289).

Bretton Woods kararlarından itibaren ‘*esnekleşme*’ saplantısı ülkemize bu dönemde giriş yapmıştır. 2009’da hükümetçe yayımlanan *Orta Vadeli Program* çerçevesinde, esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaştırılması da ayrı bir eleştiri konusudur. Devlet iş sektöründeki düzenleyici rolünden hepten sıyrılmış, emekçi ile işverenler arasında safını işverenlerden yana kullanmıştır. ‘*Esnekleşme*’ tüm kamu sektörlerinde taşeronluğa, ayrıca *sözleşmeli statüye* bağlı istihdamın da yaygınlaştırılmasına neden olmuştur. Çalışma hayatı memurlar ile aynı olan işçilerin taşeron firmanın karına hizmet ederek genellikle ‘*asgari ücret*’ ile geçimini sağlamaya zorlandığı düzen hayata geçirilmiştir¹ (Boratav, 2015: 204).

Bu dönemde Borçlanma Gereğinin GYH’ye oranı ortalama %1,38’dir, bir önceki döneme göre %6,98 azalmıştır. Vergi Gelirlerinin GYH’ye oranı ise ortalama %24,34’tür ve bir önceki döneme göre %0,64 azalmıştır (TCKB, 2015b; OECD, 2016). Sosyal Harcama verilerine göre ülkemiz, bu dönem içerisindeki savaş ve krize rağmen GYH içerisindeki SH payını %10,3’ten %13,5’e çıkarmıştır. Dönem içerisindeki *2008 Küresel Kriz*, Borçlanma Gereği ve Vergi Gelirlerinin GYH’ye oranının düşüşü dikkate alınacak olursa, bu gelişme gayet iyidir. GYH’nin bu döneme kadar (2009 son çeyreği ve devam eden

¹ Sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerindeki ‘*reform*’ yasaları da 2004-2006 yılları arasında yürürlüğe girmiştir. Ayrıca bu dönemde neo-liberal politikalar benimsenmiş ve kaynak tahsisi-üretiminde özel sektörün öncülüğü benimsenmiştir. Bu bağlamda *Özelleştirme* furyası başlatılmış, devlet mülkiyetinin ağırlık taşıdığı büyüklükte çok az kuruluş kalmıştır (ayrıntılı bilgi için bkz. Boratav, 2015: 204-205).

süreçteki aksamalar hariç) artıyor oluşu da bu oranın artmasına ayrı bir değer katmaktadır (Bkz. Tablo 10).

2.2.7. 2010-14 Dönemi Türkiye’de Sosyal Devlet

2008 Küresel Krizin etkisiyle toparlanmaya çalışan ekonomimiz, bu dönemde ekonomik darboğazdan çıkmaya çalışmaktadır. Bunun yanında 2011 yılında başlayan *Suriye İç Savaşı* da güney hattında mülteci krizini derinleştirmiştir. Savaşın etkisiyle mülteci sayısı gün geçtikçe artmış, savaş hattında kurulan yeni terör örgütlerinin varlığı ekstradan güvenlik önlemlerinin alınmasına neden olmuştur (Tepav, 2015: 1-9). Bu yılda sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamalarında, Van depreminde ve 2012 yılında Suriye’den gelen göçmenlere yapılan insani yardımlar nedeniyle geçici bir artış olmuştur (Yentürk, 2013: 438).

Ülkemizde bu dönem itibariyle ‘*esnekleşen*’ tarım ürünlerinin çiftçi sınıfına verdiği zarar göze çarpmaktadır. Örneğin, şeker pancarı üretimine yönelik olarak *Şeker Piyasası Kurumu* aracılığıyla pancar üretimi kısıtlanmış, şeker fabrikalarının özelleştirilmelerine başlanmıştır. Fındık ve çay gibi ihracata yönelik ürünlerde de *piyasalaştırma ve özelleştirme* süreçleri hızlandırılmıştır. Bu dönemdeki bir diğer yanlış uygulama ise, ekim-dikim yapılmayan topraklara yönelik parasal yardım yapılmasıdır. Bu şekilde üretim kısıldığı gibi, aynı zamanda üreticiler için maliyet-fiyat ikilemine sebep olmuş, çiftçileri ekim yapmaktan uzaklaştırmıştır (Topak, 2012: 243-244). Piyasanın giderek toplumları esir aldığı bu tip gelişmeler, gelişmekte olan ekonomilerde yeni arayışları doğurmuştur. Ekonomik istikrar ve daha şeffaf bir piyasa için politikalar, küreselleşmeden dolayı uluslararası mecrada çözüme kavuşturulmak istenmiştir.

G-20 ülkelerinde alınan kararlar da bu konuda örnek teşkil etmektedir. Küresel ekonomik düzen gereği, istikrarın sağlanabilmesi için uluslararası mecrada düzenlemelerin yapılması planlanmıştır. Bu açıdan ülkelerin şu kıstasları edinmeleri amaçlanmıştır: [1] Şeffaflık ve hesap verilebilirlik güçlendirilmelidir. [2] Regülasyon güçlendirilmeli, finansal ürünlerin ve finans oyuncularının bu kurallara tabi tutulması sağlanmalıdır. [3] Finans piyasalarında uyum sağlanmalı, yatırımcı ve tüketiciler korunmalıdır. İlegal

piyasada manipülasyonlar / dolandırıcılıklar önlenerek piyasalarda birlik sağlanmalıdır. [4] Uluslararası işbirliğinin pekiştirilmesi ve ulusal kuralların uluslararasıda da işlevsel halde düzenlenmeleri, bu sayede sermaye hareketlerinin izlenmesi sağlanmalıdır. [5] Uluslararası kurumlarda (Örneğin Bretton Woods kurumlarında) etkinliğin ve meşruluğun (bağlayıcılığın) arttırılması, yükselen ve gelişen ekonomilerin bu kurumlarda daha fazla temsil edilmesi gerekmektedir (Seyidoğlu ve Pişkin, 2015: 651-652). Küreselleşen dünyada, herhangi bir ülkedeki ekonomik dengesizliğin diğer ülkeleri de etkilemesinden dolayı bu düzenlemeler çok büyük önem arz etmektedir.

Dönem itibariyle Borçlanma Gereğinin GYH'ye oranı ortalama %1,14'tür, bir önceki döneme göre %0,24 azalmıştır. Vergi Gelirlerinin GYH'ye oranı ise ortalama %27,94'tür ve bir önceki döneme göre %3,60 artmıştır (TCKB, 2015b; OECD, 2016). OECD verilerine göre ise, 2014 yılı sonunda 2009'daki kazanımlara dönülmüştür. 2009'un son çeyreğinde daralmaya başlayan ekonomimizin GYH'si de düşmesine rağmen, GYH içerisindeki SH oranı 2009-11 yılları arasında düşmüştür. Sonrasında ise tekrardan 2009'daki seviyeye (%13,5'e) çıkmıştır. Bu dönemde Sosyal Harcamaları finanse edebilmek için Vergi Gelirlerinin artırıldığı görülmektedir. Bir diğer yandan Borçlanma Gereğinin GYH'ye oranı az da olsa düşürülerek olumlu bir tablo çizilmiştir. SH itibariyle ise belli bir seviyeye gelinmiştir ama asıl amaç AB ülkelerindeki seviyenin yakalanması olmalıdır¹ (Bkz. Tablo 10).

2.3. Genel Değerlendirme

Ülkemizin refah rejimi olarak hangi kategoride olduğunu Buğra ve Keyder (2015: 15) şu ifadelerle belirtir:

“Türkiye'nin Güney Avrupa Refah Rejimlerinin bugün karşılaştıkları sorunlardan alabileceği epey ders var. Ama Güney Avrupa, aynı zamanda, Türkiye'de sosyal politikanın geleceği konusunda iyimserliğe yol açabilecek bir örnek. Matsaganis ve Guillén'in Yunanistan ve İspanya örnekleri üzerine yazdıkları makalede, bu

¹ İncelediğimiz Avrupa ülkelerinde 2015 yılı verileri itibariyle en düşük SH/GYH oranı %17,2'dir (Bkz. Tablo 7).

ülkelerin Avrupa Birliği'ne katılımını izleyen dönemde ne kadar önemli kazanımlar sağlandığını, somut örneklerle izleyebiliyoruz.”

Bu ifadelerden de anlayabileceğimiz üzere, ülkemiz, coğrafi konumu da göz önüne alınarak Güney Avrupa Refah Rejimlerinin geçirdiği süreçler örnek verilerek ve bu süreçlerden ders alınması gerektiği vurgulanarak açıklanmaktadır. Güney Avrupa rejimleri vaat ettikleri halde sözlerini yerine getirmeyen yöneticilerin olduğu rejim tipidir¹. Burada dikkat edilmesi gereken husus, bizim Güney Avrupa rejimlerinden biri olmamız değil, bu tip ülkelerin düştüğu hatalara düşmememizdir. Bu ülkelerin sosyal devlet olarak gelişimi ise AB'ye katılım sürecinde gerçekleştirdikleri reformlar itibariyle belirtilmektedir.

¹ Detaylı bilgi için çalışmamızın 10. Sayfasına bakınız

SONUÇ

Ülkemiz sosyal devlet olarak 2014 yılına kadar iyi bir ivme kazanmıştır (ekonomik verilerle), ve bu gelişimin devam ettirilmesi gerekmektedir. Ekonomik veriler bir raddeden sonra yerini sosyal gelişmelere bırakmaktadır. Ülkemizde bu eşğin aşılması yakın gözükmetedir, buna binaen insani gelişime önem verilerekten nitelikli gelişmelerin sağlanması gerekmektedir.

Sosyal gelişmeler, öncelikle maddi imkânların sağlanması ile başlar. Sonrasında ise bu imkânların/fırsatların içi doldurulur. Bu açıdan, nicelikten ziyade nitelik odaklı çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bir işçinin iş kazası geçirmesi durumunda hava ambulansı dâhil her türlü imkân bulunmaktadır. Bunları aktif ve verimli bir şekilde kullandıracak sistemin oturtulması gerekmektedir.

Maddi açıdan zorlukları aşmış bir ülke olmamıza rağmen, Osmanlı Dönemi'ndeki gibi bir güven ortamımız maalesef bulunmamaktadır. Osmanlı dönemi zekât anlayışı o kadar yüksek seviyede bir güvenle sağlanmıştır ki, sadaka taşları herkesin ulaşabileceği yerlerde bulunur ve ihtiyacı olan gidip ihtiyacı kadar alır. Aslında yaptığımız sosyal devlet çalışması bunun tesis edilmesi içindir. Fakat ne yazık ki kültürel yozlaşmadan dolayı, güven esaslı analiz yapmak yerine, çalışmamızda sosyal devletin yardımlarının suiistimaline yönelik açıklamalar yapmak zorunda kaldık. Bu, toplumsal bir yaradır.

Bu konuda araştırma yapan bilim adamlarının analizleri de bu görüşümüzü haklı çıkarmaktadır. Sermayeden küresel manada alınacak bir vergi ile dünya genelinde yoksulluğun bitirilebileceğinden söz edilmektedir. Diğer yandan ise, dünya genelinde bildiğimiz ve herkesin dilinde dolaşan çok büyük sermaye sahipleri vergi listelerinde bulun(a)mamaktadır. Bu da sermaye sahiplerinin denetimlerinin şeffaflaştırılması gerektiğinin en büyük göstergelerinden biridir.

Yapılabilecek en iyi hamle, öncelikle ülkemiz içerisindeki sermaye sahiplerinin muhasebe kayıtlarının şeffaf bir şekilde sunulmasıdır. Bu, devletin gelirini arttıracığı gibi, ekonomik anlamda ülkemizin yurtdışında güven tazelemesi anlamına da gelecektir. Öncelikli gündemimiz sermaye şeffaflığı olmalıdır.

Konfüçyüs'ün de dediği gibi, “Balık vermek yerine, balık tutmayı öğretmek ve olta vermek” gerekmektedir. Yoksul kesime yapılan yardımlar tabii ki onların hakkıdır ve yapılmalıdır, fakat bu yardımlar sürekli hale gelirse, bir zaman sonra suiistimale açık bir sistem oluşacaktır. Bunun önüne geçebilmek için başta yardımların verilmesi, sonrasında ise yardımların kısılarak iş sahalarına yönlendirilmesi gerekmektedir. Eğer yardıma muhtaç olan kişi/kişiler çalışamayacak durumdalarsa yardım her halükarda devam etmelidir.

Bölgesel kalkınma olarak da ülkemiz batıda yoğunlaşmış bir sermaye ağına sahiptir. Doğu'da terörün bitirilmesi bu açıdan ana gündem maddesi olmalıdır. Terör belasını bu ülke üzerinden kaldırılabiliyorsa, ekonomik anlamda kendi yağında kavrulabilen (otokry) bir ülke olabiliriz. Bu açıdan intansif tarım yaptırılarak ülkemizin verimli tarım arazileri en yüksek verim düzeyinde kullanılmalı ve yurtdışından aldığımız tarım ürünlerinin ticareti sonlandırılmalıdır. Tarım ürünleri arasında en önemli zayıflığımız ise tohum ticaretidir. Tohum ticaretini bitirebilmek için de kendi ürünümüzü üretebilmemiz ve tohum bankası kurmamız gerekmektedir. Bu sayede ekonomik anlamda kalkınma sağlanmalıdır.

Sosyal devlet, harcamaları olan ve devletin harcama kalemlerini halkın refahına yönlendiren devlet modelidir. Bundan dolayı ekonomik anlamda ayakları üzerinde durabilmelidir. Ekonomik zorluğu da aşmanın yolları bunlardır.

Bir diğer konu ise, sosyal hizmetlerin zimmetlenmesidir. Örneğin A firmasına bir ilçedeki sosyal harcamaların bir kısmını veya bazı sosyal hizmet kurumlarının giderleri zimmetlenebilir. Bu sayede bölgesel kalkınma daha verimli hale getirilebilir. Zimmet sahibine aynı zamanda vergi teşviki de yapılarak bu tür faaliyetler teşvik edilmelidir. Batılı bir yatırımcı doğup büyüdüğü coğrafyayı doğuda doğup büyüyen bir yatırımcıdan daha iyi bilecektir, aynı şekilde doğuda doğup büyüyen bir yatırımcı da doğup büyüdüğü coğrafyayı batılı bir yatırımcıdan daha iyi bilecektir. Bu sayede bölgesel kalkınma daha verimli hale getirilebilir.

Bölgesel kalkınma ve toplumun birbirine yaklaştırılması açısından, yatırım zorunlulukları getirilmelidir. Bölgeler arasındaki istihdam farklılıklarının giderilebilmesi adına, ülkemizin dört bir yanında istihdam olanaklarının eşit dağılımına çalışılmalıdır. Aynı zamanda bölgesel yatırım faaliyetleri yürüten federasyonlar/dernekler kurulmalı, bu

faaliyetler devlet denetiminde sürdürülmelidir. En önemli koşul denetimin sıkı olmasıdır. Bu sayede bölgeler arası kalkınma farkları da görülecek, refah düzeyi ülke genelinde aynı seviyelerde hissedilebilecektir.

Ekonomik anlamda dışarıya bağlı olduğumuz en büyük alan enerjidir. Enerji, ülkemizde halledilemeyecek bir sorun değildir. Nükleer enerji santralleri doğayı tahrip ettikleri gerekçesiyle tasvip edilmeseler de, rüzgâr ve güneş enerjisiyle ülkemiz tam manada olamasa da yüksek seviyede kendi kendine yetebilecek enerji miktarını sağlamalıdır. Yaptığımız analizde ülkemizin borç almasına sebep olan harcamalarının çoğu enerji alımlarından kaynaklıdır. Bundan dolayı faiz ödemeleri gün geçtikçe artmış, bir zaman sonra GYH büyümesi daha çok olduğundan oransal olarak düşebilmiştir, fakat borç azımsanacak bir miktarda değildir. Bir diğer yandan, ülkemizde sosyal devlet harcamaları vergiler artırılarak yükseltilmiştir. Bu evrede olağan bir hamledir fakat sonrasında (örneğin 2017 senesi ve sonrasında) sosyal devlet harcamalarına yetişemeyen Batılı Devletler bu açığı borç ile kapatmışlardır. Ülkemiz adına bulunduğumuz aşamada böyle bir durum söz konusu değildir fakat olmaması adına gerekli tedbirler alınmalıdır. Yukarıda bahsettiğimiz ekonomik anlamda alınması gereken tedbirler borç almamızı engelleyici nitelikte ülkemize olumlu katkılar sağlayacaktır.

Başta da belirttiğimiz gibi, ülkemiz maddi olarak sosyal devlet olma eşiğini aşmış bir devlettir. Bundan sonra atılması gereken adımlar bu maddiyatı taşıyabilecek şekilde manevi atmosferin (kişisel gelişimin/nitelikli gelişimin) sağlanmasıdır. Bu adımlar atıldığı takdirde öncelikle yurtdışına hammadde sonrasında ise teknoloji ve AR-GE ihracatı yapan bir ülke olmamız gerekmektedir. Muasır medeniyetler seviyesine çıkmanın yolu nitelikli insanların nitelikli eğitim süreciyle iyi yerlere gelmesini sağlamaktır. Bu sayede hedeflememiz gereken GYH içerisindeki SH payı (%17-18) kendiliğinden oluşacak, ekstra bir çabaya ihtiyaç duyulmayacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Aktan, C. (2008). **Sosyal Refah Devleti**. İstanbul: Okutan Yayınları.
- Aras, O. N. ve M. ÖZTÜRK, (2015a) “1997 Asya Krizi ve Küresel Etkileri”, N. Eroğlu, İ. Eroğlu, H. İ. Aydın (Ed.), **İktisadi Krizler ve Türkiye Ekonomisi** içinde, Ankara: Orion Kitabevi, 221-240.
- Aras, O. N. ve M. ÖZTÜRK, (2015b), “1998 Rusya Krizi: Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Tıkanma”, N. Eroğlu, İ. Eroğlu, H. İ. Aydın (Ed.), **İktisadi Krizler ve Türkiye Ekonomisi** içinde, Ankara: Orion Kitabevi, 241-270.
- Aydın, M. K, (2003), **Sermayenin Küreselleşmesi**, İstanbul: Değişim Yayınları.
- Başkaya, F. (1997a), **Sömürgecilik Emperyalizm Küreselleşme**, Ankara: Öteki Yayınevi.
- Berk, F. (2014), **Farklı Devlet Sistemlerinde Karşılaştırmalı Sosyal Refah ve Hizmet Modelleri**. İstanbul: Sokak Kitapları Yayınları.
- Berktaş, H. (2008) **Yaşadığımız Şu Korkunç Otuz Yıl**. 2. Baskı. İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Bilen, M. (2002), **Piyasa Ekonomisinde Devletin Değişen Rolü** [Yayımlanmamış Doktora Tezi], İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Boratav, K. **Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2009**. 22. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Buğra, A. ve Ç. Keyder, (2015), **Sosyal Politika Yazıları**, 7. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Deacon, B. (2007). **Global Social Policy and Governance**. California: Sage Publications.
- Delice, G. ve H. Öztürkler, (2015) “2008 Küresel Finans Krizi Sonrası Türkiye Ekonomisi”, N. Eroğlu, İ. Eroğlu, H. İ. Aydın (Ed.), **İktisadi Krizler ve Türkiye Ekonomisi** içinde, Ankara: Orion Kitabevi, 519-550.
- Esping-Andersen, G. (1999). **Social Foundations of Postindustrial Economies**. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). **The Three Worlds of The Welfare Capitalism**. Oxford: Polity Press.
- Fleckenstein, T. (2011). **Institutions, Ideas and Learning in Welfare State Change: Labour Market Reforms in Germany**. New York: St Martin's Press.
- Hannesson, R. (2015). **Debt, Democracy and the Welfare State: Are Modern Democracies Living on Borrowed Time and Money?** New Jersey: Princeton University Press.

- Hirst, P. , G. Thompson ve S. Bromley. (2009) **Globalization in Question**. 3th Edition. Cambridge: Polity Press.
- Kar, M., ve S. Taban, (2015) “Avrupa Birliği Borç Krizinin Türkiye Ekonomisine Etkisi”, N. Eroğlu, İ. Eroğlu, H. İ. Aydın (Ed.), **İktisadi Krizler ve Türkiye Ekonomisi** içinde, Ankara: Orion Kitabevi, 551-565.
- Kara, U. (2015). **Sosyal Devletin Yükseliş ve Düşüşü**. Adana: Karahan Kitabevi.
- Karlık, S. R.,(2015) “Türkiye Ekonomisinde Kasım 2000-Şubat 2001 Krizleri ve Krizleri Önlemeye Yönelik Ekonomik İstikrar Kararları”, N. Eroğlu, İ. Eroğlu, H. İ. Aydın (Ed.), **İktisadi Krizler ve Türkiye Ekonomisi** içinde, Ankara: Orion Kitabevi, 477-501.
- Kazgan, G. (2013), **Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2009): "Ekonomi Politik Açısından Bir İrdeleme"**, 4. Baskı, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keynes, J. M., (1936) **The General Theory of Employment Interest, and Money**, Cambridge: Macmillan Cambridge University Press.
- Leibfried, S. (1993). “Towards a European Welfare State”. C. Jones (Ed.), **New Perspectives on the Welfare State in Europe** içinde. London: Routledge Press. 1993. 120-143.
- Lund, B. (2002). **Understanding State Welfare: Social Justice or Social Exclusion?** London: Sage Publications.
- Özbek, N. (2002a). **Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet**. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Özbek, N. ve A. Buğra (2006). **Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**. İstanbul: Emeklilik Gözetim Merkezi.
- Özdemir, S. (2007). **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul: İTO Yayınları.
- Öztürk, Ş. (2015). **Sosyal Yatırım Devleti**. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Parasız, İ. (1991). **Türkiye Ekonomisi: 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları**. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Peterson, W. C. (1991). **Transfer Spending, Taxes, and the American Welfare State**. New York: Springer Science + Business Media.
- Pierson, P. (1996) “Coping with Permanent Austerity Welfare State Restructuring in Affluent Democracies”. Paul Pierson (Ed.), **The New Politics of The Welfare State** içinde. Oxford: University Press. 2001. 239-274.

- Pierson, C. (2006). **Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare**. Cambridge: Polity Press.
- Piketty, T. (2014). **Yirmi Birinci Yüzyılda KAPİTAL**. H. Koçak (Çev.) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları (orijinal baskı tarihi 2013).
- Polanyi, K. (2014). **Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**. A. Buğra (Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları (orijinal baskı tarihi 1944).
- Popper, K. R. (2013). **Açık Toplum ve Düşmanları**. 3. baskı. M. T. Rızatepe (Çev.) Ankara: Liberte Yayınları (orijinal baskı tarihi 1945).
- Sallan Gül, S. (2006). **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa!** 2. Baskı. Ankara: Ebabel Yayıncılık.
- Sawyer, J. E. (1987). **Why Reaganomics and Keynesian Economics Failed**. New York: St. Martin's Press.
- Selek Öz, C. (2010), **Sosyal Belediyecilik Bağlamında Evde Bakım Hizmetleri: İstanbul, Ankara ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri Örnekleri** [Yayımlanmamış Doktora Tezi], Adapazarı: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Serter, N. (1994). **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**. İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yayınları.
- Seyidoğlu, H. ve A. Pişkin (2015), “Dünya Ekonomisinde Yapısal Değişim, Uluslararası Koordinasyon Girişimleri ve g-20”, N. Eroğlu, İ. Eroğlu, H. İ. Aydın (Ed.), **İktisadi Krizler ve Türkiye Ekonomisi** içinde, Ankara: Orion Kitabevi, 641-659.
- Sönmez, Sinan (1998), **Dünya Ekonomisinde Dönüşüm: Sömürgecilikten Küreselleşmeye**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Spicker, P. (2000). **The Welfare State A Genreal Theory**. London: Sage Publications.
- Starke, P. (2008). **Radical Welfare State Retrenchment**. New York: St. Martin's Press.
- Şaylan, G. (2003), **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Tezel, Y. S. (2010), **Transformation of Society in Turkey**, İstanbul: İş Bankası Yayınları.
- Titmuss, R. M. (1974). “What is Social Policy”. Stephan Leibfried ve Steffen Mau (Ed.), **Welfare States: Constructions, Deconstruction, Reconstruction: Volume 1 – Analytical Approaches** içinde. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008, 138-147.
- Topak, O. (2012), **Refah Devleti ve Kapitalizm: 2000’li Yıllarda Türkiye’de Refah Devleti**, İstanbul: İletişim Yayınları.

Wallerstein, I. (1993), **Jeopolitik ve Jeokültür**, Mustafa Özel (Çev.), İstanbul: İz Yayınları.

Sürelî Yayınlar

Adacalitei, D. (2012). Welfare State Development in Central and Eastern Europe: A State of the Art Literature Review. *Studies of Transition States and Societies*, 4.2, 59-70.

Adema, W. (1999). Net Social Expenditure. *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, Paris: OECD Publishing.

Arsan, Ü. (1982). TRANSFER GİDERLER. *Ankara Üniversitesi: SBF Dergisi*, 37.1, 115-127.

Başkaya, Fikret (1997b), Sermayenin Küreselleşmesi veya Neoliberalizmin Vahşeti, *Özgür Üniversite Forumu*, Aralık 1997, 5-24.

Bayri, O. (2013). *Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti*, 3.2, 18-60.

Berger, Johannes (1990), Market and State in Advanced Capitalist Societies, *Current Sociology*, 38.2, 103-132.

Bradley, D., E. HUBER, S. MOLLER, F. NIELSEN ve J. STEPHENS (2003). Distribution and Redistribution in Post-Industrial Democracies. *World Politics*, 193-228.

Brady, D. (2005). The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies. *Social Forces*, 83.4, 1329-1364.

Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *Archives Européennes de Sociologie*. 2.2, 221-258.

Clasen, J., J. Davidson, H. Ganßmann ve A. Mauer (2006). Non-employment and the Welfare State: the United Kingdom and Germany Compared. *Journal of European Social Policy*, 16.2, 134-154.

Çağan, N. (1980). Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 37.1, 129-151.

Deacon, B. (2000). Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalization. *Journal of European Social Policy*, 10.2, 146-161.

Garrett, G., ve D. Mitchell, (2001). Globalization, government Spending and Taxation in the OECD. *European Journal of Political Research*, 39.2, 145-177.

Gough, I. (2000). Welfare Regimes in East Asia and Europe. *Department of Social and Policy Sciences*, 27 June 2000, 1-39.

Hallerberg, M. (2013). Challenges for the German Welfare State Before and After the Global Financial Crisis. *Cato Journal*, 33.2, 263-267.

- Kus, B. (2006). Neoliberalism, Institutional Change and the Welfare State: The Case of Britain and France. *International Journal on Minority and Group Rights*, 47.6, 488-525.
- Leibfried, S. (2000). National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century. *Social Policy and Administration*, 34.1, 44-63.
- Midgley, J. ve K.-L. TANG (2001). Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare. *International Journal of Social Welfare*. 10.4, 244-252.
- Murat, S. (1995). İstihdam Açısından Kitler ve Özelleştirilmeleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 40.1, 97-131.
- Özbek, N. (2002b). Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet. *Toplum ve Bilim*. 92, 7-33.
- Özdemir, S. (2006). Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi. *Sosyal Siyaset Konferansları (Prof. Dr. Nevzat YALÇINTAŞ'a Armağan Özel Sayısı)*. 50, 153-204.
- Sapir, A. (2006). Globalization and the Reform of European Social Models. *Journal of Common Market Studies*, 369-390.
- Shaikh, A. (2003). Who Pays for the "Welfare" in the Welfare State: A Multicountry Condition. *Social Research*, 70.2, 531-550.
- Snower, D. J. (1993). The Future of the Welfare State. *The Economic Journal*, 103.418. 700-717.
- Tanzi, V. (2000). Globalization and the Future of Social Protection. *Working Paper of the International Monetary Fund*, 1-22.
- Taşçı, F. (2008). Sosyal Yardım Yapma(ma) Gereçekleri Üzerine Yaklaşımlar. *Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 12, 114-130.
- Taylor-Gooby, P. (1999). Policy Change at a Time of Retrenchment: Resent Pension Reform in France Germany, Italy and UK. *Social Policy & Administration*, 33.1, 1-19.
- Taylor-Gooby, P. (2002). The Silver Age of The Welfare State: Perspectives on Resilience. *Journal of Social Policy*, 31.4, 597-621.
- Tekin, A. (2006). Vergi Teşvikleri ve Ekonomik Etkileri. *Dumlupınar Üniversitesi - Sosyal Bilimler Dergisi*. 16, 301-316.
- Therborn, G. (1986). Karl Marx Returning: The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories. *International Political Science Review*, 7.2, 131-164.
- Yentürk, N. (2013). Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar, *ODTÜ Gelişim Dergisi*, 40, 433-464

Seminer

Marcuzzo, M. C. (February 2012). *Keynes and Welfare State*. Dipartimento di Scienze Economiche, Roma. 1-18.

Diğer Yayınlar

Akpınar, A. T. (2009). Türkiye’de Ekonomik Krizler – 1986, 1988-1989 ve 1991 Krizleri, [Elektronik Versiyon] *Sinestezi E-Dergi*.

Aydın, M., Özcan, N. A., Kaptanoğlu, N., (2007). Riskler ve Fırsatlar Kavşağında Irak’ın Geleceği ve Türkiye, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 533-544.

Başıhoş, S., E. Özpinar ve A. Taşöz, (2015). Suriye’de İç Savaş ve Türkiye ile Suriye Arasındaki Ticaretin Niteliği, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 1-9.

Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun,
<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/25761?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.
Erişim 19 Nisan 2017.

<https://sinestezi.wordpress.com/2009/03/18/turkiye-de-ekonomik-krizler-1986-1988-1989-ve-1991-krizleri/>. Erişim 2 Nisan 2017

OECD (2017). *OECD Stats*. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG#.
Erişim 9 Ocak 2017.

OECD (2017). *OECD Stats*. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>. Erişim 15 Ocak 2017.

Osmanlı Arşivleri, www.devletarsivleri.gov.tr, Erişim 12 Ocak 2017

Pacek, A., ve B. Freeman (2015). **The Welfare State and Quality of Life : A Cross-National Analysis.**

https://www.researchgate.net/publication/242231574_The_Welfare_State_and_Quality_of_Life_A_Cross-National_Analysis. Erişim 20 Şubat 2017.

Roubini, N. ve B. Setser (2004). **The effects of the recent oil price shock on the U.S. and Global Economy**

<http://pages.stern.nyu.edu/~nroubini/papers/OilShockRoubiniSetser.pdf>. Erişim 10 Şubat 2017

TCKB, (2015a), Toplam Devlet Harcamaları, Tablo 4.3b,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/TemelEkonomikGostergeler.aspx>. Erişim 9 Ocak 2017

TCKB, (2015b), Kamu Finansman Dengesi, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, s. 140,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/TemelEkonomikGostergeler.aspx>. Erişim 9 Ocak
2017

TCKB, (2015c), Toplam Devlet Harcamaları, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>. Erişim 9 Ocak
2017



ÖZGEÇMİŞ

Eyüp Ensar ÇAKMAK, 06.10.1991 tarihinde Sakarya'da doğdu. İlkokulu Mehmet Nuri İlköğretim Okulu'nda, Ortaokulu 21 Haziran İlköğretim Okulu'nda, liseyi ise Ali Dilmen Anadolu Lisesi'nde okudu. 2009 yılında girdiği İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İngilizce İktisat Bölümü'nü 2014 yılında bitirdi. 2015 yılında Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans eğitimine başladı.

