
Avrupa Refah Devletinin Bunalımı



KASIM AKSOY

Özet: Refah devleti olarak adlandırılan devlet yapısı, II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmıştır. Bu yapının temel varsayımları, ekonomilerin ülke içinde yönetilebilir olduğu ve sosyal sorunların devlet eliyle düzenlenen hizmet ve transferler ile aşılabileceği idi. 1970 sonrasında ise refah devleti kurucu varsayımlarını büyük ölçüde terk etmek zorunda kalmıştır. Bunun sonucunda, refah devletinin politikalarında bir dizi değişim meydana gelmiştir. Bu çalışma, 1970 sonrasında refah devletinde meydana gelen değişimleri ve bu değişimlerin refah devletine etkilerini inceleme amacı taşımaktadır. Sonuç olarak refah devletinin mevcut şartlara zor da olsa uyum sağlamaya çalıştığını söylenenin aksine ortadan kalkmadığını göstermeye çalışacağız.

Anahtar Kelimeler: Refah devleti, küreselleşme, sosyal politika, uyum.

Abstract: Welfare states developed through a gradual process beginning in the late 19th century and continuing through the 20th after the World War II. Its common assumptions are social problems can be solved by services and transfers by the states and economic activity of states can be managed in the country. However, welfare state forced to change its founder assumptions in 1970s. After, we have been showed some changes in the politics of welfare states. In this article, I will try to analyze the changes in welfare state after 1970s and effects of these changes over the welfare state. At the end I will claim that welfare state is not disappeared but adapt itself in new situations.

Key Words: Welfare state, globalization, social politics, adjustment.

Atıf©: Aksoy, Kasım, "Avrupa Refah Devletinin Bunalımı", *İLEM Yıllık*, yıl 1, sayı 1, 2006, ss. 7-26

İnsani yardım düşüncesi her ne kadar insanlığın tarihi kadar eski olsa da, *refah devleti* olarak adlandırılan devlet yapısı, II. Dünya Savaşı sonrasında meydana gelmiştir. Bu yapının temel varsayımları, ekonomilerin ülke içinde yönetilebilir olduğu ve sosyal sorunların devlet eliyle düzenlenen hizmet ve transferler ile aşılabileceği idi. 1970 sonrasında ise refah devleti hem içeriden hem de dışarıdan yoğun biçimde sorunlarla karşılaşmış, kurucu varsayımlarını büyük ölçüde terk etmek zorunda kalmıştır. Bunun sonucunda, refah devletinin politikalarında bir dizi değişim meydana gelmiştir. Bu çalışma, 1970 sonrasında refah devletinde meydana gelen değişimleri ve bu değişimlerin refah devletine etkilerini inceleme amacı taşımaktadır.

Refah Devleti Nedir?

Refah devleti, Avrupa ülkeleri için II. Dünya Savaşı sonrası dönemin yapısal özelliklerinden birini oluşturmaktadır. Her ne kadar, kavramın ne anlama geldiği ve sınırları konusunda yoğun tartışmalar olsa da (örnek olarak bkz. Wincott, 2003; Wincott, 2001), Asa Briggs'in tanımı genel olarak kabul edilmektedir. Buna göre, refah devleti, örgütlü bir gücün piyasa güçlerini değiştirme amacıyla en azından üç yönde bilinçli bir şekilde kullanıldığı bir devleti temsil etmektedir. Bu konular: Bireylere ve ailelere sahip oldukları şeylerin piyasa değerlerinden bağımsız olarak minimum bir gelirin garanti edilmesi, birey ve ailelerin belirli toplumsal risklere karşı güvenliğinin artırılması ve belli sosyal hizmetlerin herhangi bir ayırım gözetilmeden herkese sağlanmasıdır (Aktaran Flora ve Heidenheimer, 1990: 29). Bu tanım aslında refah devleti için bir ideali temsil etmektedir. Öte yandan, refah devletini bir dönemin, özellikle de II. Dünya Savaşı sonrasında, *Zeitgeist*'i* olarak anlamak daha mantıklı görünmektedir (Wincott, 2001: 413). Bu durumda, refah devleti, Avrupa ülkelerinde oluşan ve savaş sonrası iktisat-siyaset-toplum ilişkilerini niteleyen bir paradigma olarak görülebilir.

'Refah devleti'nin önemli bir ögesi, devletin fonksiyonlarının ve dolayısıyla da harcamalarının, 20. yüzyılda ciddi biçimde büyümüş olmasıdır. Bu büyümenin önemli bir boyutu da refah devletinin öğeleri olarak kabul edilen gelir güvencesi (sosyal sigorta), sağlık ve sosyal yardım harcamalarının artışıdır. Her ne kadar bu artış 1980'lerden itibaren duraklamaya başlamışsa da belirgin bir düşme söz konusu değildir. Bu çerçevede, şu anda İsveç'te refah devletinden bir şekilde hizmet ya da transfer sağlayan kesim, toplam nüfusun %50'sini oluşturmaktadır (Pierson, 2001: 409). Bununla birlikte, harcamaların öteki boyutunu oluşturan vergi oranları ve çeşitleri de değişmiştir. Daha önce büyük oranda geir sağlayan özel tüketim vergileri

* Almanca'da "zamanın ruhu".

nin yerini, toplumun daha büyük kesimini doğrudan etkileyen katma değer vergileri almıştır. Buna karşılık, refah devleti, yaptığı harcamalarla toplumdaki eşitsizliğin azalmasına katkıda bulunmuş, bazı ülkelerde ekonomik sistemin bunalım zamanlarında dengeleyici (özellikle sosyal sigorta sistemi yoluyla) etkisini göstermiştir. Refah devletinde işgücü piyasasına entegre edilmiş sosyal programlar, ekonomik yapının güçlenmesini sağlamıştır. Bu yönüyle, refah devleti sadece ideolojik olarak eşitsizliğin azalması çerçevesinde değil, etkinlikle eşitliğin arasındaki sağlanması ve sürdürülmesi zor dengenin bir tezahürü olarak kabul edilmiş ve desteklenmiştir.

Refah Devletinin Krizi - Değişen Koşullar

II. Dünya Savaşı sonrası yıllar, birçok Avrupa ekonomisi için altın yıllar olmuştur. Ekonomik büyüme, tahmin edildiğinden daha da uzun ve istikrarlı bir süreç izlemiştir. Fakat 1970'lerde uluslararası finansal sistemde altın konvertibilitesi sisteminin bitmesi ve 1973'te ilki patlak veren petrol krizleri, zaten yavaşlamış olan büyümeye darbe vurmuş ve bunun üzerine, "Devletin Mali Krizi" olarak isimlendirilen ve ideolojik tartışmaların daha üste çıktığı bir süreç yaşanmıştır. Büyüme oranlarının ciddi biçimde düştüğü bu süreç, aynı zamanda savaş sonrası dönemin en önemli özelliği olarak nitelenen tam istihdam üzerindeki vurguyu da zaman içinde oldukça zayıflatmıştır.

1970 sonrası, refah devletinin meydana geldiği 1950-1970 dönemi özelliklerini önemli ölçüde değiştirmiştir. Küreselleşme süreci, uluslararası ticaretin önemli ölçüde artmasına neden olmuş, bu da gelişmiş ülkelerdeki üretim sektörü işlerinin kısmen gelişmekte olan ülkelere transferi anlamına gelmiştir. Ayrıca petrol krizinin getirdiği arz ve talep şokları ekonomilerde ciddi bir enflasyon-işsizlik sorununa yol açmıştır. Geleneksel Keynezyen politikalar, stagflasyon ismi verilen bu yeni duruma karşı çaresiz kalmışlar ve devletlerin borç yüklerinin artmasına sebep olmuşlardır. 1970'lerin sonlarına tekabül eden bu süreçte Keynezyen politikalar üzerindeki (tam olarak hiçbir zaman olmayan) görüş birliği iyice zayıflamıştır.

Keynezyen politikalar üzerindeki (tartışmalı) görüş birliğinin sona ermesi sonucunda 1980'lerde neo-liberalizm öncelikle İngilizce konuşan ülkelerde güç kazandı. Neo-liberalizm, büyük ölçüde devletin iktisadi hayata mümkün olduğunca az müdahale etmesini savunan klasik *laissez-faire* düşüncesinin bir devamı idi. Aynı süreç içinde, sosyal demokrat partilerin gitgide daha fazla piyasa düzenini savundukları, bu bakımdan neo-liberalizmi destekleyen sağ-muhafazakar partilerle aynı çizgiye geldikleri görülmektedir. 1991'de Sovyetler Birliği'nin yıkılması da Avrupa'da sosyal demokrasi düşüncesinin zayıflamasının bir diğer nedeni olarak gösterilmektedir. Dolayısıyla, refah devletinin bunalımı sürecinde ideolojilerin de bir benzeşme sürecine girdiği ifade edilmektedir.

80'ler ve 90'larda uluslararası ekonomi-politiğin önemi daha da arttı. Bunun bir ögesi olan küreselleşme, mal ve para akımlarının baş döndürücü artışının yanısıra serbest piyasa yanlısı bir düşüncenin küreselleşmesini de getirdi. Bütün bunlar, ülkelerin kendi sınırları içinde *tam* egemen olmalarını gitgide imkansız hale getirdi. Küresel ve sınırlanmamış sermaye, hükümetlerin fazla harcamalarını açıklarla finanse etmelerini önemli ölçüde zorlaştırırken, artan uluslararası rekabet ülkelerin vergi oranlarını 1980'lerde ulaşılan en yüksek noktalardan öteye artırmalarını önledi. Dolayısıyla, bu dönemin en belirgin sonucu, kamu harcamaları konusunda giderek artan bir maliyet bilinci oldu. Bu durum, söylem olarak küreselleşmenin zorunlu olarak harcamalarda bir sıkılık (austerity) getirdiği şeklinde yerleşti. Bununla birlikte küreselleşmenin refah devleti üzerindeki *gerçek* etkileri konusunda daha iyimser yorumlar da mevcuttur (Bkz: Garrett, 1998; Garrett ve Mitchell, 2001; Yeates, 1999; Pierson, 2001). Bu yorumlara göre, refah devleti küreselleşmenin ekonomik koşullarında da ekonomiye destek olma durumunu sürdürebilir. Küreselleşmenin refah devleti üzerindeki etkisi, kimi araştırmaların hararetle belirttiği düzeyden oldukça düşüktür. Dolayısıyla, küreselleşmenin söylem boyutu öne çıkmaktadır. Öte yandan, küreselleşme, ulusal düzeydeki kurumlardan, yapılardan, sosyal ilişkilerden etkilenecek farklı ülkeleri farklı ölçüde etkilemektedir.

Küreselleşme sürecinde, uluslararası kuruluşların güçlenmesi diğer bir değişimi simgelemektedir. Özellikle Dünya Ticaret Örgütü'nün güçlenmesi, ülkelerin kendi ticaret politikaları üzerindeki hakimiyetini zayıflatmış görünmektedir. Öte yandan, Dünya Bankası, IMF ve WTO ile birlikte Amerikan hükümeti, ticaret serbestisi ile birlikte ulusal düzeyde neo-liberalizmin uygulanmasını öneren Washington Konsensüsü aracılığıyla küresel düzlemde neo-liberalizmin uygulanmasını değişik şekillerde desteklemektedirler. Yine bu süreçte, ulus ötesi şirketler ya da çok uluslu şirketler olarak adlandırılan dünya çapındaki şirketler, ulusal ekonomik politikaların belirlenmesinde daha çok dolaylı bir şekilde söz sahibi olmuşlardır.

Avrupa ülkeleri için küreselleşme ile birlikte gerçekleşen (bir anlamda da küreselleşmeyi şekillendiren) bir süreç de Avrupa Topluluğu'nun bütünleşme çabalarının hız kazanması ve Avrupa Birliği'nin doğuşu olmuştur. Avrupa Ekonomik Topluluğundan günümüze kadar olan süre içinde, Avrupa bütünleşmesi, ekonomik bütünleşmeye yaptığı vurgu ile beraber başta para politikası olmak üzere önemli politikaların bir bürokrasi aracılığıyla Birlik çapında yürütüldüğü, sosyal politikalar alanındaki uyum sürecinin ise çok yavaş ilerlediği bir süreç olmuştur. Dolayısıyla bu süreç, üye devletlerin iç politik araçlarından önemli olanlarını alarak (bu egemenlik devri, kimilerince ulus devletlerin egemenliğinin başka bir boyutta güçlenmesi anlamına gelmektedir) sosyal politikaları onlara bırakmakta, burada da sosyal politikalar açısından bir çelişki doğmaktadır.

Diğer yandan, küreselleşmenin önemine karşılık değişen içsel ekonomik ve sosyal yapıların da vurgulanması gerekmektedir. Öncelikle sanayi ekonomisinden hizmet ekonomisine dönüşüme işaret edilmelidir. Sanayideki hızlı verim artışları, ülkelerin toplam üretimleri *artarken*, üretimde çalışan nüfusun ve üretimin milli gelir içindeki payının *düşmesi* sonucunu getirmiştir. Dolayısıyla, hizmet sektöründe belirgin bir kayma görülmüştür. 1970’te Almanya’da hizmet sektöründe nüfusun %42’si çalışmakta iken, bu oran 2000 yılında %63’e yükselmiştir. Her ne kadar bu durumun nedeni olarak düşük ücretli ülkelere kayan üretim süreçleri gösterilse de, öncelikli sebebin üretimde artan verimlilik ve doyan iç piyasa olduğu görülmektedir (Iversen ve Cusack, 2000: 344).

Üretim sektöründe işler düzenli bir istihdam alanı oluşturuyordu. Ücretler artan gelirlere bağlı olarak yükseltilirken tam istihdam durumu, işçi örgütlerinin pazarlık güçlerini artırıyordu. Sanayide çalışarak yeterli miktarda para kazanan işçi ve ev işlerini gören eşi bu dönemin varsayılan aile tipini oluşturuyordu. Hizmet sektörüne geçiş ile birlikte, bu özellikler önemli ölçüde değişti. Hizmet sektörü istihdamı, genel olarak daha güvensiz bir işgücü piyasasına ihtiyaç duyuyor ve daha düşük ücretlere dayanıyordu. İşsizliğin artışı, sendikaların en temel dayanağını oldukça zayıflatıyordu. Bunun sonucunda sendikaların toplam üyeleri ve toplu sözleşmelerin kapsadığı işgücü genel bir düşüş kaydetti. Bu düşüş, özellikle liberal ülkelerde daha yoğun bir şekilde gerçekleşti. Öte yandan, işgücü piyasasında “iyi işler” ve “kötü işler” ayrımı giderek açılmaya başladı. Bunun sonucunda, işgücünün refah devletinden beklentileri de gittikçe farklılaştı. Üst düzey işlerde çalışanlar, gelirleri ile refah devletinin sunduğu hizmetleri piyasadan alabildikleri ölçüde vergi artışlarına karşı çıktılar. Alt düzey işlerde çalışanlar ise bu hizmetlere bağımlı oldukları için refah devletini desteklemeye devam ettiler.

Hizmet sektörüne geçişin yanında, sosyal yapıda da önemli değişiklikler oldu. Öncelikle, Savaş sonrası *bebek patlaması* olarak nitelenen görece hızlı nüfus artışı bir süre sonra gözden kayboldu. Bunun sonucu olarak, 1980’lere gelindiğinde Avrupa nüfusunda önemli bir yaşlanma sorunu ortaya çıktı. Bu sorun, OECD’nin tahminlerine göre 2050’ye kadar değişik ölçülerde devam edecektir (OECD, 2004; OECD, 2001). Emeklilik aylıklarının sigorta sisteminden farklı olarak halihazırda ödenen primlerden karşılanması nedeniyle yaşlanma, mevcut istihdam üzerinde baskı oluşturmaya başladı. Ayrıca, işgücüne katılım da düşük doğurganlık oranları nedeniyle azaldığından, bağımlılık oranları ciddi artışlar kaydetti. Sağlık harcamalarının da aynı nedenlerle artması, mevcut sosyal güvenlik sistemlerine ciddi yükler yükledi.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra kurulan refah devletlerinde, İskandinav modeli dışında, erkeklerin sürekli bir işte çalıştığı, kadınların ise ev işleri ile birlikte çocukların ve

yaşlıların bakımını sağladığı bir sistem öngörülmekteydi (Bu sistem, İngiltere’de ve Almanya’da özellikle belirgindi). Bu nedenle, savaş sonrasında kadınların işgücüne katılımları düşük düzeyde kaldı. Bununla birlikte, artan hizmet sektörü işleri, kadınların daha fazla işgücü piyasasına dahil olmalarını beraberinde getirdi. Bu, genellikle İskandinav modelindeki yaygın çocuk bakımı hizmetleri olmaksızın ve hatta evli kadınların işgücüne katılmalarını *engellemeye* yönelik vergi sistemine rağmen gerçekleşti. Bu durum da refah devletinin ‘aile ücreti’ varsayımını sekteye uğrattı. Yeterli destek verilmeden artan kadın istihdamı, yine İskandinavya dışında, doğurganlık oranlarını azaltarak yaşlılık ile ilgili sorunları daha da arttırdı. Öte yandan, çalışan kadınların genellikle çalışan erkeklerle evlenmesi, iki eşin ücret geliri olan (dual breadwinner) ailelere karşılık hiçbir partnerin iş bulamadığı aile tiplerinin oluşmasına ve toplumdaki gelir eşitsizliğinin daha da artmasına neden oldu. Yine bu dönemde, aile kurumunun istikrarı önemli ölçüde bozuldu ve boşanmalar, ayrı yaşamalar ve dolayısıyla yalnız annelerin oranı arttı. Bu durum da refah devletine olan talebi, imkanların artışının gittikçe sınırlandığı bir dönemde daha da yoğunlaştırdı. Öte yandan, ‘cinsel tercihler’in değişmesi, refah devletinin alışık olmadığı sorunları beraberinde getirdi.

1970 sonrası dönemde, toplumsal yapı da önemli ölçüde değişti. Daha önce işgücündeki değişimlerin bir sonucu olarak belirttiğimiz istek/çıkar farklılaşması işgücü dışındaki toplumsal kategorilerde de yaygınlaştı. Bu çerçevede orta sınıf genel olarak daha düşük vergiler ve evrensel hizmetlerin daha kaliteli sunumunu talep ederken, fakirler, düşük gelirli ve işsizler gibi toplumsal olarak ‘dışlanmış’ tabakalar, kendilerine yapılan transferlerin artışını desteklediler. Gerçekleşen politikalar ise genel olarak orta sınıfın talepleri doğrultusunda şekillendiler. Dolayısıyla, II. Dünya Savaşı ve sonrasındaki yıllarda refah devletinin doğuşu bakımından önemli olduğu ifade edilen ‘dayanışma’ duygusu yerini daha açık bir kişisel çıkar düşüncesine terk etti. Bu durum da refah devletinin toplumsal desteği bakımından önemli değişiklikleri beraberinde getirdi. Genel olarak refah devletine destek daha ılımlı bir eşitçilik temelinde devam etti. Bununla birlikte toplumsal grupların refah devleti için *fedakarlık* gösterme eğilimleri düştü (Pierson, 2001: 413).

Sonuç olarak, refah devletinin olgunlaştığı süreç olan 1945-1975 yılları arasındaki ekonomik, toplumsal ve politik niteliklerde önemli değişiklikler oldu. Bu değişiklikler, mevcut sosyal politikaların varsayımlarını önemli ölçüde değiştirdi. Her şeyden önce, hükümetlerin kendi ekonomilerinin yegane yöneticileri olduğu varsayımı, yani Keynesyen politikaların temel varsayımı, artan ticaret ve finansal akışlar nedeni ile gittikçe geçersiz hale geldi. Uluslararası kuruluşların artan etkileri de bu eğilimi güçlendirdi. Sanayi sektöründen hizmet sektörüne geçiş ve üretim sektöründeki küresel rekabet işgücü piyasasının temel varsayımlarını değiştirdi. Hizmet sektörü da-

ha esnek yani daha kolay istihdam edilen ve işten çıkartılan, çalışma saatleri serbestçe belirlenebilen bir işgücü piyasasını talep etmekteydi. Sanayi sektöründeki yüksek ücretler ve standart çalışma koşulları da bahsedilen rekabet nedeniyle gittikçe daha fazla eleştirilir oldu. Kadın istihdamı artarken, genel olarak erkek istihdamı düştü ve nüfusun yaşlanması mevcut sosyal transfer ve hizmet programlarına ciddi yükler yükledi. Bütün bunların sonucunda, mevcut sosyal politikaların *en azından* işleyiş mekanizmalarında önemli sorunlar oluştu. Bununla birlikte, refah devletinin simgelediği sosyal politikaların temel varsayımları ve amaçları bakımından karşılaştıkları eleştiriler de yoğunlaştı. Bütün bunlar, ülkelerin refah devleti uygulamalarında bazıları oldukça önemli olan kimi değişiklikler yapmalarına neden oldu.

Değişen Koşullara Farklı Cevaplar

Sosyal politikaların temel varsayımlarının zaman içinde değişmesi, ülkelerin yeni durumlara ayak uydurmaya çalışması anlamına geldi. Farklı ülkeler bu baskılardan farklı ölçülerde etkilendiler ve uyum süreçleri de önemli ölçüde farklılaştı. Bununla birlikte kimi genel trendlerin varlığından söz edilebilir. Bu trendler arasında, P. Pierson'un ifade ettiği maliyet sınırlama (cost-containment), ayak uydurma ve yeniden piyasalaştırma (re-commodification) süreçleri ile birlikte özelleştirme, yeniden tanımlanan sosyal diyalog ve sosyal politikanın farklı ölçeklere (küresel-bölgesel-yerel) taşınması sayılabilir.

Maliyet Sınırlama

Öncelikle bütün refah devletlerinde maliyetlerin artması ve buna karşılık vergi oranlarındaki artışın durması maliyet sınırlamalarının önemli hale gelmesine yol açtı. Paradoksal olarak refah devleti, kendisine olan ihtiyacın az olduğu durumda daha sorunsuz bir şekilde işlemektedir. 1970'lerde başlayan dönüşüm sırasında da bu özelliğin fark edilmesi mümkündür. Özellikle ekonomik daralma sürecinde, kaynakların azalmasına eşlik eden taleplerin artışı maliyetler konusunda yükselen bir bilinç geliştirdi. Kimi yazarlar açısından (örnek olarak Schwartz, 1998) bu, *refah devletinin* piyasaya karşı taahhütlerine karşılık sosyal taahhütleri açısından ne kadar güvenilir olduğunun sorgulanmasını getirdi.

Maliyet sınırlaması, her ne kadar farklı 'refah rejimleri'ne sahip olsalar da birçok ülkede görülen bir süreç oldu. Liberal rejime sahip ülkeler, maliyet sınırlamasını (bu ülkelerde var olduğu şekliyle) refah devletinin etkinliğinin zayıf olmasına ve dolayısıyla vergilerin düşürülmesine dayandırırken, muhafazakar rejime sahip ülkeler, vergi ve sosyal güvenlik katkıları oranlarının daha fazla artırılmaması ve yaşlılığın etkisi-

nin daha fazla hissedilmesi nedeniyle desteklediler. Sosyal demokrat ülkelerde ise yüksek vergilerden çok fazla hoşnutsuzluk olmaması ile birlikte özellikle 1990'ların başındaki bunalım (ki bu ülkeler için 1929 bunalımı ile karşılaştırılacak kadar büyüktür) devletin vergi toplama kapasitesini düşürerek maliyet sınırlama konusunda etkili oldu. Bununla birlikte, maliyet sınırlaması çabaları refah devletinin *halihazırdaki* harcamalarında ancak bir duraklama şeklinde görülmekteydi. Asıl önemli olan, özellikle emekli aylıkları konusunda *gelecekteki* maliyetlerin düşürülmesi oldu. Bu eğilim, devletin sosyal taahhütleri konusunda Schwartz'ın yukarıda belirtilen yorumunu doğrular niteliktedir.

Öte yandan, maliyet sınırlama çabaları ile birlikte refah devletinin temel gelirleri olan vergiler ve sosyal güvenlik katkılarını da değerlendirmek gerekmektedir. Genschell'in (Genschel, 2002; Genschel, 2005) belirttiği gibi, aynı süreçte tüketim vergileri ve sosyal güvenlik harcamaları kısmi de olsa artmış, sermaye gelirleri üzerindeki vergi yükü bu alandaki uluslararası rekabete (özellikle Lüksemburg gibi küçük ülkelere gelen rekabete) bağlı olarak düşerken, kişisel gelirlerdeki vergiler aynı trendi (Almanya dışında) izlememiştir. Şirketlerden elde edilen vergi gelirleri mevcut düşük seviyelerini sürdürmüşlerdir. Dolayısıyla, maliyet sınırlamasının öteki boyutunda, yani refah devletinin gelirlerindeki değişimler de maliyet sınırlaması ile benzer etkiler oluşturmuştur. Refah devletleri faydalarından yararlananlardan daha fazla vergi toplarken, onlara sunduğu hizmeti/transferi artıramamaktadır. Baumol'e göre, bu durum refah devletinin sunduğu hizmetlerin düşük verimliliğinden kaynaklanmaktadır.

Maliyet sınırlama tartışmasının bir boyutu da refah devletinin artık büyümenin *sınırlarına* ulaştığı düşüncesidir. Dolayısıyla, refah devletleri bundan sonra ya sistemlerinde kimi öğeleri/öncelikleri değiştirerek ama aynı büyüklükte kalacaklar ya da kötü senaryoya göre küreselleşme sürecinde başlamış/başlayacak olan 'dibe doğru yarış'ta çözüleceklerdir. Harcama boyutundan bakıldığında kanıtlar şimdilik birinci görüşü doğrular niteliktedir.

Yeniden Metalaştırma (Re-commodification) ya da İşgücü Katılımını Artırma

Anlam olarak menşei Polanyi'nin 'Büyük Dönüşüm' adlı kitabına kadar giden 'meta olmaktan çıkarma'-dekomodifikasyon (decommodification) kavramı, Esping-Andersen'in 'Three Worlds of Welfare Capitalism' (1990) adlı eseriyle birlikte refah devleti tartışmalarında daha önemli hale geldi. Kavram, temel olarak, bireyin ihtiyaçlarını piyasanın işleyişinden bağımsız olarak elde edebilmesi anlamına gelmektedir. Bu, kesinlikle piyasanın *olmaması* değil, kişinin temel ihtiyaçlarını karşılarken işgücünü meta olarak satmak *zorunda olmaması* anlamına gelmektedir. Paradoksal ola-

rak Esping-Andersen dekomodifikasyon düzeyinin, işgücüne katılımın en yüksek olduğu sosyal demokratik refah rejiminde en yüksek olduğunu bulmaktadır. Dolayısıyla, bu çerçevedeki sorun, işgücü piyasasına katılıp katılmamak arasındaki seçim değil, bu katılmanın hangi şartlar altında gerçekleşeceği ile ilgili seçimdir.

Kişinin işgücü piyasasına hangi şartlar altında katılacağı ve bu katılmayı sağlamak için sosyal programların nasıl tasarlanması gerektiği konuları refah devleti tartışmalarının en yoğun olduğu alanlardan biridir. Bu konudaki tartışmaları, İngiltere’de Yoksullar Yasası’na (Poor Law) kadar geri götürebiliriz. 1834’te çıkan ve eski sistemi yeniden düzenleyen Yoksullar Yasası, iş yapmaya gücü yeten yoksul işçilere, ancak ‘sanayideki en düşük işçi geliri’nden daha düşük bir yardım yaparak onları işgücü piyasasına ‘her ne şartla olursa olsun’ entegre etmeyi amaçlıyordu. Bugünkü tartışma, aynı tartışmanın biraz daha modern nitelikte bir devamı olarak görülebilir. Öte yandan, 1970’lerden sonraki sosyal güvenlik sistemleri, yukarıda belirtilen şartlardaki sanayi istihdamının baskın olduğu tam istihdamı sağlamış bir iş piyasasına katılma gibi bir sorunla ilgilenirken, bugün karşılarındaki sorun, çok daha farklılaşmış bir hizmet sektöründe genellikle daha düşük ücretli ve daha güvensiz istihdamın artırılması olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, refah devletinin önündeki tercihler, işgücü piyasası bakımından genellikle 1970’lerin başındakinden daha düşük bir dengeyi işaret etmektedir.

Bu çerçevede, Iversen ve Wren (1998) refah devletinin oldukça güç bir hizmet sektörü problemi (service sector trilemma) ile karşılaştığını öne sürmektedirler. Buna göre, refah devleti bütçe dengesi, istihdam yaratma ve eşitlik hedeflerinden sadece iki tanesini birlikte gerçekleştirebilmektedir. Liberal refah devletleri, bütçe dengesi ve istihdam yaratmayı önceliklemişler ve artan eşitsizliğe göz yummuşlardır. Muhafazakar refah devletleri, istihdam artışını eşitliği artırmadan yükseltmeye çalışmışlar, fakat bunun karşılığında daha fazla borçlanmak zorunda kalmışlardır. Sosyal demokrat refah devletleri ise muhafazakar refah devletleri ile aynı stratejiyi benimserken istihdam artışını kamudaki hizmet sektörünün artışı ile karşılamışlar, bunu da artan vergiler aracılığıyla gerçekleştirmişlerdir. Bu *trilemma*’yı bir yana bıraksak da, yeni dönemde gittikçe önemli hale gelen *özel kesim hizmet sektöründeki* istihdamın artmasının bu sektördeki işgücü piyasasının özellikleri nedeni ile refah devletinin klasik ilkelerini sarstığı söylenebilir. Bununla birlikte A. Sen, iş’in modern insanın hayatındaki merkezi rolüne işaret etmekte ve refah devleti ile istihdam arasında, istihdamın eşitsizlikle arttığı Amerika ve eşitliğe bağlı olarak istihdamın *azaldığı* Avrupa örneklerinin ötesinde yeni dengelerin bulunması gerektiğini hatırlatmaktadır (aktaran Glennerster, 1999: 6).

Bununla birlikte, Pierson’un (P. Pierson, 2001) *yeniden metalaştırma (re-commodification)* olarak nitelediği genel bir süreç gözükmektedir; bütün ülkelerde refah

devleti reformları açısından en önemli ortak özelliklerden birisi, farklı vurgularla, farklı amaçlarla ve farklı etkinlikte de olsa işgücü piyasasına katılımın *havuç ve sopa*'nın farklı bileşimleri ile desteklendiği görülmektedir. Bu açıdan en önemli değişim, pasif işsizlik önlemlerine karşı aktif işsizlik önlemlerinin vurgulanmasıdır. Aktif işsizlik önlemleri, gelirin sürdürülmesi ile birlikte, hızlı bir biçimde işgücüne tekrar katılmayı teşvik etmektedir. Bu tür politikalar birçok aracı kapsamaktadır: İşsizlere belli bir eğitim sağlanması, belli işlerde belirli bir dönem hükümet sübvansiyonu verilmesi suretiyle çalıştırma, bazen düşük ücretleri belli bir süre kimi teşviklerle tamamlama, işsizlik ödeneğinin devam etmesi için aktif bir şekilde iş arandığını kanıtlama, işsizlik sonrasında işsizlik ödeneğine hak kazanmak için belli bir bekleme süresi konulması, ama en yaygın olarak işsizlik ödeneğinin önceki işteki ücrete oranının düşürülmesi, ödeneğe hak kazanma şartlarının zorlaştırılması ve ödeneğin toplam süresinin düşürülmesi. OECD'nin de desteklediği (Bkz. OECD, 2006: 58) bu stratejiler, İnsan Kaynağının Geliştirilmesi ya da İşgücü Piyasasına Katma amaçlarından birisine yönelik kullanılabilir (ikinci amaç, yeni işin şartlarını daha az dikkate almaktır ve bu 'refaha karşı iş -welfare vs. workfare- olarak nitelenmektedir). İnsan kaynağının geliştirilmesi Avrupa'da baskın anlayış iken, işgücü piyasasına bağlama, İngiltere konuşan ülkelerde daha yaygındır (Byrne, 2003: 198).

İşsizliğin yapısal bir sorun olarak ortaya çıkmasından ve hizmet sektörünün öneminin artışından sonra, refah devletleri işgücü üzerindeki geleneksel kısıtlamaları kaldırma konusunda da adımlar atmak zorunda kaldılar. Gan,mann'ın (2000) eleştirdiği gibi, yeni dönemdeki sloganlardan birisi de "bir kurtçuk kadar esnek ol" idi. Her ne kadar işgücü piyasasındaki katılımlar kendiliğinden varolmamış ve belli sosyal amaçlar için konmuş olsa da (Solow, 1998), bu katılımların genel olarak yeni istihdamı önlediği öne sürülmekteydi. 1970 sonrasında politika seçimlerinde işgücü piyasasındaki esnekliği artırmak için oldukça büyük adımlar atıldığı söylenebilir. Bu çerçevede, kısmi zamanlı ve süreli sözleşmeli çalışmalar özendirilirken işe almaların ve işten çıkarmaların kolaylaştırılması için kimi değişiklikler yapılmıştır. Bununla birlikte, 2006 yılında Fransa'daki toplu protestoların da gösterdiği gibi, bu yöndeki değişimler, bazı ülkelerde toplumun büyük kesimlerinde oldukça büyük rahatsızlıklar uyandırabilmektedirler. Öte yandan, Danimarka gibi sosyal demokrat niteliklere sahip bir ülkede ise, genellikle işgücünün esnekleşmesi arasında özenilen bir denge bulunduğu görülmektedir. Genel olarak ise güvenceler kısmi zamanlı ve sezonluk çalışanlar için daha fazla olmak üzere zayıflatılmış ve bu şekilde işgücü piyasalarındaki güvenli-güvensiz işçi ikilemi daha da güçlendirilmiştir. Dolayısıyla Koray'ın belirttiği gibi, 'eğreti istihdam'da ve kötü işlerde artış görülmektedir (Koray, 2005: 204).

Aynı süreçte, genel olarak sendikacılığın güç kaybetmeye başladığı görülmektedir. Sendikalar, genel olarak işçiler arasındaki farklılıkların az olduğu ya da ortak girişim aracılığıyla tolere edilebileceği varsayımına dayanmaktadırlar. Daha önce bahsedilen dönüşümlerin neticesi olarak bu varsayım da önemli miktarda zarar görmüş ve Koray'ın belirttiği gibi işgücü çevre ve çekirdek işgücü olmak üzere iki kutba bölünmüş ve bunların arasında da hacmi zamana ve yere göre değişen ara işgücü tabakaları meydana gelmiştir. Çekirdek işgücü, işyerine olan yakın bağlantısı nedeniyle sendikalara sıcak bakmazken, özellikle hizmet sektöründeki çevre işgücünün düşük iş güvencesi ile sendikalara üye olması da zorlaşmaktadır. Kuralsızlaştırma olarak özetlenebilecek olan esnekleştirme çabaları da sendikaların zayıflamasında başka bir etken olmaktadır (Koray, 2005: 261-262). Üye sayılarındaki gerilemenin yanında, 1980 sonrasında sendikaların OECD genelinde merkezileşme derecesinin azaldığı görülmektedir (OECD, 2006: 81). Bu da esnekliğin sağlanmasına yönelik bir adım olarak kabul edilmektedir. Bir bütün olarak düşünüldüğünde, sendikaların mevcu sistemdeki rolü önemli biçimde değişmiştir.

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde, Avrupa ülkelerinin birçoğunda işgücünün piyasaya (özellikle de özel hizmet sektörü istihdamına) tekrar katılması için öncelikle mevcut sosyal transfer ve hizmetlerin bu yönde değiştirildiğini, sendikaların zayıfladığını/zayıflatıldığını, işgücünün esnekleştirilmesi için özellikle kısmi zamanlı işgücünün ve geçici sözleşmeli işlerin teşvik gördüğünü söyleyebiliriz. Bunun sonucunda, ülkeler hem esnek hem de güvenli bir istihdam anlayışına (flexicurity) geçmeye çalışmaktadırlar (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001: 41). Şu ana kadar bu yöndeki başarı ise sınırlı düzeydedir.

Piyasa veya STK'lar: Devletin Rolünde Azalma

Refah devletinin son yıllarda gerçekleştirdiği dönüşümün önemli bir boyutu da refah hizmetlerinin devletten özel sektöre ya da sivil toplum kuruluşlarına (STK) aktarılmasına yönelik en azından düşünce bazındaki değişimdir. Öncelikle, devletin toplumdaki rolünün/politikalarının aslında toplumu etkileyen sadece bir yön olduğunu hatırlayabiliriz. Yine refahın sağlanması açısından devletin sadece bir boyut olduğu, ailenin ve piyasanın kişinin refahını sağlayan diğer kurumlar olduğunu da hatırlamalıyız. Bununla birlikte, sivil toplum kuruluşlarının ve piyasanın rolü, refah devletinin gelişim sürecinde genellikle zayıf olarak görülmüş ve refah rejimlerinde bu öğelere belirgin bir yer verilmemiştir. 1970 sonrasında refah devletinin daha önceden bahsettiğimiz gibi mali açıdan 'yükümlülüklerini' karşılamak konusunda zorlanması bu konudaki tartışmaları daha da alevlendirmiş ve özel sektör ile STK'lara refah devletinin bazı fonksiyonlarının devri konusunda bazı eğilimlere neden olmuştur.

Öncelikle, özel sektörün ve STK'ların refah devletinin gelişimi sırasındaki dışlanmalarına değinmek gerekiyor. Bu dışlanma, STK'lar açısından daha önce devlet dışında çeşitli kuruluşlar (başta çeşitli kiliseler) tarafından yapılan yardımların verimsiz olduğu, yeterli olmadığı, kaynak israfına yol açtığı gibi gerekçeler öne sürülerek yapılmıştır. Bu bakımdan, refah devletinin fonksiyonları ile STK'ların sosyal politika açısından fonksiyonları arasında bir dışlama ilişkisi olduğunu öne sürebiliriz. Piyasa için refah devleti sisteminden dışlanma nedenleri daha da açık görünüyor. Esping-Andersen'in belirttiği gibi, piyasanın insanın refah ihtiyaçlarını gidereceği konusundaki liberal dogma, otomobiller için doğru olabilirdi, fakat sosyal güvenlik bakımından doğru olmadığı kesin idi (Esping-Andersen, 1990: 79). Piyasa geliri rast gele bir şekilde dağıtmakta ve toplumsal düzeni ayakta tutacak düzeyde yeniden dağıtımını sağlayamamaktaydı. Bu nedenle piyasa, refah devletinin kurumsallaşması sürecinden dışlandı. Bununla birlikte, Adema'nın (2005) öne sürdüğü gibi, kişisel refahın sağlanmasında, sadece devlet sektörünün sağladığı ödeme ve servislerin değil, vergilerin, özel sektörün ve gönüllü sektörün kesinlikle dikkate alınması gerekmektedir.

Bu dönemde özelleştirme açısından bakıldığında en belirgin olan şey, devletin gittikçe minimum düzeyde yardım sağlamak (kimsenin açlıktan ölmesine seyirci kalmamak) konusunda bir eğilime sahip olmasıdır. Bu süreçle birlikte, başta emekli aylıkları olmak üzere kimi alanlarda, devletin bizzat işlettiği ya da yönetiminde bulunduğu şemaların küçültüldüğü/küçültülmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, sosyal sigortaların uygulama esasları değişmiştir. Yeni dönemde özellikle kıta Avrupa'sı ülkelerindeki sıkıntıların çözümü için birkaç kademeli sigorta sistemleri önerilmektedir: Önerilen sistemin devlet destekli olan ilk ve ikinci kademesi zamana göre ölçüsü değişebilecek bir yeniden dağıtım içerecek, üst kademeler ise vergi ile teşvik edilen ya da edilmeyen özel sigorta sistemleri olacaktır. Dolayısıyla, sosyal sigorta içindeki yeniden dağıtım ve gelirin sürdürülmesi fonksiyonlarının ayrılması düşünülmektedir (Scharpf, 2000: 222). Bu süreçte özel sigorta sektörünün sigorta sisteminde önemli bir ağırlığa sahip olması doğal görünmektedir. Bununla birlikte özel sektörün devreye sokulması konusunda özellikle de düşük gelirliiler açısından çeşitli sıkıntıların meydana gelebileceği de açıktır (Taylor-Gooby, 2001: 4). Bu nedenle, özel sektörün devreye girmesi konusu ihtiyatla takip edilmektedir. Öte yandan, özel sektörün refah devletinin alanına girmesi, finansmanın tamamen hizmeti alan kişiden karşılanacağı anlamına gelmemektedir. Greve'nin belirttiği gibi hizmetlerin finansmanı ile sunulması birbirinden ayrılabilir (Greve, 2003: 619) ve Byrne'nin belirttiği gibi, bu durum kimi açılardan özel sektör için daha avantajlı dahi olabilir (Byrne, 2003: 204).

Refah devletinin hizmetlerinin STK'lara devri açısından ise daha farklı tartışmalar mevcuttur. Özdemir'in (Özdemir, 2004: 289-296) işaret ettiği gibi kimilerine göre

bu devir, bazı hizmetlerde özelleştirmenin başlangıç olarak zor olması nedeniyle bu yönde bir hareketi simgelemektedir. Bununla birlikte, Avrupa'da STK'lara öteden beri belli bir vurgu olmakla birlikte (ki STK'ların rolünün halihazırda en fazla olduğu Avrupa ülkesi Almanya'dır), STK'ların refah alanındaki önceliği en fazla ABD'de belirgindir. Bu ülkede sayıları 7 milyon olarak tahmin edilen STK'ların önemli bir kısmı refah hizmetleri olarak kabul edilen fakirlere yardım ve sağlık kuruluşları gibi alanlarda da çalışmaktadırlar. Bu ülkede STK-devlet ilişkisi oldukça olumlu ve ileri düzeydedir. Avrupa içinde ise özellikle Almanya, bu çeşit kurumların en güçlü olduğu ülkedir. Aslında ABD'nin bu alandaki farklılığı Adema'nın öne sürdüğü şekliyle sosyal harcamaları en yüksek olan İsveç ile en düşüklerden biri olan ABD'nin *net sosyal harcama* düzeyi bakımından çok az farklı olduğu şeklindeki tezi de desteklemektedir (Adema, 1999: 34). STK'ların refah devleti süreçlerine katılmasında da kimi yönetim ve maliyet zorluklarının belirdiği görünmektedir.

Refah Programlarının Uyum Sağlaması

P. Pierson'e (2001) göre, refah devletinin yeniden yapılanmasındaki genel trendlerden birisi de uyum sağlama (*recalibration*) olarak görülmektedir. Uyum sağlamanın iki boyutu vardır: *Rasyonelleştirme*, mevcut sosyal programların yapısıyla istenen sonuçlar arasındaki bağın tekrar düşünülmesi ve daha sıkı bir şekilde kurulması anlamına gelmektedir. Bir anlamda bu, sosyal programların hedefledikleri korumadan daha fazlasını yapmalarını engellemektedir. İsveç'te hastalık sigortasının işyerine mazeretsiz gelmeme durumlarına (*absenteeism*) yol açtığı fark edildiğinde, hastalık ödemesinin alınması için bekleme günleri konularak bu sorun çözülmüştür. Öte yandan *güncelleme* ise, yeni risklerin giderilmesi için programların genişletilmesini ifade eder (Pierson, 2001: 422-427). Refah devletlerinin her yerde geçerli olacak bir biçimde geliştirilememelerini uyum sağlama ile açıklayabiliriz. Sosyal programların ekonomiyeye gereksiz yük getirenlerin yeniden düzenlenmesi refah devletinin yeni koşullara ayak uydurması anlamına gelmekte ve politik öğrenmenin bir örneğini oluşturmaktadır.

Son zamanlarda refah devletinin kimi alanlara daha fazla vurgu ve yatırım yaptığı görülmektedir. Mesela aile kurumunun zayıflamasına karşı, özellikle düşük gelirlerle çalışan ailelere destek vermek amacıyla Çalışan Ailelere Vergi İndirimi programı İngiltere'de devreye sokulmuştur (Bu program, aslında 200 yıl önceki Speenhamland sisteminden, ki düşük ücretlerin destek ile yükseltilmesini getiriyordu, pek farklı değildi). Benzer programlar hem Avrupa'da hem de Amerika'da destek görmektedir. Öte yandan, 'çocuk fakirliği' üzerindeki vurgu da birçok ülke ve uluslararası kuruluş tarafından desteklenmektedir. Bu yaklaşım İngiltere'de refah devletinin gelişimi sürecinde görülebilecek olan, aslında Avrupa ve ABD'nin felsefi olarak en çok savu-

nulan ilkelerinden birisi olan, kendine-yardım (self-help) kavramıyla açıklanabilir. Bu politikaların amacı, çocukların ileride toplumdan *bağımsız olarak* kendi hayatlarını sürdürmeleri, böylece sosyal sisteme yük olmamalarıdır. Dolayısıyla, Avrupa ülkelerinde görebildiğimiz en önemli ayak uydurma faaliyeti, işin para etmesi amacına matuf politikalar ile ‘çalışan fakir’ sınıfının desteklenmesi olarak görünmektedir.

Öte yandan, rasyonelleştirme başlığı altında bahsettiğimiz trend, aynı zamanda refah devletinin yönetimi alanında da değişiklikler getirmektedir. Genel olarak kamu yönetimini etkisi altına alan ve Amerika üzerinden gelen değişim rüzgarları, hükümetlerin ‘iş gibi yönetilmesini’ gerektirmektedir. Devletin hizmet götürdüğü insanlar, şimdi ‘müşteri’ olarak görülmekte ve bu durum yönetim ile hükümet (administration-government) arasında bir açılma getirmektedir (Box, 1999: 19). Bu bakış açısı, sosyal programlarda da belirgindir. Özelleştirme-benzeri (quasi-privatization) olarak da nitelenebilecek olanbu süreçte, sosyal programların etkinliğinin artması ve/veya maliyet azaltılması için yöneticilik (managerialism) prensipleri uygulanmaktadır. Dolayısıyla artan biçimde kamu kurumları özel şirketleri taklit etmektedirler.

Sosyal Diyalogun Yeniden Yapılanması

Avrupa çerçevesinde sosyal politikadaki dönüşümün diğer bir ayağı da mevcut sosyal diyalog kurumlarının (başta sendikalar ve sivil toplum kurumları olmak üzere) yeni bir yapılanma içine girmeleridir. Daha önceden belirttiğimiz gibi, sendikaların güçlerinde ciddi bir düşüş olmuştur. Bununla birlikte, 1990’larda Avrupa Birliği üyelerinin parasal birlik kriterlerine uymaları için bütün ülkelerde sosyal diyaloga başvurulmuştur. Ebbinghaus ve Hassel’in belirttiği gibi, bu çabalar İtalya ve Hollanda’da olumlu sonuç verirken, Fransa ve Almanya’da ise ekonominin yeniden yapılanması için bu tarz bir diyalog sağlanamamıştır (Ebbinghaus ve Hassel, 2000). Fakat bu diyalog, Koray’ın belirttiği gibi daha ziyade sendikaların mecburi biçimde toplu sözleşmelerde işçi ücretlerinin sınırlanmasını kabul etmeleri anlamına geliyordu (Koray, 2005: 167-179). Dolayısıyla bu süreçte sendikalar, devletin ve şirketlerin ekonomik hedeflerini işçilere genellikle iş güvencesi karşılığında empoze etmek gibi bir rol üstlenmişlerdir. Bununla birlikte genel kanı, bunun mevcut ekonomik kısıtlar içinde en iyi çözüm olduğudur.

Farklı Siyasi Düzlemlerde Sosyal Politika

Sosyal politika çerçevesindeki diğer bir değişim de refah *devleti* üzerinde yapılan vurgunun, farklı siyasi düzlemlere yönelmesidir. Daha önceden sosyal sorumluluğun sadece ya da en fazla devlet üzerinde bulunduğu şeklinde bir varsayım varken, küreselleşme sürecinde uluslararası aktörlerin ve Avrupa’da da Avrupa Birliği’nin rolü-

nün artması sosyal politika ile ilgili konuların bu düzeyde tartışılmasını beraberinde getirmiştir. Öte yandan, iktidarların merkeziliğini sorgulayan ve yerel otoritelere daha fazla yetki veren bir anlayış da sosyal politikaların yerel düzlemde düşünülmesini gerekli kılmaktadır.

Küreselleşme çerçevesinde sosyal politika konuları, genellikle *sosyal güvenlik rekabeti* konusu üzerinde durmaktadır. Yeni sanayileşen ülkeler, işçi ücretlerinin düşük olması bir yana, işçilere sağladıkları güvenliğin batılı ülkelerden genel olarak daha düşük olması sayesinde rekabet edebilmektedirler. Dünya çapında yayılmış olan Çok Uluslu Şirketler de bu trendi desteklemekte ve *karlı olduğu durumlarda* (ki bir çok durumda bu şart gerçekleşmektedir) yatırım yaparken ücretler ile sosyal güvenlik katkılarının düşük olduğu ülkeleri tercih etmektedirler. Bu soruna çözüm olarak ILO, *her* ülkenin sosyal güvenlik sistemini güçlendirmesini talep etmekte, fakat bu talep, gelişmekte olan ülkeler tarafından kendi ülkelerindeki zaten düşük olan sermaye birikimini ve toplam istihdamı daha da düşüreceği gerekçesi ile reddedilmektedir. Bu konuda çeşitli çalışmaları bulunan Deacon (örnek olarak bkz. 2000), sosyal politikanın küreselleşmesi altında, küresel ekonomiye sosyal düşünceleri enjekte etmenin imkanlarını, kuzey ile güney arasında sosyal diyalogun artmasını, başlıca uluslararası kuruluşların uluslararası düzleme taşınan sosyal politika konularındaki düşüncelerini tartışmaktadır. Genel bulguları ise, sosyal politika konularının küresel düzlemde ele alınmasının bir hayli zor olduğu yönündedir.

Avrupa bütünleşmesinin hızlanması anlamında Avrupalılaştırmanın Avrupa ülkeleri açısından sosyal politika tartışmalarında hem doğrudan hem yarı dolaylı hem de dolaylı etkilerinin bulunduğunu görüyoruz. Avrupa Birliği'nin doğrudan sosyal politika düzenlemeleri genel olarak sosyal diyalog ve sosyal haklar gibi belli değerlerin herhangi bir yaptırım olmaksızın beyan edilmesi, çeşitli konularda işgücüne ayırım uygulanmasını yasaklama ve doğum süreci içinde ebeveynlerin işten ayrılması gibi konularla sınırlı olduğunu görüyoruz. Yarı dolaylı etkiler ise genel olarak Avrupa ülkeleri arasında sosyal güvence ve sağlık sigortası gibi sosyal hakların transfer edilebilirliği konusunda Avrupa Adalet Divanı'nın (ECJ) kararları şeklinde belirlemektedir.

Dolaylı etkiler ise daha belirgindir: Para politikasının devletlerin elinden alınarak Avrupa Merkez Bankası'na verilmesi, politikacıların elinden eskiden oldukça fazla kullandıkları bir politika aracının alınması sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla, sosyal politikalar ülke sınırları içinde kalırken, ekonomi politikalarının Avrupa düzeyine çıktığından bahsedilmektedir. Öte yandan birbirlerine ekonomik olarak sıkı bir şekilde bağlanmış ülkelerin farklı vergi uygulamaları ve 'sosyal damping' tartışmaları da ulusal sosyal politikalar üzerinde dolaylı etkiler yapmaktadır. Özellikle EMU ile gelen değişimlerin refah devleti açısından önemli sınırlamalar getirildiği belirtilse de, başka bir

bakış açısına göre yeni durum, bütçe dengesi ile sosyal politikalar arasında daha sağlıklı ve sürdürülebilir yeni bir ilişkinin oluşmasını sağlayacaktır. Öte yandan, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile birlikte başlayan süreç içerisinde Avrupa düzeyinde sosyal politikanın en temel konusunun istihdam olduğu vurgulanmaktadır. Özellikle Birlik'in ABD ve Japonya gibi rakiplerine karşı yeni teknolojiler ve istihdam alanlarında geri kaldığı konusu, Birlik düzeyinde önemli sorun alanlarından birisini oluşturmaktadır.

Yerelleşme de sosyal politikalar açısından başka bir trende işaret etmektedir. Hirst ve Thompson'un belirttiği gibi, her ne kadar ulus-devlet, *her zaman* toplum üzerindeki güçlerden sadece birisini oluşturmakta ise de, halk ve toprak ile olan ilişkisi nedeniyle en merkezi konumda olan güç idi (Hirst ve Thompson, 2003: 225). Yeni dönemde, bu ilişkinin bir ölçüde bölgeselleşme ve küreselleşme yoluyla sadece yukarı doğru değil, yerelleşme yoluyla aşağı doğru da kayacağından bahsedebiliriz. Bu çerçevede, sosyal politika alanında da bazı hizmetlerin yerel otoriteler tarafından *daha iyi* yapılabileceği şeklinde bir görüş değişikliği (yerindenlik-subsiarity) mevcuttur. Fakat bu durumda da gelirlerin merkezi idare tarafından toplanırken yükümlülüklerin yerel yönetimlere devredilmesi nedeniyle sorumluluklar ile yetkiler arasında bir çelişki doğabilmekte ve kimi yönetim problemleri ortaya çıkabilmektedir.

Sonuçlar: Eşitsizliğin Artışı mı?

Refah devletinin eşitlik ile ilişkisi birkaç boyutta ele alınabilir. Öncelikle, refah devletinin toplumun zayıf kesimlerinin güçlü olanlara karşı korunması gibi bir amacının olduğu söylenebilir. Bu amaç, refah devletinin geliri *yeniden dağıtıcı* (redistributive) olmasını gerektirmektedir. Gelirin yeniden dağıtılabilmesi için ise, belli bir düzeyde seçici (selective) olmak gerekmektedir. Öte yandan, refah devletinin toplumun genelinden destek alabilmesi için *sadece* çok yoksullara değil, özellikle refah devletinin gelirinin önemli bir kısmını sağlayan orta tabakaya da destek olması gerekmektedir. Aslında Baldwin (1992) gibi kimi yazarlar, refah devletinin kökeninde, daha ziyade orta sınıfın çıkarlarının belirleyici olduğunu öne sürmektedirler. Dolayısıyla, refah devletinin *meşruiyeti* özellikle orta sınıflara sağladığı desteğe, dolayısıyla da *evrensel* niteliğine bağlıdır. Evrensellik ve seçicilik arasındaki bu kısmen karşılıklı-dışlayıcı (mutually-exclusive) ilişki bugün de değişik toplumlarda değişik ara çözümlere yol açmaktadır. Genel olarak gelişmiş refah devletleri, evrensellik ilkesi üzerine kurulmuşlardır, fakat bu ilke aynı zamanda fakirliğin azalmasını sağlayacak bir yeniden dağıtımı da sağlamaktadır.

1970 sonrasında, refah devletinin evrensellik yönündeki eğiliminin azaldığı ve gitgide daha fazla seçicilik yaklaşımının önem kazandığı görülmektedir. Seçicilik yaklaşımının ağırlık kazanmasına rağmen, yoksulluğun azalmadığı, bilakis arttığı da görülmektedir. Bu süreç içerisinde eşitsizliğin iki boyutundan bahsedilebilir: yeniden dağı-

tım olmaksızın, piyasanın sağladığı gelirler bakımından eşitsizlik ve vergiler/transferler sonrasında oluşan eşitsizlik. Bu ikisi arasındaki fark, devletin gelir dağılımının nasıl etkilendiğini göstermektedir. Örnek olarak Brandolini ve Smeeding, devlet politikalarının İsveç'te piyasa eşitsizlik oranında Gini katsayısı olarak 25 puana yakın bir düşüş sağlarken, ABD'de 10 puan düzeyinde düşüş sağladığını göstermektedirler (2006: 21). Genel olarak bakıldığında, 1980 sonrasında hükümetlerin sağladığı yeniden dağıtımda bir *değişiklik olmamakla* birlikte, toplamda eşitsizliğin artışının yukarıda işaret edilen *yapısal değişikliklerle* ilgili olduğu anlaşılmaktadır.

1970'lerden sonra genel olarak eşitsizlik düzeylerinde bir artma söz konusudur. Bu artış, İngiltere'de özellikle 1980 ve 1990 arasında olurken, İsveç'te 1990 krizi ile birlikte gerçekleşmiştir. İsveç'te eşitsizliğin artışı oldukça dikkat çekicidir. Bu ülke, 1979-1995 arasında eşitsizliğin en fazla arttığı ülke olmuştur (Smeeding ve Gottschalk, 1998: 65). 1990'lı yıllarda da eşitsizliğin artışı devam etmiş ve brüt gelir eşitsizliği bakımından birçok OECD ülkesinde eşitsizlik düzeyleri artmıştır (OECD, 2006: 40). Sonuç olarak, refah devletinin yeniden dağıtım düzeylerinde mevcut evrensel politikalarından seçici politikalara kısmi bir geçi olması nedeniyle pek bir değişiklik olmazken, piyasa güçlerinin oluşturduğu gelir eşitsizliğini telafi etmek mümkün olmamıştır.

Refah Devletinin Geleceği

Refah devleti ile ilgili en önemli tartışma konularından birisi, refah devletinin gerileyip gerilemediği ya da çoküp çokmediği konusudur. Refah devletinin tanımının net olmadığını ve aslında refah devletinin ölçülebilir bir kavramdan ziyade bağlamsal bir niteliğinin olduğunu yukarıda belirtmiştik. Bu nedenle böyle bir tartışma, bahsedilen refah devletinin sürekli değişmesi nedeniyle çok da anlamlı görünmemektedir. Bununla birlikte, birkaç noktaya değinilebilir. Öncelikle küreselleşme ve değişen sosyal/iktisadi yapılar nedeniyle refah devletinin hedeflerini gerçekleştirme yönüyle 30 yıl önce bulunduğu yerden daha geride olduğunu söyleyebiliriz. Bununla birlikte, küreselleşmenin ulus devletin -dolayısıyla refah devletinin- sonunu getirdiği gibi iddiaların gerçekleşeceğine dair kısa dönemde bir işaret bulunmamaktadır. Öte yandan, yeni küresel koşullar ve sosyal-ekonomik dönüşüm, devletin politikalarını yürütürken şu ana kadar yürüttüğü varsayımların önemli bir kısmının değişmesini gerektirmektedir. Bu yönden bakıldığında, refah devletlerinin her ne kadar dağılmadığı söylenebilse de önemli bir biçimde nitelik değiştirdikleri söylenebilir. Bu çerçevede, devletin ülkenin içindeki sosyal-ekonomik dönüşümlere *müdahale kapasitesinin* azaldığı görülmektedir. Bunun sonucunda, refah devletinden beklentilerin azalacağını, dolayısıyla da refah devletine aktarılan kaynakların azalacağı söylenebilir. Öte yandan, sos-

yal bir düşünce tarzı ile bakıldığında, devletin sunduğu refaha yapılan eleştirilerin ancak getirdikleri alternatifler ölçüsünde kabul edilebilecekleri açıktır.

Refah devleti ile ilgili olarak tartışılan başka bir konu da, refah devletinin ekonomisi ile olan ilişkisidir. Başlangıçta da belirttiğimiz gibi, refah devleti toplumsal düzeyde etkinlik ile eşitliğin optimum düzeyde birlikteliği olarak kabul edilmekte ve bu nedenle desteklenmekteydi. 1980 sonrası neo-liberalizmin hakimiyeti ile birlikte, refah devletinin ekonomiyi *negatif* etkilediği yönündeki iddialar güçlenmiştir. Diğer tarafta ise, Aziz Çelik'in Robert Kennedy'den aktardığı gibi ekonomik büyümenin sigara reklamlarını, napalm bombalarının üretimini, kapı kilitlerini ve bunları kıranlar için kurulan hapisaneleri hesaba katarken, ailelerimizin sağlığını, eğitimi, sokakların huzurunu dikkate almadığı şeklindeki eleştiri (Çelik, 2004: 53), bahsedilen dengenin baştan sorunlu olduğunu ya da hiç va olmadığına işaret etmektedir. Yeni koşullar, sadece bahsedilen kırılma dengesini daha da bozmuşlardır.

Bununla birlikte refah devletinin kapitalist ekonomi için hem bir maliyet kaynağı hem de destek boyutlarının olduğunu söyleyebiliriz: Refah devletinin faydaları, işgücü piyasasının sağlıklı bir şekilde işlemesi için yeterli ücreti ve sosyal imkanları sağlamak, piyasanın yarattığı eşitsizlikleri belli bir düzeyde tutmak, işsizlik sigortası gibi kimi programlar aracılığıyla ekonominin kriz zamanlarında dengeleyici işlev görmek gibi faydaları vardır. Öte yandan, refah devletine getirilen en yaygın eleştiriler ise şunlardır: Refah devleti bir maliyet unsurudur, istihdam üzerinde yükler oluşturmaktadır ve yeni istihdam meydana getirilmesini önlemektedir, insanları tembelleğe ve bağımlılığa sürüklemekte ve kendi seçimlerini yapmalarını engellemektedir. Sonuç olarak refah devletinin ekonomiye destek olacak şekilde tasarlanabileceğini, ekonomik ve sosyal hedefler arasında sıfır toplamı değiş-tokuş ilişkisi olan konularda ise, ideolojik, siyasi ya da sosyal tercihlerin geçerli olacağını ya da patika bağımlılığı (path-dependency) nedeniyle önceki tercihlerin süreceğini söyleyebiliriz.

Sonuç olarak refah devletinin mevcut şartlara zor da olsa uyum sağlamaya çalıştığını söyleyebiliriz. Bununla birlikte, bu uyumun ileriki zamanlarda daha piyasa yanlısı çözümleri beraberinde getireceği öngörülebilir. Böyle bir durumda ise refah devletinin en azından savaş sonrasındaki "herkese minimum gelir sağlayan" biçiminin ortadan kalkacağı söylenebilir. Bununla birlikte sosyal kaygıları önemseyen politik tercihlerin küreselleşen dünyada, her ne kadar daha yüksek maliyetler getirse de halen mevcut olduğunu söyleyebiliriz. Öte yandan, refah devletinin Polanyi'nin Büyük Dönüşüm'ünden beri tartışılan ve piyasanın insan hayatını istilasının önüne geçecek bir sistem oluşturmadığı, fakat mevcut şartlar içinde sadece daha fazla yeniden dağıtım sağlamak suretiyle bir iyileştirme getirdiği, bu iyileştirmenin de post-modern ve post-endüstriyel nitelikteki yeni piyasa koşullarında her zaman tehdit altında olduğu ileri sürülebilir.

Kaynakça

- Adema, W. (1999). Net Social Expenditure, [http://www.oilis.oecd.org/OLIS/1999DOC.NSF/c16431e1b3f24c0ac12569fa005d1d99/4bc0d98f7d696a4bc12567d200526f1d/\\$FILE/08E98154.ENG](http://www.oilis.oecd.org/OLIS/1999DOC.NSF/c16431e1b3f24c0ac12569fa005d1d99/4bc0d98f7d696a4bc12567d200526f1d/$FILE/08E98154.ENG); 12.5.2006.
- Baldwin, P. (1992). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*. New York: Cambridge University Press.
- Box, R. C. (1999). Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *The American Review of Public Administration*, 29, 19-43.
- Brandolini, A. & Smeeding, T. M. (2006). Inequality: International Evidence, http://www.unicatt.it/Dottorati/Defap/Allegati/Inequality_international_evidence.pdf; 7.5.2006.
- Byrne, D. (2003). The New Politics Of The Welfare State. *Work, employment and society*, 17, 197-205.
- Çelik, A. (2004). AB Ülkeleri ve Türkiye’de Gelir Eşitsizliği: Piyasa Dağılımı ve Yeniden Dağılım, http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/AB%20ve%20Türkiyede%20Gelir%20Esitsizligi.pdf, 6.3.2006.
- Deacon, B. (2000). Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare, [http://www.un.risd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/815BC5D09E74323A80256B67005B740A?OpenDocument](http://www.un.risd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/815BC5D09E74323A80256B67005B740A?OpenDocument), 7.4.2006.
- Ebbinghaus, B. & Hassel, A. (2000). Striking Deals: Concertation In The Reform Of Continental European Welfare States. *Journal of European Public Policy*, 7, 44-62.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., & Rhodes, M. (2001). The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy, <http://www.iue.it/SPS/People/Faculty/CurrentProfessors/PDFFiles/RhodesPDFfiles/report.pdf>; 7.4.2006.
- Flora, P. & Heidenheimer, A. J. (1990). The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. In P.Flora & A. J. Heidenheimer (Eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America* (New Brunswick: Transaction Publishers.
- Ganßmann, H. (2000). Labor Market Flexibility, Social Protection And Unemployment. *European Societies*, 2, 243-269.
- Garrett, G. (1998). Global Markets And National Politics: Collision Course Or Virtuous Circle? *International Organization*, 52, 787-824.
- Garrett, G. & Mitchell, D. (2001). Globalization, Government Spending And Taxation In The OECD. *European Journal of Political Research*, 39, 145-177.
- Genschel, P. (2002). Globalization, Tax Competition, And The Welfare State. *Politics and Society*, 30, 245-275.
- Genschel, P. (2005). Globalization and the Transformation of the Tax State. *European Review*, 13, 53-71.
- Glennerster, H. (1999). Which Welfare States are Most Likely to Survive? *International Journal of Social Welfare*, 8, 2-13.
- Greve, B. (2003). Ways Forward For The Welfare State In The Twenty-First Century. *The European Legacy*, 8, 611-630.

- Hirst, P. & Thompson, G. (2003). *Küreselleşme Sorgulanıyor*, Ankara: Dost Yayınları.
- Iversen, T. & Cusack, T. R. (2000). The Causes of Welfare State Expansion Deindustrialization or Globalization? *World Politics*, 52, 313-349.
- Iversen, T. & Wren, A. (1998). Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*, 50, 507-546.
- Koray, M. (2005). *Avrupa Toplum Modeli*, İstanbul: İmge Kitabevi.
- Koray, M. (2005). *Sosyal Politika*, İstanbul: İmge Kitabevi.
- OECD (2001). Fiscal Implications Of Ageing: Projections Of Age-Related Spending. *OECD Economic Outlook*.
- OECD (2004). Strengthening Growth and Public Finances in an Era of Demographic Change, [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2004doc.nsf/linkto/c-min\(2004\)5](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2004doc.nsf/linkto/c-min(2004)5), 5.7.2005.
- OECD (2006). OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes, http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_201185_36261286_1_1_1_1,00.html;4-5-2006.
- Özdemir, S. (2004). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, Unpublished PhD Thesis İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Pierson, C. (2001). Globalisation and the End of Social Democracy. *Australian Journal of Politics and History*: 47, 459-474.
- Pierson, P. (2001). Coping with Permanent Austerity Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In P.Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State* (Oxford [England] ; New York: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2000). The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. *Journal of European Public Policy*, 7, 190-228.
- Schwartz, H. (1998). Social Democracy Going Down or Down Under: Institutions, Internationalized Capital, and Indebted States. *Comparative Politics*, 30, 253-272.
- Smeeding, T. M. & Gottschalk, P. (1998). Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries, <http://www.lisproject.org/publications/liswps/154.pdf>, 5.7.2005.
- Solow, M. (1998). What Is Labour-Market Flexibility? What Is It Good For?', <http://www.britac.ac.uk/pubs/src/keynes97/text1.html>; 2.7.2005.
- Taylor-Gooby, P. (2001). Welfare State Reform And New Social Risks, palissy.humana.univ-nantes.fr/msh/costa15/pdf/nantes/taylor.pdf.
- Wincott, D. (2001). Reassessing The Social Foundations Of Welfare (State) Regimes. *New Political Economy*, 6, 409-425.
- Wincott, D. (2003). Slippery Concepts, Shifting Context: (National) States And Welfare In The Veit-Wilson/Atherton Debate. *Social Policy & Administration*, 37, 305-315.
- Yeates, N. (1999). Social Politics And Policy In An Era Of Globalization: Critical Reflections. *Social Policy & Administration*, 33, 372-393.