

MODERN DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜNDE BİR ARA DÖNEM: SOSYAL REFAH DEVLETİ

Zafer DURDU*

ÖZET

Bir kavram ve kurum olarak devletin nitelikleri, kökeni, biçimi, sınırları vs. tartışılmıştır. Bu tartışmalara devletin tanımı da dahildir ve farklı tarihsel dönemlerde farklı devlet tanımları da bu nedenlerle kabul edilmiştir. Devlet biçimleri arasında 20. yüzyılda en fazla üzerinde tartışmalar olan Sosyal refah devleti olmuştur. Modern devletin dönüşümünde önemli bir evre olarak 1945-1975 arası gelişmiş Batı toplumlarında hakim olan refah devleti, kapitalizmin eşitsizliklerini azaltmış, sosyal güvenlik sistemini yerleştirmiş, vatandaşlarına koruyucu bir şemsiye görevi görmüştür. Ancak 1970'li yıllarla birlikte dünya ekonomisindeki krizler ve siyasal değişimler refah devleti politikalarının da terk edilmeye başlanmasına neden olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Devlet, modern devlet, sosyal refah devleti.

An Interim Period in Transformation of Modern State: Social Welfare State

ABSTRACT

The characteristics, the origin, the model, the borders, etc of the state had always been discussed as a concept and as an institution. This discussion includes the definition of the state and different historical periods, so that different states definition was accepted. Among the state models, in the 20th century the debates concentrated on social welfare state. Between 1945-1975 as an important term in the transformation of modern state in western societies the dominant welfare state, reduced the effects of inequalities caused by capitalism, replaced the social security system and a protect citizens rights as a whole. However, the crisis in the 1970s in the world economy and political changes of the welfare state policies led to the abandonment to be introduced.

Key Words: State, modern state, social welfare state.

1. DEVLET KAVRAMI

Bir kavram ve kurum olarak devletin varlığı, nitelikleri, kökeni, biçimi, sınırları vs. tartışılmıştır. Bu tartışmalara devletin tanımı da dahildir ve farklı tarihsel dönemlerde farklı devlet tanımları da bu nedenlerle kabul edilmiştir. Devlet, genel olarak “iktidarın kaynağı ve siyasal toplumun çatısı olarak düşünülmüştür. Aslında, tarihsel açıdan devlet, siyasal birleşmeyi ve bütünleşmeyi sağlayan bir simge, bir sembol olmuştur” (Kapani, 1983: 18). İktidarın kaynağı olduğu ve birleştirici, bütünleştirici bir kavram olma içeriğini

* Araş. Gör. Dr., Muğla Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü.

Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti

devlet nasıl kazanmıştır?, devlete bu misyonu kimler neden yüklemişlerdir? ve devlete neden ihtiyaç duyulmuştur soruları yüzyıllardır filozoflar, siyaset adamları, entelektüeller arasında uzlaşamayan farklı cevaplarla yanıtlanmıştır. Bu yanıtlar bir yana, devletin doğuş sürecini gösteren somut örnekler incelendiğinde, genellikle devletlerin, (çiftçiler, hayvancılıkla uğraşanlar, zanaatkarlar, tüccarlar vs. arasında) oldukça ileri bir toplumsal işbölümünün bulunduğu, ayrıca toplumsal katmanlaşmanın olduğu toplumlarda ortaya çıktığı gözlemlenmektedir (Eroğul, 1999: 93-94). Bu somut göstergelerin ışığında temel olarak devlet örgütlenmesinde işbölümü çerçevesinde bir uzmanlaşma eğilimi ve iktidar ilişkilerini gösteren yöneten-yönetilen, alt-üst gibi tabakalaşma olguları göze çarpmaktadır.

Felsefi açıdan temel noktalar bağlamında devletin doğasının dört ana biçimde tasarlandığı söylenebilir. Bunların ilki, devletin doğal bir organizma olarak görüldüğü anlayıştır. Platon'un devlet anlayışına tekabül eden bu yaklaşımda devlet, insan organizmasıyla eşdeğerdir. İkinci anlayış, devletin belli hizmetleri vermek amacıyla kurulmuş olduğu bir kurumlar dizgesi olduğunu ileri sürer. Bu anlayışta devletin varlık nedeni yurttaşlarının mutluluğudur ve yaklaşımın temsilcisi Aristoteles'tir. Üçüncü yaklaşım Hobbes, Locke ve Rousseau'nun temsil ettiği toplumsal sözleşmecî devlet anlayışı ise insanların ilkel toplumsal yapılanma dönemindeki doğa durumunun istenmeyen koşullarından kurtulmak amacıyla bir gereksinim olarak devlete ihtiyaç duyması ile devleti açıklar. Doğal özgürlük durumunun kontrolsüzlüğünün yarattığı iyi-kötü algılamasının belirsizliğini ortadan kaldırmak üzere insanlar, bir toplum sözleşmesi ile ortak bir istençle kendilerini temsil edecek bir gücü yani hakemi –devlet- belirlemişlerdir. Dördüncü yaklaşım ise Hegel tarafından geliştirilen, günümüz ulus-devletini de büyük ölçüde etkileyen modern devlet anlayışıdır. Bu yaklaşımda devlet, kendi bünyesinde belli yetiler, yetenekler ve amaçlar taşıyan, kendisinde özgür istenci bulunan bir kavramdır. Bu anlayışta devlet, insanın, toplumun ve tüm diğer kavramların hepsinin üstünde yer alan 'tanrısal' bir kurumdur (Güçlü vd., 2003: 365-66). Tüm bu yaklaşımların gösterdiği durum devlet kavramının önemini de göstermektedir. Devletin farklı kuramsal bakış açıları ile tanımlanması bir yana devlet olgusunun olabilmesi için öncelikle bir yöneten-yönetilen ayrılığının olması şarttır. Bir toplumda kendilerini bir şekilde yöneten konumuna yerleştiren ve bu konumunu da toplumun geri kalanlarına kabul ettirenler var ise –egemenlik- devletin varlığına yönelik önemli bir ön şart da gerçekleşiyor demektir. Dolayısıyla devletin varlığı için iktidar olmazsa olmazdır. Yöneten-yönetilen ayrımının varlığı söz konusu ise orada iktidar ilişkileri de var demektir.

Devletin varlığı ve doğası açısından iktidar ilişkilerinin varlığı devlet ile toplumun birbirinden ayrı olma durumunun da bir göstergesidir. Devlet kurumunun en önemli olgusu budur ve bunun mantıksal gereği de devlet

organlarının öncelikle toplumla olan bağlarını koparma ve böylece toplumun üzerine tırmanma gereksinimidir. Böylece kendilerini devlet haline getirebilmişler, toplum üzerinde egemenliklerini de kurmuşlardır (Eroğul, 1999: 116-17). Devlet toplum ayrılığını, devletin toplumun üzerinde yer alması ve kutsallığı vurgusunun söylem ve ideoloji açısından değişmesinin başlangıcının modern ulus-devlet ile siyaset alanına girdiği söylenebilir.

2. MODERN DEVLET

Modern devletin kökeni Batı Avrupa’da feodalitenin yıkılışı ile başlayan ekonomik ve siyasal dönüşümün bir uzantısı olarak görülebilir. Feodal sistemin çöküşü, burjuvazinin yükselişi ve siyasal iktidara yürüdüğü uzun yolu, sanayi devrimi vb. Avrupa’nın kendi dinamiklerinin bir uzantısı olarak devlet biçiminin de dönüşmesi ile sonuçlanmıştır. Modern devletin meşruiyet zemini ulus kavramına dayanmaktadır. “Avrupa’da ulus kavramı patrimonyal ve mutlakiyetçi devlet alanında gelişti. Patrimonyal devlet monarşinin mülkü olarak tanımlanıyordu. Avrupa çapında farklı ülkelerdeki benzer biçimleriyle patrimonyal ve mutlakiyetçi devlet feodal toplumsal ilişkileri ve üretim ilişkilerini yönetmek için gereken politik biçimdi” (Hard&Negri, 2001: 115). Weber’in kullandığı manada patrimonyal otorite biçimi ve bu otoritenin aşırı biçimi olan sultanizm, “...geleneksel egemenliğin erk sahibinin kişisel araçları durumundaki bir yönetsel ve askeri güç oluşturması durumunda ortaya çıkar” (Weber, 1995: 338). Patrimonyal sistemde erk sahibi iktidarını gönlünce kullanabilen, genişletebilen, sınırlarını keyfi olarak genişletme hakkını kendisinde gören bir iktidara sahiptir. Weber’e göre bu sistem gerontokrasi ve ataerkillikten farklıdır. Weber’in belirttiği üzere “...Erk sahibince kişisel olarak sahiplenilme kalıtsalcılık [patrimonyalizm] düzenine özgü olup, tüm toprakların erk sahibinin mülkü –Bodenregal-, tüm uyrukların da onun köleleri olması (erk sahibinin ‘satma hakkı’) ölçüsüne varıncaya değin çok değişik biçimlerde gerçekleşebilir” (Weber, 1995: 341-42).

Weber’in tanımladığı manada patrimonyal ve mutlakiyetçi modelin dönüşümü aşamalı olarak gerçekleşti. “...Artık kralın ilahi bedeni yerine ulusun tinsel kimliği toprak ve nüfusu ideal bir soyutlama olarak koyuyordu. Daha doğrusu, fiziksel toprak parçası ve nüfus ulusun aşkın özünün uzantısı olarak düşünülüyordu. *Dolayısıyla, modern ulus kavramı monarşik devletin patrimonyal bedenini miras almış ve onu başka bir biçimde yeniden icat etmiştir.* Bu yeni iktidar totalitesinin çatısı kısmen bir yanda yeni kapitalist üretim süreçleri öte yanda ise mutlakiyetçi yönetim mekanizmaları tarafından kurulmuştu. Bu sorunlu yapısal ilişki ulusal kimlikle istikrara kavuşturuldu: Söz konusu kimlik, kan ilişkilerinin biyolojik bir sürekliliği, toprağın uzamsal bir sürekliliği ve dilsel ortaklık temelinde kurulmuş kültürel, birleştirici bir kimlikti” (Hard&Negri, 2001: 116). Böylece Avrupa’da Ortaçağ’da başlayan ekonomik ve siyasal dönüşüm yalnızca üretim biçimini, iktidar ilişkilerini,

Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti

siyasal alanı değiştirmekle kalmamış, toplumsal ilişki ve yaşam biçimlerini de köklü bir dönüşüme uğratmıştır. Meşruiyetin ve egemenliğin yeni öznesi ulusal kimlikle inşa edilen 'ulus' merkezine kaymış, patrimonyal iktidar önce biçim değiştirmiş, zamanla da ulus-devletin yeni düzeninin içinde ortadan kaybolmuştur.

Günümüzde dünyada hakim devlet anlayışı olan modern devlet, ulus-devlettir. Modern devlet Weber'de ifadesini bulduğu şekilde; "...kurallarının uygulanışında, yönetsel görevlileri yasal olarak fiziksel güç kullanma tekeline sahip olan "kurumlaşmış nitelikteki siyasal bir girişim"i anlatmak"ta (Weber, 1995: 93-94) kullanılan bir kavramdır. Weber devletin iktidar ilişkilerindeki belirleyiciliğine, gerektiğinde şiddet kullanma hakkı olduğuna ve bu anlamda da tekel olduğuna vurgu yapmaktadır. Tanımlanmış olan devlet biçimi, modern devlet hakkında da önemli bir noktayı vurgulayarak bizi ulus-devlete götürüyor. Ulus-devlet, sınırları belirli bir coğrafya içerisinde, homojen bir topluma sahip olduğu kabulünden hareketle, sınırları içerisinde iktidarı kontrol eden, şiddet kullanma ve vergi toplama haklarına sahip bir örgütlenme biçimidir. "Siyasi terminolojide, "ulus" ile "devlet halkı" aynı kapsamda düşünülür. Fakat hukuksal tanımlamanın ötesinde "ulus", ortak köken, en azından ortak dil, kültür ve tarih ile şekillenmiş siyasi bir topluluk anlamına da gelir. Devlet halkının, bu tarihsel anlamdaki "ulus"a dönüşmesi de ancak kendine özgü yaşam biçiminin somut bir yapısında gerçekleşir. "Ulus-devlet" ya da "devlet vatandaşlığı ulusu" kavramlarında birbiriyle kenetlenen bu bileşenler, tarihsel olarak gelişen, ama hiçbir koşulda koşutluk göstermeyen iki sürece, -bir yandan (1) devletlerin, diğer ucunda (2) ulusların oluşumuna- dayanır" (Habermas, 2002: 16). Ulus-devletin meşruiyetinin merkezinde yer alan 'ulus' bu yeni devlet kurumu içinde üyelerinin toplamından ibaret değildir: halk ulusla aynı şeydir ve ulus kendisini sadece kültürel olarak değil, aynı zamanda siyasi bir varlık olarak da görür. Bu sistemde ulusu halk oluşturur ve kimliğini de devlet içinde bulur ve inşa eder. Teorik olarak halk ulus-devlet sistemi içerisinde kendisini özgür bir biçimde yönetir ve yabancı bir yönetimden bağımsız olur (Schulze, 2005: 195).

Ulus-devlet özellikle Fransız devriminden sonra modern devletin biçimi haline gelmiş, bu şekilde ulusal egemenliğin mümkün olan tek varyantı olarak kalmıştır (Beriş, 2006: 129). Daha önceki dönemlerde bir devletteki iktidar ilişkilerinde belirleyici olan egemenliğin kimin ya da kimlerin elinde olacağı sorunu modern devletle birlikte tek meşru yol olarak ulusal egemenliğe dönüşmüştür.

Ulus-devletin hakim devlet modeli haline gelmesi Batı Avrupa'da 16.17. yüzyıllara kadar geri gider. Bu süreç Batı'da hem siyasal hem de ekonomik büyük dönüşümlerin yaşandığı bir dönemdir. Siyasal anlamda merkezileşmeyi ifade eden ulus-devlet anlayışı eski egemenlik biçimlerinin de

altını oyarak dinsel iktidarı, soya dayalı iktidarları –krallık, imparatorluk- ve aristokratik egemenlik biçimlerini geri plana itmiştir. Tüm bunlarla birlikte sanayi devriminin hızlı ilerleyen yapısı ekonomik yapının da devrimsel değişmelere uğramasına neden olmuştur. Yeni iş alanlarının doğması, yeni sınıfların oluşmasına da neden olmuş, ekonomik değişim siyasal değişimleri de zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede devlet kurumu da bu süreçten etkilenecek kendi içinde dönüşmüştür. Kapitalist ilişkilerin yoğunluğu ve özellikle hızlı sanayileşmenin sonuçları bunların başlıca nedenleridir. Kapitalizmin temel mekanizması olan serbest pazar sürecininin “ürettiği eşitsizlikler ve toplumsal yaşamda yarattığı tahribat, sistemi dönüştürecek arayışları da beraberinde getirmiştir. “Sosyal devlet”in doğuşu bu arayışlarla yakından bağlantılıdır” (Beriş, 2006: 239).

3. SOSYAL REFAH DEVLETİ

Refah devleti, kapitalist ekonomilerde sanayileşme ile ortaya çıkan sorunlar, artan eşitsizlik ve güvensizlik karşısında siyasal hakların gelişmesiyle devletin süreç karşısında seyirci kalamayacağı ve müdahale etmesi düşüncesinden hareketle gelişmiştir. Refah devleti şahıslara ve ailelere asgari bir gelir güvencesi veren, onları toplumsal tehlikelere karşı koruyan, sosyal güvenlik olanağı sağlayan, toplumsal konumları ne olursa olsun tüm yurttaşlara eğitim, sağlık, barınma gibi sosyal hizmetler alanında belli bir standart getiren devlettir (Şenkal, 2005: 276). Bu tanımlama kapitalist piyasa ekonomisinde müdahaleci refah devleti formunu ortaya koyması açısından önemlidir. Öte yandan bu tanım devlet müdahalelerinin, güvensizlik ve fakirliğin ortadan kaldırılması ve bazı sosyal hizmetlerde en iyi standartların garanti edilmesi amacıyla yönelik olduğunu ortaya koymaktadır. İhtilaf hala sürmektedir ve bu yüzden refah devletinin amaçlarının ne olduğu tam olarak belirli değildir. Bazıları refah devletinin; ihtiyaçların sadece minimum düzeyde karşılanması ya da belirli ihtiyaçlarda minimum standartların sağlanması ile ilgili olduğu yönünde görüş belirtmişlerdir (Wilensky ve Lebeaux). Bazıları da eğitim politikası gibi sosyal politikaların başka amaçlara da hizmet edebileceği görüşündedirler (Flora ve Heidenleimer). Gough daha ileri gider ve refah devletini, işgücünün yeniden üretilmesi ve kapitalist toplumlarda çalışmayan nüfusun korunması için kamu gücünün kullanılması şeklinde tanımlar. Bu nedenle çağdaş refah devlete çok geniş bir amaç, gerekçe ve faaliyet listesi atfedilmiştir. (http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf- erişim tarihi 12.10.2009).

Refah devleti ya da diğer bir deyişle sosyal refah devleti anlayışı sanayileşmiş ülkeler merkezinde ortaya çıkan bir formdur ve bu ülkelerde gelişmesinin nedeni kapitalizmin yaşamış olduğu krizler ve bu krizlerin yarattığı değişimlerdir (Gül, 2004: 144). 18.19. yüzyıllarda çok hızlı bir biçimde sanayileşen ülkelerde hızlı zenginleşme, teknolojinin kısa sürelerde yarattığı

Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti

sıçramalar ekonomik yaşamda olduğu kadar sosyal yaşamda, siyasal alanda da önemli değişim ve dönüşümlere de yol açmıştır. Kapitalizmin üretim ilişkilerini köklü bir biçimde dönüştürmesi ve yeni ortaya çıkan işçi sınıfının ağır çalışma ve yaşam koşulları, yoksulluk, çalışma halinde de her türlü hastalık ve iş kazaları sonucu birçok yeni sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Kapitalizme yönelik eleştiriler Marksizm ve sosyalizm gibi önemli akımların öncülüğünde büyük yankılar uyandırmış ve yaşanan sorunlara siyasal iktidarlar bir takım çözümler üretme yoluna gitmişlerdir. Refah devletinin uygulamalarına yönelik itici hareketler bu tarihsel ve sosyolojik olgulardan bağımsız bir biçimde doğru anlaşılabilir.

Refah devleti deyimini Fransızca'da ilk kez İkinci İmparatorluk döneminde kullanılmıştır. Devletin yetkilerinin genişlemesine karşı çıkan fakat aynı zamanda aşırı radikal bir bireyciliğe de aynı oranda karşı çıkan liberal düşünürlerce ortaya atılmıştır. Kavramın İngilizce'deki kullanımı ise 1940'lı yıllara denk düşmektedir. Terimin Almanca karşılığı olan Wohlfahrtsstaat sözcüğü de 1870'li yıllarda "kültür sosyalistleri" tarafından kullanılmıştır. 1880'li yıllarda Bismarck'ın gerçekleştirdiği reformları nitelendirmek içinse Sozialstaat (sosyal devlet) terimi kullanılmıştır (Rosanvallon, 2004: 119). Terimin günümüzdeki anlamını ve içeriğini kazanması 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'ndan sonra geliştirilen 'devletçi' ya da 'Keynesçi' politikalarla olmuştur (Gül, 2004: 144).

Modern devlet biçiminin bir uzantısı olarak görülen sosyal refah devleti kavramına tarihsel olarak iki açıdan bakılmaktadır. Bunlardan ilki kurumsal gelişmeler bazındadır. İkinci bakış açısı ise bütçeden sosyal harcamalara ayrılan paylara göre bir gelişim evresi ele alınmaktadır. Ama kabaca refah devletinin gelişim ve değişimini şu kategoriler altında incelemek mümkündür.

1-)1880 öncesi: Sanayi devrimi öncesi olarak da kabul edilen bu dönem paternalist bir anlayışın hakim olduğu dönemdir. Bu dönemde sorunların giderilmesinde ailelerin, gönüllü kuruluşların, hayırseverlik duygularıyla hareket eden kurumların, bireysel olarak sorumluluk duyan işverenlerin ve devlet gelir transferlerinin var olduğu görülmektedir.

2-)1880-1945 yılları arası: sanayileşme dönemi. Bu dönemde çalışanlar finansmanına zorunlu olarak katıldıkları sosyal sigorta kurumlarının koruması altındadır.

3-)1945-1975: refah devletinin altın çağı, refah dönemidir. Bu dönemde sosyal sigortalara ek olarak refah devleti fonksiyon ve kurumlarının genişlediği, gelirin devamlılığını sağlama ve yaşam standartlarını yükseltmenin amaç haline geldiği görülmektedir.

Zafer DURDU

4-)1975 sonrası: refah devletinin kriz dönemi: sosyal refah devletinin krize girdiği ve yeniden yapılandırma arayışlarının başladığı bir dönemdir. (Özdemir, 2007: 177-178).

Tarihsel dönüşümü yukarıda özetlenen refah devletinin genel olarak üç temel özelliğe sahip olduğu söylenebilir. Bunlar;

1-)Müdahaleci: piyasa başarısızlıkları üzerine harekete geçer ve doğan sorunların giderilmesine yönelik olarak önlemler alır.

2-)Düzenleyici: iş piyasalarındaki düşük ücretlerin işçileri sefaletle düşürmemesi için asgari bir ücret belirler, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini üstlenir.

3-)Gelirin yeniden dağıtıcısıdır: vergi ve diğer politikalar ve transfer harcamalarıyla gelirin paylaşımına müdahalede bulunulmadığında sınıflar arasında dengesizliklerin dolayısıyla da huzursuzlukların çıkacağı farkındadır. (Özdemir, 21) Sonuç olarak refah devleti yapılan çeşitli düzenlemeler ve uygulamalarla kötü ekonomik ve sosyal koşullar altında bulunan bireyleri korumayı amaçlamaktadır. Bu koruma ise sosyal politikalar aracılığı ile gerçekleşmektedir. Tüm tanımlardan çıkan ortak kavramsallaştırma ise “temel sosyal hizmetlerin sağlanması amacıyla yönelik devlet önlemleri” (sağlık, eğitim, konut, sosyal sigorta vb.) olarak ifade edilebilir. (Özdemir, 21-22). Sosyal refah devletinin korumacı politikalarının arkasındaki bir diğer amaç da yoksulluğu önlemek ve çalışan kesimlerden –özellikle işçilerden- gelebilecek isyancı hareketlerin önünü kesebilmek ve kontrol edebilmektir (Gül, 2004: 145). Özellikle Marksist refah devleti analizi ile de paralel olarak refah devletinin bu tür uygulamalara gitmesi anlaşılır görünmektedir. Marksizm, “devleti tüm kurumların ötesinde, işlevi sınıf egemenliğini ve sömürsünü sürdürmek ve savunmak olan asıl kurum” (Bottomore, 2001: 131) biçiminde tanımlar. Marx’a göre devlet; “...tümüyle burjuva sınıfının ortak işlerini yöneten bir komiteden başka bir şey değildir” (Marx&Engels, 1997. 44-45). Devlet, “...egemen bir sınıfın bireylerinin onun aracılığıyla kendi ortak çıkarlarını üstün kıldıkları bir biçim” (Marx&Engels, 1987: 125) olduğu için ortadan kaldırılmalıdır. Marx, devletin burjuvazi sınıfının sömürü düzenini devam ettirme işlevini üstlendiğini iddia ediyordu. İşte refah devletinin ortaya çıkışını hazırlayan ilk yasal düzenlemeler de Marx’ın ve Marxistlerin bu analizlerinin kısa süre sonrasında denk düşmektedir.

Marxizmin çağdaş temsilcileri de refah devletine eleştirel bakmaktadırlar. Fransız Komünist Partisi’nin iktisat uzmanlarından Anicet Le Pors’a göre refah devleti “sermayenin koltuk değneği”dir. İngiliz Marksist Ian Gough refah devletini “devletin gücünü, kapitalizmde iş gücünün yeniden üretimini değiştirmek ve çalışmayan nüfusu korumak için kullanması” olarak tanımlamaktadır. Bu anlayışta refah devleti, iş gücünün yeniden üretilmesinin

Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti

doğurduğu masrafların bir kısmının (sağlık, kültür vb.) kapitalist şirketler yerine devlet tarafından üstlenilmesi anlamına gelir ve refah devletinin işlevi sermayenin yükünü hafifletmektir (Rosanvallon, 2004: 142). Marksist refah devleti analizinde refah devleti ile kapitalistler ya da yönetici sınıfının sosyal programları aracılığıyla işçi sınıfının ekonomik özgürlük, eşitlik ve toplumsal adalet taleplerini karşılar gibi görünüp, devrimin önüne geçmek hedeflenmektedir. Refah programı ile işçi sınıfı kontrol altında tutulmuş, sistemin devamı, kapitalist üretim ve birikim sürecinin devamı sağlanmıştır (Gül, 2004: 172-73). 20. Yüzyılın eleştirel kuramcılarında H. Marcuse de “...bütün ussallığına karşın, refah devleti bir özgürsüzlük devletidir” (Marcuse, 1968: 84) demektedir, refah devleti sistemi ile toplum içindeki aşırı siyasal güçlerin engellenerek değişimin önüne set çekildiğini söylemektedir. Marcuse'nin yaklaşımında “...refah devleti, örgütlenmiş kapitalizmle sosyalizm arası, kölelikle özgürlük arası, totaliterlikle fesahat arası bir hilkat garibesidir” (Marcuse, 1968: 88). Gerek Marxist gerekse neo-Marxist yaklaşım refah devletine eleştirel yaklaşmakta ve kapitalist düzenin devamının garanti altına alınması, sürdürülmesi bağlamında refah devletini eleştirmektedirler.

4. REFAH DEVLETİ SINIFLANDIRMALARI

Refah devleti üzerine sınıflama çabaları bulunmaktadır, bu konudaki ilk çalışmalar, Wilensky ve Lebeaux'un 1958'de yazdığı ve refah devletlerini “kalıntı” (residual) ve “kurumsal” (institutional) biçiminde sınıflayan yaklaşımdır. Diğer bir sınıflama Richard Titmuss tarafından yapılan üçlü sınıflamadır. Bu sınıflamada Titmuss refah devletlerini “kalıntı refah modeli”(residual welfare), “endüstriyel başarı-performans modeli” (industrial achievement-performance), “kurumsal-yeniden bölüşümcü model” (institutional redistributive) olarak ele almaktadır (Özdemir, 2007: 127-28).

Refah devleti ile ilgili sınıflandırma çabalarında önemli bir yeri olan Esping-Andersen de Titmuss'a benzer biçimde üçlü bir sınıflama yapmıştır. Andersen “liberal model”, “muhafazakar model” ve “sosyal demokratik model” şeklinde bir ayrıma gitmiştir. Andersen'in ayrımının temeli refah devletlerinin inşa süreçlerinin mantığına dayanmaktadır. Kuzey Avrupa ülkelerinde yaygın olan sosyal demokratik refah modeli (İskandinav modeli), örneğin sağlığı piyasa ilişkilerinden bağımsız kılmaya çalışmaktadır. Kıta Avrupası'nın muhafazakar refah devlet sistemi ise, korporatist bir sistemdir. Sosyal hakları piyasadaki dekomüdfeye (Sosyal gereksinimlerin, devlet gibi piyasa dışı kurumlar tarafından sağlanabilmesi) etmemesine rağmen, piyasanın da eleştirisini içerir. Sigorta sistemi ve varlık araştırmasına dayalıdır. Anglo Amerikan sistemlerinde geçerli olan liberal model ise, klasik yoksulluk yasalarının bir uzantısıdır ve piyasadaki kaynaklanabilecek olumsuz etkilere tampon olmaya çalışmaktadır (Özdemir, 2007: 131-33).

Tablo 1: Esping-Andersen'in Refah Devletlerini Dekomüdfikasyon Derecelerine Göre Sınıflandırması

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

Kaynak: Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton- N.J.:Princeton University Press, 1990, s.52.&Mary C. King, “Strong Families or Patriarchal Economies? Southern European Labor Markets and Welfare in Comparative Perspective”, EUI Working Papers, RSC No: 14, 2002, s.9 (Aktaran, Özdemir, 1997: 144).

Yukarıdaki tabloda Esping Andersen refah devletlerini cömertlik derecelerine ve yaşlılık maaşları, hastalık ödemeleri ve işsizlik sigortası ödeneklerinin durumuna göre yani piyasadan bağımsızlık –dekomidifikasyon- derecelerine göre sınıflandırmaktadır. Tabloda görüldüğü üzere liberal rejimli devletlerden sosyal demokrat rejimlere doğru gidildikçe devlet ödemeleri yükselmektedir (Özdemir, 1997: 143).

Refah devleti sınıflamalarında çok daha genel ve kapsayıcı sınıflama modeline göre yine üçlü bir sınıflandırma söz konusudur: Bunlar,

- 1- Bismarck Modeli
- 2- Beveridge Modeli
- 3- Karma Model'dir.

4.1. BİSMARCK MODELİ

Modern refah devleti yolunu açan sosyal politikaların ilk ögeleri Almanya'da ortaya çıkmıştır. Almanya'da ilk adım iş kazaları konusunda atılmış, 1883-1889 arası üç yasa kabul edilerek uygulamalar genişletilmiştir.

Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti

Bunlar, Hastalık Sigortası Yasası, İş Kazaları Yasası ve Yaşlılık-malullük Sigortasıdır. Bu üç yasa, türünün ilk tarihsel örneği olan 1911 tarihli Sosyal Sigortalar Kanunu tarafından kanunlaştırılmış ve genişletilmiştir (Rosanvallon, 2004: 125-26).

“Bismarck Sistemi”nin diğer bir adı ise, “kategorisel sistem”dir. Fransa, Almanya ve Türkiye’de geçerli olan bir sistemdir. Sistemin özü, çalışma esasına dayalı sosyal sigorta mekanizmasına dayanıyor olmasıdır. Bireyler, bir işi yapmaları halinde sosyal hukuk bakımından güvence kapsamına alınmaktadır. Sistemin finansmanı, yararlananların ödedikleri sigorta primleriyle karşılanmaktadır. Bu duruma, yani yalnızca prim ödeyenin ivaza hak kazandığı duruma “karşılıklılık ilkesi” (reciprocity) ismi verilmektedir. Burada, sosyal güvenlik açısından tüm nüfusun kapsam içine alınması gerçekleşemeyebilir (http://ansiklopedi.turkcebilgi.com/Refah_Devleti). Almanya’daki Bismarck modeli zorunlu koruma sistemlerini kurumsallaştıran ilk sistem olmuştur. Bu modelin bir diğer işlevi ücretli nüfusu kuşatmaktır (Rosanvallon, 2004: 126). Bismarck tipi programlar, ücretle bağlantılı katkılar ve ücretle bağlantılı olarak ödenen ödenekler arasındaki yakınlık nedeniyle özel sigorta anlayışına oldukça yakındır (Özdemir, 2007: 157).

4.2. BEVERIDGE MODELİ

Refah devletinin temel özelliği, serbest piyasa ekonomisinin tek başına ekonomik gelişmeyi sağlayamayacağı tezi üzerine kuruludur. Bu nedenle de refah devleti anlayışında devletin ekonomik alana müdahale etmesi gerekliliği düşüncesi vardır. Devlet, toplumsal risklere karşı, çalışanları sosyal sigorta sistemi ile çalışmayan ya da çalışamayacak durumda olanları da sosyal yardım programları ile sosyal güvenlik sistemi içine alma, koruma ve temel bir yaşam seviyesi sağlama görevi üstlenmiştir. Bu görüşler 1930 ve 40’lı yıllarda özellikle Keynes ve Beveridge tarafından dile getirilmiştir (Gül, 2004: 147). Sir William Beveridge, yüzyılın başında kamu yardımı reformu çalışmaları komisyonunda çalışmış, 1941’de İngiliz sosyal güvenlik sistemi kurulması hakkında rapor hazırlamıştır. Beveridge tarafından hazırlanan raporda öngörülen sosyal güvenlik rejimi, 1930’lu yıllarda ABD ya da Avrupa’da yapılan çeşitli reformlarla ortaya konulan kısıtlayıcı “sosyal sigortalar” anlayışından ayrılır. Bu sistemde sosyal güvenliğin amacı gelir güvenliğini garanti altına alarak “insanı gereksinimden kurtarmaktır”. Bireylerin düzenli gelirini tehdit eden her şey sosyal risk olarak görülür. Bu sistemin öngördüğü sosyal güvenlik rejiminin dört temel özelliği vardır:

1. İş durumu ya da geliri ne olursa olsun nüfusun tamamını kapsar.
2. Birleşik ve sade bir sistemdir: tek bir prim, gelirden yoksun kalmaya neden olabilecek risklerin tamamını karşılar.

3. Tek biçimli bir sistemdir: İlgililerin geliri ne olursa olsun ödenekler tektir.

4. Merkezi bir sistemdir: Bir yönetim reformunu ve tek bir kamu hizmeti ortaya koyulmasını öngörür (Rosanvallon, 2004: 123).

Beveridge yukarıda sıralanan refah devletinin sosyal güvenlik rejimi özelliklerini yerleştirebilmek için üç amaçlı bir devlet politikası önermiştir: bunlar, aile ödenekleriyle ailelere yardım, bir Ulusal Sağlık Merkezi kurularak kamu sağlığının iyileştirilmesi ve istihdamın düzenlenmesidir. Beveridge'nin sistemi, ödenekler aracılığıyla sağlık risklerini ve aile harcamalarını karşılayacak bir tamamlayıcı vergi finansmanı öngörüyordu (Rosanvallon, 2004: 123). Beveridge'nin refah devleti modeli istihdam sorununun olmadığı bir devlet düzenini inşa ederek, tüm toplumu devletin koruma şemsiyesi altına almayı hedefleyen, geniş tabanlı bir modeldir.

4.3. KARMA MODEL

Bu sistemde ise hem çalışan gruplara yönelik hem de tüm vatandaşları kapsayacak şekilde evrensel bir sigorta sistemi söz konusudur. Burada Bismark modelinde olduğu gibi işçi sigortaları Beveridge de olduğu gibi halk sigortaları ve sosyal yardım içeren karma sigortalar hep birlikte kullanılmaktadır. Bu model Hollanda'da uygulanmaktadır ve hem Bismarck hem de Beveridge tipi uygulamalar mevcuttur. (Özdemir, 2007: 160).

5. KEYNESÇİ REFAH DEVLETİ

Refah devleti üzerine çalışanların ortak kabulü haline gelmiş bir uğrak noktası olarak Keynes ve iktisadi analizleri oldukça önemlidir. Neo-klasik teoriye göre, ekonomilerde görülen durgunluk, ücretlerdeki ve kamu harcamalarındaki azalma ile anlaşılabilir. Ancak Keynes, 1936'da yazdığı "General Theory of Employment, Interest and Money" adlı kitabıyla özellikle 1940 ve sonrasında dünya ekonomisine fikirleriyle hakim olmuştur. Keynes'e göre, kitlesel işsizlik, bir işgücü arzı problemi değil, aksine talep sorunudur, bu nedenle işsizlere yönelik maksimum işsizlik ödenekleri ve devletin iş yaratmak amacıyla yapacağı yatırımlar soruna köklü çözümü sağlayabilir (Özdemir, 2007: 194-95). Keynes'e göre neo-klasik teorinin ücret ve fiyat esnekliği nedeniyle ekonominin kendiliğinden tam istihdama ulaşacağını öne süren görüşü yanlıştır. Neo-klasik iktisatçılara göre eğer ekonomide işsizlik varsa bunun sebebi, işçilerin marjinal verimliliklerine eşit bir ücreti kabul etmemeleridir. Bu nedenle istihdamda bir artış ancak parasal ücretlerin, emeğin marjinal verimliliğine eşit oluncaya kadar azalması ile mümkün olacaktır (Savaş, 1999: 755-56).

Keynes, neo-klasiklerin bu yaklaşımını reddederek işsizliğin "yetersiz toplam talep" nedeniyle ortaya çıkacağını söylemiştir (Savaş, 1999: 756). Bu nedenle Keynes kamu sektörünün büyütülmesini, bunu da devletin

üstlenmesinin doğru olduğunu ileri sürmektedir. “Keynes, piyasanın kendi haline bırakıldığında toplumsal kaynakların tam istihdam edileceği bir denge oluşturmadığı görüşünden hareket etmiştir. Eksik istihdam durumunda Keynes’in önerisi; devlet müdahalesi yoluyla önlemlerin alınmasıdır. Keynesçi refah devleti bu amaca ulaşabilmek için, toplam talebi yönlendirici, tam istihdamı sağlayıcı, gıliekonomik büyüme ve istikrarı koruyucu önlemler almıştır” (Gül, 2004: 147). Keynesyen politikalar ve talep yönetimi uygulanan ekonomilerde öncelikle yüksek bir büyüme sağlanmış, istihdam artmış, ücret ve çalışma koşulları iyileşmiştir. Hızlı ekonomik büyüme, gelişim halindeki refah devletleri için maddi kaynak sağlamış, bu yolla sağlık, sosyal güvenlik, eğitim ve konut gibi alanlarda önemli gelişmeler yaşanmıştır (Özdemir, 2007: 195). Böylece Keynesyen refah devleti ile özellikle 1945-1975 arası dönemde refah devletleri altın çağını yaşamış, kapitalist devletin eşitsizlikçi görünümü belli ölçülerde de olsa giderilmiştir.

6. SONUÇ

İnsanoğlu uzun bir süredir devlet kurumunun varlığı ile yaşayagelmiştir. Bugüne gelene kadar farklı formlar almış olmakla birlikte devletin varlığı doğal, olmazsa olmaz gibi düşünülür olmuştur. Oysa insanoğlu çok daha uzun bir tarihsel süreci devlet olmaksızın yaşamış, hayatını daha basit de olsa sürdürebilmeyi ve organize edebilmeyi başarmıştır.

Bugün devlet kavramından bahsedildiğinde genel olarak akla ulus-devlet gelmektedir. Modern toplumun ihtiyaçlarının farklılaşması, daha karmaşık sosyal, ekonomik ve siyasal ilişki biçimlerinin ortaya çıkması sonucu hem soya dayalı iktidar biçimleri hem de imparatorlukların meşruiyeti ortadan kalkmış ve bunun yerine milli egemenlik anlayışına dayalı ulus-devlet biçimi yaygınlaşmıştır. 20. yüzyılın sonlarından beri de ulus-devletin değişmekte, dönüşmekte ve altının oyulmakta olduğu sıkça dile getirilmekte ve bu sürecin geriletilebilmesinin yolları aranmaktadır. Ulus-devlet, korunması, değişmemesi gereken bir ‘değer’ gibi düşünülmemekte, yani tutunulması gereken bir mevzi olarak görülmektedir. Devlet, insan üretimi bir kurumdur –ya da öyle olması gerekir, aksi takdirde tüm modern düşünce anlamsızlaşır- ve değişmesi, dönüşmesi sosyolojik olarak normaldir. Değişmemesine yönelik hakim düşüncenin yaygın olması devletin insan üretimi olmayan tanrısal bir kurum olduğuna yönelik ‘eski’ anlayışın hala ne kadar yaygın olduğuna dair güçlü bir işarettir.

Sosyal refah devleti de modern ulus-devletin bir ara formundan başka bir şey değildir. 20. yüzyılda kapitalizmin hakim olduğu gelişmiş Batı tipi toplumlarda kapitalizmin evriminin sonucu olarak benimsenmiş bir devlet formu olan sosyal refah devleti; yine aynı toplumlarda kapitalizmin zorlamaları sonucu terk edilmek ya da uygulamalarından vazgeçilmek durumunda kalmış

gibi görünmektedir. Sosyal refah devletinin yükselişinin II. Dünya Savaşı'nın yıkıntılarından hemen sonra başlaması oldukça manidardır. Keynes'in Dünya Ekonomik Buhranı sonrası yaptığı analizler ve sunduğu öneriler bir yandan devleti ekonomide önemli ve güçlü bir aygıt haline getirirken, diğer taraftan da kapitalist düzene yönelik huzursuzlukları, eleştirileri, olası işçi isyanlarını, komünizm tehdidini ortadan kaldırma hesaplarını da içermektedir. Sosyal refah devleti politikaları ile Avrupa'da ortalama otuz yıllık bir süre görece olarak 'altın çağ' yaşandı, ancak dünya ekonomisinin rekabetçi doğası, kapitalizmin kaçınılmaz krizleri, uluslar üstü büyük şirketlerin ekonomilerde etkinliğinin artması, Avrupa'da sosyal refah harcamalarının devlete olan maliyetinin yüksekliğinin bir sonucu olarak ABD ile rekabet edilemeyeceğine yönelik göstergeler refah devleti politikalarını gerilettiler. 1970'lerin ekonomik ortamının yeni krizi ile devletin ekonomik alandan geri çekilmesi, küçültülmesine yönelik söylemleri yükselten 'yeni sağ' siyasetler başta ABD ve İngiltere'de olmak üzere hayata geçirilmeye başlandı. 1980'lerde ise bu politikalar büyük oranda birçok ülkede hakim hale geldi ve sosyal refah devletinin bir ara dönem olarak kaldığı da tescillenmiş oldu.

7. KAYNAKÇA

- Beriş, Hamit Emrah, (2006), Küreselleşme Çağında Egemenlik, Ankara, Lotus Yayınları.
- Bottomore, Tom, (2001), (Haz.), Marksist Düşünce Sözlüğü, çev: M. Tunçay, İstanbul, 2. baskı, İletişim Yayınları.
- Eroğul, Cem, (1999), Devlet Nedir?, Ankara, 2. Baskı, İmge Kitabevi.
- Güçlü, A. Uzun, E., Uzun, S., Hüsrev Yolsal, Ü., (Haz.), (2003), Felsefe Sözlüğü, Ankara, Bilim ve Sanat Yayınları.
- Gül, Songül Sallan, (2004), Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!, İstanbul, Etik Yayınları.
- Habermas, Jürgen, (2002), Öteki Olmak, Öteki'yle Yaşamak, çev: İ. Aka, İstanbul, YKY.
- Hard, M& Negri, A, (2001), İmparatorluk, Çev: A. Yılmaz, İstanbul, Ayrıntı Yayınları.
- Kapani, Münci, (1983), Politika Bilimine Giriş, Ankara, 3. baskı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Marcuse, Herbert, (1968), Tek Boyutlu İnsan, Çev: S. Çağan, İstanbul, May Yayınları.
- Marx, Karl, Engels, Friedrich, (1987), Alman İdeolojisi [Feurbach], çev: S. Belli, Ankara, 2. baskı, Sol Yayınları.
- Marx, Karl, Engels, Friedrich, (1997), Komünist Manifesto, çev: Gaybiköylü, Ankara, 8. baskı, Bilim ve Sosyalizm Yayınları.

Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti

- Özdemir, Süleyman (2007), Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul, 2. baskı, İstanbul, İTO Yayınları.
- Rosanvallon, Pierre, (2004), Refah Devletinin Krizi, Çev: B. Şahinli, Ankara, Dost Kitabevi.
- Savaş, Vural Fuat, (1999), İktisatın Tarihi, Ankara, 3. baskı, Siyasal Kitabevi.
- Schulze, Hagen, (2005), Avrupa'da Ulus ve Devlet, Çev: T. Binder, İstanbul, Literatür Yayınları.
- Şenkal, Abdülkadir, (2005), Küreselleşme Çağında Sosyal Politika, İstanbul, Alfa Yayınları.
- Weber, Max, (1995), Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı, çev: Ö. Ozankaya, Ankara, İmge Kitabevi.
- [http://ansiklopedi.turkcebilgi.com/Refah Devleti](http://ansiklopedi.turkcebilgi.com/Refah_Devleti) (erişim tarihi 21.07.2009)
- http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf- erişim tarihi 12.10.2009