

**REFAH DEVLETİ ANLAYIŞININ GELİŞİMİ, DÖNÜŞÜMÜ VE GELECEĞİNE YÖNELİK  
BİR İÇERİK ARAŞTIRMASI: AB VE OECD ÜZERİNDEN BİR İNCELEME  
ÖZET**

**M. Can ÖZKİR\*** 

*Farklı kategoriler bağlamında ele alınan ve literatürde refah devleti, sosyal devlet ya da sosyal refah devleti olarak bilinen kavram, liberal piyasa ekonomisinin yaratmış olduğu sosyal sorunlara karşı çeşitli tedbirler geliştiren bir devlet anlayışına atıf yapmaktadır. Bu çalışmada refah devleti kavramının türleri, doğuşu, gelişimi ve günümüzdeki biçimlerine kısaca değinilmiş, ardından refah devleti uygulamalarının uluslar üstü ölçekteki görünümü Avrupa Birliği ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü örnekleri üzerinden incelenmiştir. Son olarak refah devletinin mevcut durumu ve geleceğine dair genel değerlendirmelerde bulunulmuştur.*

**Anahtar Kelimeler:** Refah devleti, Sosyal politika, Avrupa Birliği, OECD

**Jel Kodları:** P16, H55, O19, O52

**A CONTENT RESEARCH ON THE DEVELOPMENT, TRANSFORMATION AND FUTURE  
OF WELFARE STATE CONCEPT: A REVIEW ON THE EU AND OECD**

**ABSTRACT**

*The concept, which is handled in the context of different categories and known as the welfare state, social state or social welfare state in the literature, refers to a state concept that develops various measures against the social problems created by the liberal market economy. In this study, the types, emergence, development and current forms of the welfare state concept were briefly mentioned, and then the supranational view of welfare state practices is examined through the examples of the European Union (EU) and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Finally, general evaluations were made about the current situation and future of the welfare state.*

**Key words:** Welfare state, Social politics, European Union, OECD

**Jel Codes:** P16, H55, O19, O52

---

\* Arş. Gör., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Çanakkale, e-mail: [mehdicanozkir@gmail.com](mailto:mehdicanozkir@gmail.com), 0000-0001-7692-6617.

**Makale Geçmişi/Article History**

Başvuru Tarihi / Date of Application: 21 Ekim 2022

Düzeltilme Tarihi / Revision Date: 27 Aralık 2022

Kabul Tarihi / Acceptance Date : 31 Aralık 2022

## 1. GİRİŞ

Sanayi Devrimiyle birlikte tüm üretim ve çalışma ilişkileri başlı başına değişmiş ve çalışma hayatında yaşanan bu değişim, ardından gelecek olan toplumsal dönüşümlerin öncüsü olmuştur. Toplumlar üretim araçlarını ellerinde bulunduran az sayıdaki işverenler ile işverenlerin emrinde kitleler halinde üretim yapan işçiler olmak üzere iki sınıfa ayrılmıştır. Sanayileşmeyle birlikte kitlesel üretimlerin gerçekleştirilebilmesi için büyük bir işgücü açığı meydana gelmiş, eski üretim düzenlerini devam ettirerek büyük sanayilerle rekabet edemeyeceklerini fark eden köylüler de fabrikaların yer aldığı kentlere yığınlar halinde göç ederek sermayenin ihtiyaç duyduğu işgücü açığını karşılamışlardır. Diğer yandan üretim araçlarını ellerinde bulundurmanın getirmiş olduğu üstünlük, sermaye sınıfına çalışma hayatının kurallarını belirlemede bir tekel güç sağlamış, işverenler sahip oldukları bu üstünlüğü sonuna kadar kullanmaktan geri durmamışlardır. Bu dönemde işçiler çok ağır koşullar altında çalıştırılmış, buna karşılık olarak kendilerine yalnızca hayatta kalarak üretim yapabilmelerini sağlayacak sefalet ücreti layık görülmüştür. Ancak belli bir süre sonra işçiler ağır çalışma koşullarına tahammül edemeyerek dünyanın çeşitli bölgelerinde işverenler ve devlet otoritelerine karşı başkaldırı girişimlerinde bulunmuşlardır. Başlangıçta bu isyanlar münferit olaylar olarak görülüp ağır cezai yaptırımlarla bastırılrsa da daha sonraki süreçlerde toplumsal kaosa doğru dönüşerek üretimleri durdurmuş, bunun sonucu olarak işverenler ve devletler bu sorunlara çareler aramak zorunda kalmışlardır. 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında gerek Sanayi Devrimi'nin başladığı Avrupa'da gerekse diğer tüm sanayileşmekte olan ülkelerde klasik liberal anlayışın dikte ettiği uygulamalardan tavizler verilmiş; işçilere yönelik pek çok konuda haklar tanınmıştır. Bu dönemde çalışma koşulları iyileştirilmiş, bazı sektörlerde çocuk işçiliğine yasaklar getirilmiş, çalışma süreleri düşürülmüş, ücretlerde artışlar gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde dünyanın her yerinde faaliyette bulunan işçi örgütleri birleşerek uluslararası üst örgütler kurma yoluna gitmişlerdir (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011: 202).

Klasik liberal ekonomi anlayışının devletlere yüklediği pasif misyon, 1929 Ekonomik Buhranı'na kadar olan süreçte varlığını devam ettirmiş; devletler ekonomiye müdahale etmekten kaçınmıştır. Büyük Buhran ile birlikte devletin tüm işlevleri yeniden sorgulanmış, devlet müdahalesi olmaksızın krizden çıkışın mümkün olmayacağına yönelik görüşler ön plana çıkmaya başlamıştır. Müdahaleci ekonominin temsilcisi olarak kabul edilen John Maynard Keynes, sanayi devriminin başlangıcından beri varlığını sürdüren tüm kuralların yeniden yazılmasında ve yeni bir devlet anlayışıyla toplum yapısının temellerinin atılmasında öncü olmuştur. Büyük Buhran ve Keynes'in geliştirdiği alternatif ekonomi modeli ile sarsılan liberal ekonomik görüş, 2. Dünya Savaşı sonrasında büyük bir darbe daha almış ve liberal anlayışın hakim olduğu devlet modeli, yerini sosyal refah devleti modeline bırakmıştır (Bayraktar, 2012: 271).

Bu çalışmada öncelikli olarak sosyal refah devleti modelinin kavramsal çerçevesine yer verilmiş, ardından sosyal refah devletinin gelişim ve dönüşüm süreçlerine değinilerek farklı refah

devleti modellerinin neler olduğuna ilişkin tanımlamalar yapılmıştır. Daha sonrasında ise refah devleti uygulamalarının OECD ve AB üzerindeki görünümüne değinilmek suretiyle AB nezdinde refah devletini destekleyici uygulamaların neler olduğuna ve Birliğin ve üye ülkelerin ne tür politikalar geliştirmekte olduğuna dair incelemeler yapılmıştır. Sonuç bölümünde ise bu uygulamalar ve politikalar değerlendirilerek refah devletinin mevcut durumuna ve geleceğine dair çıkarımlar yapılmıştır.

## **2. SOSYAL REFAH DEVLETİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ**

“Refah Devleti” kavramı ilk olarak 1941 yılında İngiltere’de kullanılmıştır. O dönemde İngiltere ile Nazi Almanya’sı arasında bir savaş mevcuttu. Nazi Almanya’sı da o dönemde “savaş devleti” olarak bilinmekte idi. İngiltere ise Almanya ile zıtlığını vurgulamak adına kendisini “refah devleti” olarak tanımlamıştı. Dolayısıyla kavram ilk ortaya atıldığında, “devletin sosyal kimliğini” vurgulamaktan ziyade reaksiyoner bir yaklaşımla “savaş motivasyonu” sağlama misyonunu üstlenmişti. Kavram daha sonrasında William Beveridge tarafından hazırlanan ve savaş sonrasında refah devleti uygulamalarına temel teşkil edecek Beveridge Raporu’nda kullanılmış ve günümüzdeki anlamına yaklaştırılmıştır (Barr, 2020).

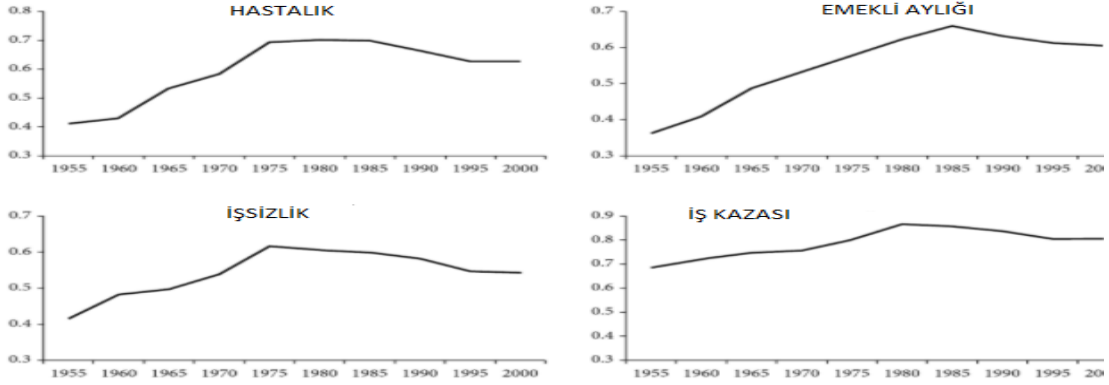
Sosyal Devlet ya da diğer adlarıyla “refah devleti” ve “sosyal refah devleti”, piyasa ekonomisi ile temel insani hakların tesis edildiği kapsamlı bir sosyal korumaya dayalı devlet merkezli ekonominin bileşimi olarak ifade edilebilir. Sosyal refah devletinin en önemli aracı sosyal yardımlardır. Devlet, sosyal yardımlar aracılığı ile vatandaşların asgari yaşam ihtiyaçlarını karşılamakta ve alım güçlerini belirli bir seviyenin üzerinde tutarak ekonomideki talebin canlı kalmasını sağlamaktadır. Başlangıçta sosyal refah devletinin temel hedefi bireylerin çeşitli sosyal riskler ile karşılaşmaları durumunda (iş kazası, meslek hastalığı, yaşlılık vb.) yaşadıkları gelir kaybı ve gider artışlarını tazmin etmeye yönelik idi. Ancak günümüzde refah devletinin hedefleri ve ilgi alanları genişlemiş; cinsiyet eşitliği, sosyal sermaye, sosyal içerme gibi konular da gündemine girmiştir (Offe, 2018).

Refah devletine yönelik ilk sınıflandırma 1958 yılında H. Wilensky ve C. Lebeaux tarafından yapılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre refah devletleri “kalıntı” ve “kurumsal” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kalıntı refah devleti modelinde ilk etapta piyasa koşullarına herhangi bir müdahalede bulunulmamakta, piyasanın kendi kendini düzenleyememesi durumunda gelirden yoksun kalan kişilere yönelik devlet yardımları gündeme getirilmektedir. Bu modelde sosyal refahı sağlama görevi aile ve piyasanın sorumluluğundadır. Kurumsal model ise kalıntı modelinin aksine refahı sağlama görevini devlete yüklemiştir. Bu modelde devlet, piyasa başarısızlıklarına karşı tüm vatandaşları korumakla ve temel hizmetleri sağlamakla görevli bir aktör olarak tanımlanmıştır (Ülgen ve Arda Özalp, 2017: 637).

Esping Andersen'in yaklaşımına göre sosyal refah devleti modelleri temelde üçe ayrılmaktadır: İskandinav (Sosyal Demokrat) tipi devlet modeli, İngiliz (Liberal) tipi devlet modeli ve Kıta Avrupası (Muhafazakar) tipi devlet modeli. İskandinav tipi devlet modelinde sosyal yardımlar evrenseldir. Bunlardan faydalanmak için ise vatandaşlık şartı gerekir. Vergi finansmanı esastır. Devlet aktif işgücü piyasası politikaları yoluyla emek piyasalarına müdahalede bulunur ve özellikle kadın istihdamını teşvik eder. Kamusal hizmet politikaları ile orta sınıftan vatandaşlık bağları güçlendirilir. İskandinav tipi refah modelinde eğitim, sağlık, konut vb. gibi temel hizmetlerin piyasaya bırakılmaması esastır (yüksek dekomodifikasyon). İngiliz tipi devlet modelinde ise bireysellik ve özgürlük değerleri kutsal kabul edilir. Yani öz itibarıyla herkes kendi hayatından sorumludur. Bu tip devlet modelinde müdahaleler asgaridir, devletin görevi yalnızca asayişin sağlanmasını ve bireylerin potansiyelini daha iyi kullanabilecekleri ortamı yaratmaktır. Diğer yandan sosyal güvenlik politikaları oldukça sınırlıdır (düşük dekomodifikasyon). Son olarak Kıta Avrupası tipi devlet modeli ise İngiliz tipi ve İskandinav tipi modelin bir karması olarak kabul edilebilir. Bu tip devlet modeli, sosyal demokrasi ile liberalizm arasında yer alır. Sosyal refah uygulamaları hem devletin hem piyasanın hem de sivil toplum örgütlerinin sorumluluğu altında olmasından ötürü karma bir niteliğe sahiptir. Hristiyan demokratik partiler bu tip devlet modelinin kilit aktörleridir. Sosyal yardımlara erişimde işgücüne katılım, evlilik, gelir düzeyi, kıdem gibi parametreler önemli yer tutar. Sosyal sigortalara katılım zorunlu olup mesleklere, risklere ve katılan kişilerin işgücü piyasasındaki sıfatlarına göre kategorize edilmiş bir fon sistemi mevcuttur (orta derece dekomodifikasyon) (Toprak, 2015: 161).

Refah devletinin Keynesyen ekonomi modeli ile iç içe geçmesinden dolayı "Keynesyen refah devleti dönemi" olarak adlandırılan 1945-1970 arası dönem, dünya genelinde yüksek ekonomik büyüme oranlarının yakalandığı; bir yandan dış ticaret hacimlerinin genişleyerek diğer yandan iç piyasaların doygunluğa ulaştığı yıllar olarak tarihteki yerini almıştır. İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda yaşanan nüfus patlaması da toplam talebi ciddi bir şekilde yükseltmiş, istihdamın ve dolayısıyla ekonomik büyümenin lokomotifini toplam talep olmuştur. Bu dönemde dünya genelinde hakim olan Keynesyen iktisat anlayışının ve bu anlayışa hizmet eden talep yönlü politikaların etkisiyle refah devleti altın çağını yaşamıştır. Ancak 1970'lerin ortalarına gelindiğinde petrol krizinin etkisiyle birlikte liberalizm anlayışı yeniden yükselişe geçmiş ve sosyal refah devleti güç kaybetmeye, buna bağlı olarak da sosyal yardımlar düşürülmeye başlamıştır. (Işık, 2018: 114). Şekil 1.'de 18 OECD ülkesinin 1955-2000 yılları arasında 4 büyük sosyal riske karşı gelirleri koruma oranı ortalamaları gösterilmiştir.

### Şekil 1: OECD Ülkelerinde 1955-2000 Yılları Arasında Sosyal Risklere Karşı Gelirlerin Korunma Oranı (Ortalama)



**Kaynak:** Walter, S. (2010). Globalization and the Welfare State: Testing the Microfoundations of the Compensation Hypothesis. *International Studies Quarterly*, 54(2), 403-426.

Şekilden hareketle 1970’li yılların ortalarından itibaren refah devleti uygulamalarının etkinliğini kaybetme süreci içine girdiği söylenilebilir. Bu güç kaybının en büyük sebebi petrol krizinin dünya genelinde yarattığı büyük arz şokları ve Amerikan dolarının altın standardına dayandırıldığı Bretton Woods sisteminin çöküşüdür (Gümüş, 2018: 57). Bilindiği üzere Keynesyen modeller ekonominin talep yönüne odaklanmış ve “her talep kendi arzını” yaratacağı için arz yönünü temel almamıştı. Ne var ki petrol krizinin yarattığı arz şokları neticesinde yaşanan stagflasyon olgusu, ekonominin pek de Keynesyenlerin düşündüğü gibi yalnızca talep canlandırıcı politikalarla krizden kurtulamayacağını göstermiş oldu. Zira toplam arz, talepten bağımsız bir şekilde düşmüştü ve bu koşullar altında toplam talebi uyarmak, enflasyon yaratmaktan başka bir işe yaramıyordu. Bunun yanında tüm dünya ülkelerinde kamu kesimi borç yükleri giderek yükseldiğinden refah devleti anlayışının öngördüğü tüm kamu harcamalarını finanse etmek imkânsız hale gelmekteydi. Sonuç olarak gerek arz şoklarının yarattığı darboğazlardan gerekse ağır borç yüklerinin kamu kesimi üzerinde yarattığı baskılardan ötürü, sosyal harcamaları temel alan refah devleti anlayışının sorgulanması ve yeni bir dönüşüm içine girmeye başlaması kaçınılmaz olmuştur.

### 3. AB VE OECD’NİN REFAH DEVLETİNE VE SOSYAL POLİTİKALARA YÖNELİK YAKLAŞIMLARI

Sosyal politika ve refah devleti fikirleri 1840’ların İngiltere’inde ve 1880’lerin Almanya’ında işçilere yönelik korumacı uygulamaların yasal zemine oturtulmasıyla gündeme gelmiş ve o dönemlerden bugüne dek tüm Avrupa ülkelerinde tartışılmalı konular arasındaki yerini korumuştur. Yaklaşık iki asırdır Avrupa’da bu konular üzerine çeşitli konferanslar düzenlenmiş, toplumun farklı kesimlerinden temsilciler — hayır kurumu yöneticileri, kilise papazları, sosyal bilimciler, kanaat önderleri — bir araya gelerek sosyal politikalarla ilgili fikir alışverişleri yapmışlar ve sosyal sorunlar hakkında çözümlenelerde bulunmuşlardır. Aslında sosyal politika tarihçesinin büyük bir kısmı

ülkelerin birbirleriyle olan öğrenme etkileşimlerinin bir sonucudur. Neticede dünya üzerindeki tüm toplumların kendilerine özgü kimlikleri, karakteristik özellikleri birtakım kültürel yapıları ve yaşam pratikleri mevcuttur. Bu faktörlerin birbirleriyle sürekli etkileşim halinde olmaları, ortaya çok çeşitli refah devleti yapılarının ve sosyal politika uygulamalarının çıkmasını sağlamıştır (Ervik, Kildal ve Nilssen, 2009: 2).

Dünyadaki tüm yaşam biçimlerinin, kültürlerin ve fikirlerin küreselleşme süreciyle birlikte hızla etkileşim içine girmesi ve giderek birbirine daha benzer hale gelmesi, sosyal refah devletlerini iç işlerinde yönetim anlayışını uygulamaya, küresel ve yerel aktörleri ortaklaştırmaya itmiştir (Yılmaz, 2022: 51). Bununla birlikte dış işlerinde diğer sosyal refah devletleriyle birtakım ortak eylemlere girişme zorunluluğuyla karşı karşıya bırakmıştır. Toplumlar arası etkileşimin artmasıyla insan gereksinimleri birbirine yakınsamış, buna paralel olarak sosyal refah devleti sistemleri arasındaki karşılıklı bağımlılık da giderek daha sıkı bir yapıya bürünmüştür. Artık devletler arasında sosyal politika fikirleri çok daha kolay transfer edilebilir hale gelmiştir. Bunlara ek olarak geçtiğimiz yüzyılda uluslar üstü örgütlerin kurulması ve faaliyete geçmesi sosyal politikaya farklı boyutlar kazandırmış, bu üst örgütler uluslararası sosyal politikaların belirleyici ve başat aktörü olmuşlardır (Stone, 2004).

AB'nin ve OECD'nin kuruluşunu izleyen yıllarda sosyal politikalar, bu kurumların asli olarak düzenlemeler getirdikleri bir alan olmamakla birlikte zaman içinde bu durum değişmiştir. Günümüzde her iki örgüt de üye ülkelerin işgücü piyasası politikalarından aile politikalarına kadar geniş ölçekte düzenleyici ve yönlendirici bir konuma sahiptir. OECD günümüzde daha çok tavsiye araçlarını kullanmakta ve ülkelerin politik tercihlerine doğrudan bir zorlayıcı etkide bulunmamaktadır. Buna karşın AB, almış olduğu kararlar ve geliştirmiş olduğu politikalar bakımından OECD'ye göre yaptırım gücü daha yüksek bir uluslar üstü kuruluştur (Armingeon, 2004: 237).

Sosyal refah devleti uygulamaları geleneksel olarak AB'nin üye ülkelere doğrudan müdahale ettiği bir alan olmasa da Avrupa iç pazarındaki entegrasyon ve ülkeler arasındaki karşılıklı bağımlılığın giderek artması, bu konunun uluslar üstü düzeyde ele alınmasını gerektirmiştir. Belirtmek gerekir ki bu ele alınma ülkelere dikte edilecek kuralların belirlenmesi yolundan ziyade ülkelerin gönüllü olarak bir araya gelerek sosyal politikaları açık bir şekilde münazara etmesi ve tavsiye nitelikli görüşler ortaya koyması şeklinde meydana gelmektedir (açık koordinasyon yöntemi). Kuralların yaptırım gücü bakımından yine de OECD ile kıyaslandığında, AB'nin daha etkili olduğu söylenilebilir. Zira gerek Avrupa Adalet Divanı kararlarının birer içtihat hukuku kaynağı niteliği taşıması gerekse Maastrich Kriterleri gibi birlik üyelerinin devlet bütçeleri üzerindeki tasarruflarını direkt olarak etkileyen kuralların varlığı, AB'nin sosyal politikalara yön verme açısından daha yetkin bir uluslar üstü örgüt olduğunu ortaya koymaktadır (Ervik vd., 2009: 4).

Sosyal politikaların üretiminde, değerlendirilmesinde, transfer edilmesinde ve yayılmasında uluslar üstü kuruluşların etkin konumda olmaları, sosyal politikaları küresel düzlemde ele alınması gereken bir mesele haline getirmektedir. Artık sosyal politikaların oluşturulma süreci yalnızca ulus devletlerin veya yerel örgütlenmelerin tekelinden çıkmış, uluslar üstü kuruluşlar da temel belirleyici aktörler arasında yerlerini almış olsalar da burada önemli bir noktayı açmak gerekebilir. Uluslar üstü kuruluşları oluşturan devletlerin ekonomik ve siyasi güç anlamında birbirlerine göre üstün ya da zayıf olmaları durumunda sosyal politikaların oluşturulma süreçleri bundan nasıl etkilenecektir? Buradaki temel sorun, uluslar üstü kuruluşlara etki eden devletlerdeki nüfuz gücü farklılaşmasıdır. Bazı devletler daha güçlü ve nüfuzlu olduklarından kendi benimsedikleri ideoloji veya izledikleri yöntemleri uluslar üstü kuruluşlara kabul ettirmede diğerlerine göre daha başarılıdırlar. Sonuç itibariyle gerek AB gerek OECD gerekse bunlarla benzer misyonlara sahip tüm uluslar üstü kuruluşlarda sosyal refah devleti uygulamaları ve hatta sosyal refah devletine olan yaklaşım, nüfuz ve gücü yüksek ülkelerin tekelinde belirlenmektedir. Stein Rokkan'ın ünlü deyişiyle, "oylar sayılır fakat son kararı veren kaynaklardır" (Rokkan, 1966: 105; Ervik vd., 2009: 4).

#### **4. AB VE OECD NEZDİNDE İSTİHDAM VE SOSYAL KORUMAYA YÖNELİK POLİTİKALAR VE YAKLAŞIMLAR**

AB ve OECD'nin politikalarına geçmeden önce, refah devletlerinin kurumlar, normlar ve söylemler bağlamında birbirinden ayrılmasına karşın mevcut refah söylemlerinde birtakım ortak temaların olduğunu ifade etmek gerekir. Örneğin, 1990'lar boyunca dünyada oldukça popüler olan bir politik söylem, o dönemin refah devleti anlayışı üzerinde önemli ölçüde etkili olmaktaydı. Söyleme göre vatandaşların hakları ve sorumlulukları, iş yükleri ve refah seviyeleri arasındaki dengenin gözetilmesi önem arz etmekteydi. Giddens bunu "sorumluluk olmadan hak olmaz" sloganı ile ifade etmiştir (Giddens, 1998: 65). 2000'den bugüne dek ise slogan "make work pay"<sup>1</sup> halini almıştır. Ortaya atılan söylemler ve bu söylemlerdeki değişimler sosyal devlet reformlarının nedenleri hakkında bize önemli ipuçları sağlamaktadır.

AB ve OECD, 2. Dünya Savaşı sonrasında ekonomik iş birliği amacı ile ülkeler arası barışı, sürdürülebilir büyümeyi ve ticareti desteklemek üzere kurulmuş uluslar üstü kuruluşlardır. Her iki kuruluş da başlangıçta ekonomik amaçlarla sınırlı bir yapıya sahip olsalar da zaman içerisinde ilgi alanlarını sosyal politikalar yönünde de genişletmişlerdir. 1970'lerden itibaren AB'de, ülkeleri ortak makro-ekonomik hedefler doğrultusunda güdümlenmenin tek başına yetersiz olacağı anlaşılmıştı (Leibfried, 2005: 248). Makro-ekonomik hedeflere ek olarak sosyal politikaların da koordine edilmesi gerekliydi. AB'ye benzer şekilde OECD de sosyal politikaların öneminin farkına varmış; 1981 yılında

---

<sup>1</sup> OECD ve Avrupa İstihdam Stratejilerinin kilit mesajı olan bu slogan, ücretli çalışmanın çeşitli destekler ve vergi reformları yoluyla teşvik edilmesine yönelik politikaları içermektedir.

yayımladığı Kriz İçinde Refah Devleti<sup>2</sup> adlı raporunda sosyal yardımlar ile ekonomik büyüme arasında ve eşitlik ile ekonomik verimlilik arasında güçlü bir ilişkinin var olduğunu vurgulamıştı. Öte yandan, OECD Ekonomik Araştırmaları arasında yapılan bir içerik analizine göre, 1980'lerin ilk yıllarına kadar yapılan çalışmalarda işgücü piyasası politikaları haricindeki sosyal politikaları konu edinen araştırmalara rastlamak oldukça güçtür. Ancak 1980'lerin sonlarından başlayan ve 1990'lar boyunca süren dönemde sağlık, eğitim, yaşlanma, sosyal güvenlik vb. gibi konular çalışmalarda oldukça sık bir şekilde yer almaktadır (Kildal, 2009: 23).

1983'te yayımlanmaya başlamış olan OECD İstihdam Görünümü serileri, işgücü piyasalarındaki gelişmelerin ve yönelimlerinin yıllık bazda değerlendirildiği raporlardan oluşmaktadır. Bu yıllarda OECD üyesi ülkelerde eş zamanlı olarak işsizlik ve istihdam artışları görülmekte, bazı ülkelerde ise rekor seviyelerde uzun dönemli işsizlik problemlerine rastlanmaktaydı. 1992 yılında OECD, artan bu işsizlik probleminin altında yatan işgücü piyasasını zayıflatıcı faktörleri ele alan bir çalışma yaptı ve yayımladı. OECD tarafından konulan tanıya göre ekonomileri rijit hale getiren ve ülkelerin küreselleşen dünyada değişen koşullara ve ülkeler arası iş birliğine uyum sağlamalarını engelleyen şey mevcut politikalar ve sistemlerdi (OECD, 1994: 23). Aynı dönemde AB'de de işgücü piyasalarına yönelik uygulanan geleneksel düzenleme araçlarının işe yaramadığı anlaşılmıştı. OECD'ye benzer şekilde AB de 1989'dan itibaren yıllık olarak istihdam raporu hazırlamaya başladı. Bu raporların emek piyasalarındaki problemleri ele alışı da OECD'nin raporlarına oldukça benzer nitelikteydi. Diğer bir deyişle işsizliğin ardında yatan başlıca sebep, yüksek sosyal harcamalar ve çok kapsamlı sosyal koruma sistemlerinin emek piyasalarını rijit hale getirmesiydi (CEC, 1993: 2-3).

1990'lar boyunca Avrupa'da işsizlik sorununun çözülemeyişi, Birliğin istihdam konusunda ortak hareket edebilmesini sağlayabilecek bir politika aracına duyduğu ihtiyacı güçlendirmekteydi. Buna yönelik olarak AB, 1997'de Avrupa İstihdam Stratejisi adı altında bir yol haritası oluşturdu. Sosyal güvenlik politikaları konusunda AB üyesi ülkelerin birbirine yaklaşma stratejisi benimsendi. 1990'lı yıllardaki AB kararlarına bakıldığında bir önceki dönemden farklı olarak, sosyal güvenlik politikalarının ekonomiye bir yük olarak görülmesi bir yana AB ülkelerinin ekonomik verimlilik düzeyini artıran bir etken olduğu noktasında görüş birliğine varılmıştır (Kildal, 2009: 24).

AB'nin İstihdam Stratejisi raporları ile benzerlikler içeren OECD İşler Çalışması<sup>3</sup>, makro ekonomik politika reformları yoluyla işsizliği azaltmak adına çeşitli tavsiye kararları içermekteydi. Bu tavsiye kararlarının içeriğini sosyal yardım sistemlerinin "esnekliği, etkinliği ve reformu" özellikleriyle betimlemek mümkündür. Aslında istihdamı koruma yasalarının katı oluşu ve işsizlik oranlarının yüksekliği arasında doğrudan bir ilişkinin olup olmadığı tartışmalıdır. Araştırmacılar böyle bir nedenselliğin olup olmadığı hakkında net bir şey söylememektedirler. Ancak OECD, katı

<sup>2</sup> OECD, (1981). "The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s", Paris, 20-23 Ekim 1981.

<sup>3</sup> OECD (1994), The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies, Paris: OECD.



düzenlemelerin işgücü mobilitesi, yeni istihdam sahalarının yaratılması ve ekonominin dinamikleri üzerinde olumsuz etkileri bulunduğu görüşündedir. OECD'nin 2006 yılındaki Revize Edilmiş İşler Stratejisi'nde bu konuyla ilgili öne çıkan başlıklar olarak nüfusun yaşlanması ve küreselleşme olguları ele alınmıştır. Her iki olgunun da işgücünü önemli ölçüde zayıflatacağı göz önünde bulundurulduğunda emek piyasalarını destekleyici ve etkin hale getirici politikalara ihtiyacın olduğu tespit edilmiştir. OECD Stratejisine göre ülkeler;

- 1) Uygun makro ekonomik politikaları yürürlüğe koymalı,
- 2) Emek piyasasına giriş engellerini kaldırmalı,
- 3) Emek talebinin önündeki işgücü ve ürün piyasaları engelleriyle mücadele etmeli,
- 4) İşgücünü nitelikli hale getirecek uygulamaları tesis etmeli ve kolaylaştırmalıdır.

OECD'ye göre tüm ülkelerin yukarıda yer alan tavsiyeleri hayata geçirmesi bir gereklilik olsa da işgücü piyasalarına katılımı sağlamada tek bir başarılı yaklaşımın olmayacağı açıktır (OECD, 2006: 20).

## **5. REFAH DEVLETİ KAPSAMINDA AB'DE SOSYAL DIŞLANMA İLE MÜCADELE**

AB'nin kuruluş yıllarında sosyal politikalar hizmette yerellik esasına dayandırılmış ve AB üyesi devletlerin sorumluluğuna bırakılmıştı. Bu durum halen geçerli olsa da 1980'lerden sonra yoksulluk ve sosyal dışlanmaya ilişkin sorular, uluslar üstü seviyede yükselmeye başlamıştır. Küreselleşme, nüfustaki yaşlanma, işsizlik ve iç pazar gibi olguların yarattığı birtakım girift sorunlar artık üye devletlerin kendi başlarına mücadele edebilecekleri boyutu aşmış, AB düzeyinde ele alınmayı gerektirir hale gelmiştir.

Bazı ulus devletlerin “yoksulluk” hakkında konuşulmasına karşı geliştirdikleri negatif tutumlar, 1980'lerin sonundan itibaren AB'deki söylemler arasında “yoksulluk” yerine “sosyal dışlanma” kavramının kullanılmasında etkili olmuştur. Sosyal dışlanma ile mücadele Mart 2000'deki Lizbon Konseyi'nden sonra önemli bir hedef haline gelmiş, bir sonraki yılda ise sosyal politikanın bu alanını belirlemek üzere yeni Açık Koordinasyon Metodu başlatılmıştır. Bu metod AB'nin geleneksel metodundan önemli ölçüde ayrılmakla birlikte politikaların uygulanmasında sert yaptırımlar öngörmez. Açık Koordinasyon Metodu, hedeflere, tavsiyelere, göstergelere, ulusal eylem planlarına ve uluslararası karşılaştırmalara dayalı olan bir karşılıklı öğrenme sistemidir (Nilssen, 2009: 72). AB Komisyonu ve Konseyi'nce hazırlanan Ortak Raporlardan hareketle sosyal dışlanmayla mücadele konusunda süreçlerin içeriğine odaklanmak, konunun netliğe kavuşturulması açısından faydalı olacaktır.

Literatürde sosyal refah devletlerinin küreselleşmesi ve Avrupaileşmesi genellikle ekonomik ve teknolojik güçlere dayandırılırken pek az sayıda çalışmada fikirlerin, değerlerin ve politik söylemlerin önemi vurgulanmaktadır. Temelde AB'nin yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelesine temel

oluşturan söylemlerini şekillendiren fikirler bu açıdan önem arz etmektedir. Örnek vermek gerekirse, hangi türden fikirler AB'nin Sosyal İçerme Stratejisi içinde yer almaktadır? Sosyal içerme ve sosyal koruma alanındaki Açık Koordinasyon Metodu ile AB Sosyal İçerme Stratejisindeki fikirler nasıl bir ilişki içindedirler?

Liberal ideolojinin yeniden canlanması ve sosyal politikaların sadece iç pazar oluşumunu tamamlamak üzere kullanılması gereken bir araç olarak görülmesinden ötürü 1990'lara kadar sosyal dışlanma ile mücadele AB nezdinde uygun bir politika olarak görülmemekteydi. Öyle ki dördüncü anti yoksulluk programı, yoksulluğun sadece ulusların kendi içinde çözmesi gereken bir sorun olduğu ileri sürülerek, 1994 yılında AB üye devletlerince reddedildi. Ancak 2000 Yılı'nın Mart ayında düzenlenen Lizbon Konferansı'nda üye devletler Açık Koordinasyon Metodu'nu (AKM) temel olarak sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele politikalarının koordine edilmesi gerekliliği hususunda görüş birliğine vardılar. Bu durum AB'nin genel stratejik hedefi olma yolunda "dünyadaki en rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı ekonomi; daha fazla iş ve daha güçlü sosyal uyum ile sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi yakalama" olarak görüldü. Lizbon Avrupa Konseyi, 2010 yılına kadar yoksulluktan kurtulma yolunda belirleyici etkiye sahip olacak adımlara ihtiyaç duyulduğu kabul etmiştir (Nilssen, 2009: 72). AKM içerme süreçleri için oluşturulan ana hedefler ise şu şekildedir:

- 1) İşgücüne katılımın kolaylaştırılması ve kaynaklara, mal ve hizmetlere ve tüm haklara erişimin sağlanması,
- 2) Sosyal dışlanma riskinin önlenmesi,
- 3) En savunmasız gruplara yardım edilmesi,
- 4) Sürece ilişkin tüm organların harekete geçirilmesi.

Mart 2005'te Lizbon sürecini yeniden ele alan AB, sosyal koruma ve dışlanma ile ilgili kavramları ayrıntılarıyla düzenlemiş ve büyüme ve istihdamı artırmaya yönelik politikalarla stratejiyi revize etmiştir (Nilssen, 2009: 76).

Bu süreçlerden başka yine AB Komisyonu 2001'de Ulusal Eylem Planlarının tasarlanma süreçlerine destek olmak üzere üye ülkeler ile ikili görüşmeler düzenlemiştir. Günümüzde ulusal eylem planları sosyal içerme ve koruma politikalarını modernize etmenin bir parçası olarak görülebilir. Diğer yandan, sosyal güvenlik konusunda uluslar üstü düzeyde kilit rol oynayan bir başka aktör de Sosyal Koruma Komitesi'dir. Sosyal Koruma Komitesi'nin üyeleri çoğunlukla üye ülkelerin sosyal politikalar bakanlarından oluşmaktadır. Ancak Komite'nin ekonomi ve istatistik uzmanlarından oluşan bir alt grubu daha mevcuttur. De La Porte ve Pochet (2002), AKM süreçlerinde üye devletleri müzisyenlere, AB Komisyonunu ise bu oyuncular arasındaki koordinasyonu sağlayan bir orkestra şefine benzetmektedir.

AB Konseyi ve Komisyonu Ortak Raporları'nın, AB'nin sosyal içerme stratejilerinin kaynağı olma niteliği taşıdığı söylenilebilir. AB'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmada mücadele konusundaki en çarpıcı söylemi “aktif sosyal içerme” olarak adlandırabileceğimiz söylemdir. Bu söylemin temel amacı geleneksel sosyal politika ve işgücü piyasası politikaları arasındaki ilişkinin güçlendirilmesidir. “Sosyal dışlanmaya karşı en güçlü koruma iştir” yaklaşımından hareketle AB nezdinde aktif istihdam politikalarının ayrı bir önemi mevcuttur. İşsizlerin kendi becerilerine uygun işlerde istihdam edilmesi onların sadece gelir bakımından değil sosyal ilişkiler bakımından da faydalarına olacaktır. Bu sayede dolaylı yoldan sosyal dışlanma sorununa karşı güçlü bir önlem geliştirilmiş olacaktır. 2004 yılında hazırlanmış Ortak Rapor'a<sup>4</sup> göre Ulusal Eylem Planlarında aşağıdaki konulara vurgu yapıldığı belirtilmiştir:

-Bazı üye devletler aktif yaşlanma ve erken emekliliği önleme politikaları güderek sosyal dışlanmanın etkilerini asgariye indirmeye çalışmalıdırlar.

-Üye devletlerin çoğu, işverenleri yeni ve kapsayıcı iş sahaları oluşturma süreçlerine katmaya teşvik etmelidir.

-Üye devletler çeşitli eğitim programları ve aktif istihdam politikaları yoluyla uzun dönemli işsizliği ve sosyal dışlanma sorununu önlemelidir (AB Ortak Raporu, 2004: 49-51).

Tüm bu yönergelerde yer alan hedef ve ilkeler Avrupa İstihdam Stratejisi'nin (AİS) birer unsurudur. Avrupa İstihdam Stratejisi, üye devletlerin istihdam politikalarının koordine edilmesine yönelik olarak düzenlenmiş bir esnek hukuk mekanizmasıdır. Her ne kadar Avrupa İstihdam Stratejileri'ni ilgilendiren kararlar, tavsiyeler veya hedefler uluslar üstü bir kurum olan AB nezdinde belirlenmiş olsa da bütün bu yönergelerin ülkeler içinde uygulanması üye devletlerin mesuliyeti altındadır. Bununla birlikte, AİS'lerin kapsamı ve hedefleri oldukça geniş ve iyileştirici olsa da üye devletlerdeki birtakım statüko problemleri nedeniyle işlevsel açıdan zayıf kalmaktadır. Örnek verecek olursak AİS'lerin İtalya'daki büyük yapısal problemlerin çözümüne katkı yapmadığı konusunda bir saptama yapılmıştır. Bunun sebebinin ise uygulamadaki gecikmeler olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca AİS'lerin, İtalya'nın yapısal problemlerini dikkate almada yetersiz kaldığı öne sürülmüştür. Benzer sorunun, İspanya'da da aynı şekilde olduğu söylenmektedir (Velutti, 2004: 19). Bu gerçekliklerden hareketle AB'nin, üye devletlerin içsel sorunlarına ilişkin destekleyici ilave önlemler geliştirmesi, AİS'lerin uygulanması açısından daha sağlıklı bir zeminin oluşumu için gerekli olacaktır.

## 6.SONUÇ

Serbest piyasa ekonomisinin optimal kaynak tahsisatı konusundaki başarısızlıklarından doğan olumsuz etkilere karşı bireylerin korunmasını öngören sosyal refah politikaları, yaklaşık iki asırdan beri ulusal ve uluslararası düzlemde tartışılan ve zaman içinde farklı kategoriler bağlamında ele alınan

<sup>4</sup> AB Ortak Raporu, (2004). “*Joint Report by the Commission and the Council on Social Inclusion*”, Brüksel.

konuların başında gelmektedir. Özellikle son yüzyılda küresel etkileşimin artmasıyla birlikte refah devleti politikalarına yönelik fikirlerin ve uygulamaların ülkeler arasında transfer edilmesi eskiye göre çok daha hızlı hale gelmiştir. Böyle bir sonucun oluşmasında uluslar üstü kuruluşların dünya siyasetindeki ağırlıklarını artırmalarının payı büyüktür.

Günümüzde liberalizm cenneti olarak takdir edilen çoğu ülkenin dahi yeri geldiğinde piyasa başarısızlıklarıyla mücadele etmek için müdahaleci kimliğe bürünerek refah devletinden rol çaldığı örneklerle sabittir. Öte yandan, OECD ve AB gibi uluslar üstü kuruluşların imzaladıkları sözleşmelerde, verdikleri tavsiye kararlarında, yürüttükleri projelerde ve izledikleri politikalarda sosyal refah devletinin karakteristik yapılarının izlerine rastlamak mümkündür. Tam da bu yüzden, ivmelenen küreselleşmeyle birlikte sosyal refah devletinin tarih olduğunu ya da olacağını söylemek son derece iddialı bir yaklaşım olacaktır.

Bu çalışmada sosyal refah politikalarının dünyadaki görünümünü incelemek üzere Avrupa Birliği ve OECD örnekleri üzerinden bir içerik araştırması yapılmıştır. Her iki kuruluş da başlangıçta yalnızca sosyal politikalarla ilgili düzenlemeler yapma ya da refah devleti uygulamalarına yön verme misyonuyla kurulmamış olsalar da zaman içinde yaptıkları faaliyetlerle geniş kitleleri etkileyebilen uluslar üstü aktörler olma konumuna gelmişlerdir. Bununla birlikte AB'nin OECD'ye göre yaptırım gücü daha yüksek olduğundan ötürü refah devleti politikalarının şekillenmesinde daha aktif bir rol oynadığı söylenilebilir. OECD ise yayınlamış olduğu raporlarda ve vermiş olduğu tavsiye kararlarında uluslar üstü kamuoyunda refah devletine yönelik yaklaşımların neler olduğuna ve hangi değişimler içine girdiğine dair önemli ipuçları vermektedir.

1980'lerin sonları ve 1990'ların başlarını kapsayan yıllarda gerek AB'nin gerekse OECD'nin liberal ekonomik anlayışı benimsedikleri ve bu minvalde raporlar yayınladıkları görülmektedir. Her iki örgüt de bu yıllarda devletler tarafından sağlanan sosyal yardımları, ülke ekonomilerini ve işgücü piyasalarını katılaştıran ve ekonomik büyümeyi ve verimliliği yavaşlatan bir unsur olarak görmektedir. Ancak 1990'ların sonu ve 2000'lerin başlarına doğru piyasa ekonomisinin sosyal tahribatlara yol açabileceği fark edilmiş, özellikle AB nezdinde istihdam stratejileri ve ulusal eylem planları faaliyete geçirilerek üye devletlerin sosyal içerme politikaları koordine edilmiştir. Bu noktada her ne kadar üye devletlerin heterojen yapılarından ötürü birtakım statüko problemleriyle karşılaşılsa da sosyal politikaların yüksek yaptırım gücüne sahip uluslar üstü kurumlarca benimsenmesi refah devletinin geleceği açısından önem arz etmektedir.

Son bir yorum olarak, uzun bir süredir refah devleti politikalarının uluslar üstü gündemdeki yerini korumasından ötürü dünya üzerinde refah devleti uygulamalarının zamanla birbirine yakınsayacağı beklenebilir. Ancak bu yakınsama henüz “evrensel ve tek tip bir refah devleti” yaratmaktan ziyade ülkelerin dinamiklerine bağlı olarak gerçekleşmekte ve bazı devletler arasında daha hızlı gerçekleşirken bazı devletler arasında daha yavaş gerçekleşmektedir. Refah devletinin

gidişatı hakkında daha sağlıklı çıkarımlar yapabilmek için konu ile ilgili daha fazla içerik araştırması ve ampirik çalışma yapılması faydalı olacaktır.

## **KAYNAKÇA**

- AB Ortak Raporu, (2004). *Joint Report by the Commission and the Council on Social Inclusion, Brussels.*
- Armingeon, K. (2004). “OECD and national welfare state development”, *The OECD and European Welfare States*, ed. Klaus Armingeon and Michelle Beyeler, 226-241.
- Barr, N. (2020). *Economics of the welfare state*. Oxford University Press, USA.
- Bayraktar, C. (2012). Keynes ve refah devleti. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(02), 247-261.
- Commission of the European Communities (CEC), (1993). White Paper: *Growth, Competitiveness, Employment: the challenges and ways forward into the 21st century.*
- De la Porte, C., Pochet, P. (2002). *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Brussels: Peter Lang.
- Deacon, B., Michelle H. and Paul S. (eds) (1997). *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, London: Sage Publications.
- Ervik, R., Kildal, N., Nilssen, E. (Eds.). (2009). *The Role of International Organizations in Social Policy: Idea, Actors and Impact*. Edward Elgar Publishing.
- Eser, D., Memişoğlu A., Özdamar, G. (2011). Sosyal siyasetin üretilmesi sürecinde refah devletinden neo-liberal devlete geçiş: Devletin kamu hizmeti sunma işlevinin değişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 201-217.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way*, Cambridge: Polity Press.
- Gümüş, İ. (2018). Tarihsel Perspektifte Refah Devleti: Doğuş, Yükseliş ve Yeniden Yapılanma Süreci. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 1(1), 33-66.
- Işık, V. (2018). Refah Devletinin Dönüşüm Süreci ve “Düzgün İş” Kapsamında Sosyal Güvenlik Anlayışı. *SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi*, 8(2), 109-128.
- Leibfried, S. (2005). “Social policy: left to the judges and the markets?”, *Policy-Making in the European Union*, ed. Helen Wallace, William Wallace, and Mark A. Pollack, Oxford: Oxford University Press, 243-278.
- OECD, (1981). “*The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s*”, Paris, 20–23 Ekim 1981, OECD.

- OECD, (1994). “*The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*”, Paris: OECD.
- OECD, (2006). “*Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the Jobs Strategy*”, Paris: OECD.
- Offe, C. (2018). *Contradictions of the welfare state* (Vol. 16). Routledge.
- Rokkan, S. (1966). “Norway: numerical democracy and corporate pluralism”, *Political Oppositions in Western Democracies*, ed. Robert A. Dahl, New Haven and London: Yale University Press 70-115.
- Stone, Diane (2004). ‘Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy’, *Journal of European Public Policy*, 11, 545–566.
- Toprak, D. (2015). Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (21), 151-175.
- Ülgen, G.; Arda Özalp, L. F. (2017). “Refah Rejimleri Sınıflandırma Çalışmaları: Cinsiyet Boyutları”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 39(2), 637-656.
- Velluti, S. (2004). The European employment strategy and the challenges of enlargement.
- Walter, S. (2010). Globalization and the Welfare State: Testing the Microfoundations of the Compensation Hypothesis. *International Studies Quarterly*, 54(2), 403-426.
- Yılmaz, Y.E. (2022). “Güney Marmara Kalkınma Ajansı Örneği Ekseninde Kalkınma Ajanslarının İdare Hukuku Bakımından Niteliği ve Ceza Hukuku Sorumluluğu”, *Çanakkale Bölgesinin Sosyo-Ekonomik Yapısı ve Bölgesel Kalkınma*, ed. Ercan Sarıdoğan, Cüneyt Kılıç, Özgür Topkaya, Bursa: Ekin Yayınevi, 51-59.